
ORZECZNICTWO

1.

Informacja o wysokości wynagrodzeń członków zarządu spółki energetycznej jako informacja publiczna

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 26 maja 2023 r.

III OSK 4209/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Wojciech Jakimowicz (spr.)

Sędzia NSA Piotr Korzeniowski

Sędzia WSA (del.) Maciej Kobak

po rozpoznaniu w dniu 26 maja 2023 r. na rozprawie w Izbie Ogólno-administracyjnej skargi kasacyjnej E. S.A. z siedzibą w G. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Gd 56/20 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia S. z siedzibą w W. na bezczynność E. S.A. z siedzibą w G. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

I. oddala skargę kasacyjną

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyrokiem z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt: II SAB/Gd 56/20 zobowiązał E. Spółkę Akcyjną z siedzibą w G. (dalej: Spółka) do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia S. z siedzibą w W. (dalej: Stowarzyszenie) z dnia 16 czerwca 2020 r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt administracyjnych wraz z wyrokiem ze stwierdzeniem jego prawomocności, stwierdził, że bezczynność Spółki nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądził od Spółki na rzecz Stowarzyszenia kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Wyrok ten zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym

sprawy:

Wnioskiem z dnia 16 czerwca 2020 r. Stowarzyszenie złożyło wniosek o udostępnienie informacji publicznej w zakresie wynagrodzeń, łącznie ze wszelkimi premiami i dodatkami, jakie wypłacono poszczególnym członkom zarządu Spółki od początku 2019 r. do dnia realizacji wniosku poprzez wskazanie imienia i nazwiska każdego z członków zarządu, pełnionej funkcji i wypłaconej członkowi zarządu kwoty wynagrodzenia we wskazanym okresie.

Pismem z dnia 1 lipca 2020 r. Spółka wskazała, że od dnia 30 kwietnia 2020 r. nie jest osobą prawną, w której Skarb Państwa zajmuje pozycję dominującą, zatem jedyne informacje publiczne będące w posiadaniu Spółki dotyczą realizacji zadań publicznych. Żądana informacja w opinii Spółki nie dotyczy zadań publicznych, zatem nie ma charakteru informacji publicznej i nie podlega udostępnieniu.

Skargę na bezczynność Spółki w przedmiocie załatwienia wniosku o udostępnienia informacji publicznej złożyło Stowarzyszenie wnosząc o: stwierdzenie, że doszło do bezczynności Spółki, zobowiązanie Spółki do załatwienia wniosku, zasądzenia na rzecz skarżącego kosztów postępowania według norm przepisanych. W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie zakwestionowało stanowisko Spółki, zgodnie z którym wnioskowane informacje nie dotyczą zadań publicznych wskazując, że Spółka jest przedsiębiorstwem energetycznym, a tym samym przedsiębiorstwem użytku publicznego, którego zadaniem jest zapewnianie bezpieczeństwa energetycznego kraju. Tym samym wykonuje zadania publiczne i na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej jest obowiązana do udostępnienia informacji. Co więcej, w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f ww. ustawy ustawodawca wprost wskazał, że informacją publiczną jest informacja o majątku, którym dysponuje podmiot obowiązany do udostępnienia informacji publicznej. Nie można tym samym podzielić stanowiska Spółki, że informacja o wynagrodzeniach jej Zarządu nie stanowi informacji publicznej. Stowarzyszenie podniosło również, że nie ma znaczenia fakt, iż Spółka nie jest osobą prawną, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą, bowiem Spółka dysponuje majątkiem publicznym, więc informacje o tym majątku mają charakter publiczny, co wynika z art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej. W związku z powyższym i na podstawie art. 13 powołanej ustawy Spółka powinna odpowiedzieć na wniosek o informację publiczną w maksymalnym terminie 14 dni lub przedłużyć termin na przekazanie informacji, natomiast żadne z tych działań nie zostało

podjęte, przez co należy uznać, że Spółka pozostaje w stanie bezczynności.

W odpowiedzi na skargę z dnia 24 lipca 2020 r. Spółka wniosła o jej oddalenie w całości i zasądzenie od Stowarzyszenia na rzecz Spółki kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego. Na wstępie zaznaczono, że z dniem 30 kwietnia 2020 r. P. S.A. nabyła od Skarbu Państwa pakiet większościowy akcji Spółki i w ten sposób Skarb Państwa utracił pozycję dominującą w Spółce, co ma istotne znaczenie w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Spółka podkreśliła, że nie zajmuje się realizacją zadań publicznych ani nie dysponuje majątkiem publicznym, a stanowisko to nie było do tej pory kwestionowane. Natomiast w razie próby podważenia tego stanowiska Spółka powołała się na wyrok WSA w Warszawie o sygn. akt II SAB/Wa 591/18, zgodnie z którym w przypadku spółki prawa handlowego wykonującej zadania publiczne, informację publiczną stanowią te dane, które są jedynie związane z wykonywanymi zadaniami publicznymi. Podkreślono, że w opinii Spółki wynagrodzenia członków zarządu nie pozostają w związku z wykonywaniem zadań publicznych, którymi mogą być realizacja zadań operatora systemu dystrybucyjnego, czy generalnie wytwarzanie, przesyłanie i dystrybucja paliw albo energii.

W przypadku gdy żądana informacja nie ma cech informacji publicznej organ nie jest zobligowany do wydania odmownej decyzji administracyjnej, a powinien jedynie w formie czynności materialno-technicznej poinformować o tym wnioskujący podmiot, co w niniejszej sprawie zostało uczynione. Nie było natomiast podstaw do skorzystania z art. 16 ustawy o dostępie do informacji publicznej i wydania decyzji, bowiem wniosek nie dotyczył w ogóle informacji publicznej.

W wyroku z dnia 10 listopada 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku przychylił się do stanowiska skarżącego Stowarzyszenia i zobowiązał Spółkę do rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej skarżącego Stowarzyszenia w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt administracyjnych wraz z wyrokiem ze stwierdzeniem prawomocności, stwierdził, że bezczynność Spółki nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa oraz zasądził od Spółki na rzecz skarżącego Stowarzyszenia kwotę 100 złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że istotą niniejszej sprawy jest kwestia, czy Spółka trafnie oceniła, że nie jest podmiotem podlegającym obowiązkowi udostępnienia informacji publicznej w trybie i na zasadach ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd I instancji podkreślił, że art. 4 ust. 1 ustawy o dostępie

do informacji publicznej wymienia dwie grupy podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji, tj. władze publiczne oraz podmioty wykonujące „zadania publiczne”. Zadania publiczne rozumiane powinny być jako dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb o charakterze powszechnym, istotnych dla rozwoju i funkcjonowania państwa. Sąd I instancji uznał, że działalność przedsiębiorstw energetycznych, mimo że opiera się na stosunkach cywilnoprawnych przynależnych do sfery prawa prywatnego, może być postrzegana w kategoriach zadań publicznych. W opinii Sądu I instancji Spółkę należy uznać za jeden z podmiotów z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej reprezentujących inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Zmiana akcjonariatu Spółki nie ma zatem znaczenia dla oceny, czy jest ona zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej. Co prawda, zgodnie z Rejestrem przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego podstawowym przedmiotem działalności Spółki jest działalność holdingowa, jednakże Spółka jest podmiotem dominującym, który odpowiada za strategiczne zarządzanie i całokształt realizacji zadań całej grupy kapitałowej podmiotów zajmujących się wytwarzaniem, przetwarzaniem, magazynowaniem, przesyłaniem, dystrybucją energii lub jej obrotem. Tym samym podmiot kontrolujący grupę kapitałową jest podmiotem pośrednio wykonującym zadania publiczne obowiązany do udzielenia informacji publicznej. W związku z powyższym Spółka pozostaje w stanie beczynności wobec wniosku Stowarzyszenia, bowiem żądana informacja nie została udostępniona, nie wydano decyzji o odmowie jej udostępnienia bądź o umorzeniu postępowania, jak również nie poinformowano, że Spółka nie jest w posiadaniu informacji publicznej w ustawowym terminie 14 dni.

Nie stwierdzono, że w niniejszej sprawie beczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa, bowiem dla uznania naruszenia prawa za rażące nie jest wystarczające samo przekroczenie przez organ ustawowych terminów załatwienia sprawy. Naruszenie wymogów musi być znaczne i niezaprzeczalne, czego, jak stwierdził Sąd I instancji, nie można przypisać w przedmiotowej sprawie działaniom Spółki.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiodła E. Spółka Akcyjna z siedzibą w G. zaskarżając ten wyrok w całości, wnosząc o uchylenie wyroku w całości oraz oddalenie skargi strony przeciwnej, względnie uchy-

lenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gdańsku., zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, rozpoznanie skargi na rozprawie oraz zarzucając:

1. na podstawie art. 174 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie wskutek błędnej wykładni, że Spółka podlega podmiotowo pod jego zakres, albowiem wykonuje zadania publiczne, podczas gdy z całokształtu materiału okoliczności prawnych i faktycznych - w tym także w okolicznościach stanu faktycznego ustalonego przez Sąd - wynika bezspornie że Spółka nie dysponuje zasobami energetycznymi i nie wykonuje w związku z tym jakichkolwiek zadań publicznych;
2. na podstawie art. 174 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie wskutek błędnej wykładni, że „zarządzanie grupą kapitałową” spółek będących przedsiębiorstwami energetycznymi stanowi „wykonywanie zadań publicznych”;
3. na podstawie art. 174 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż Spółka jest zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej, wobec faktu, iż inne podmioty od niej zależne, będące w rzeczywistości odrębnymi osobami prawnymi, wykonują określone zadania publiczne, a E. S.A. „odpowiada za strategiczne zarządzanie i całokształt realizacji zadań”, a tym samym zastosowanie do Spółki przesłanek podmiotowych przynależnych innym podmiotom, nie będącym stronami postępowania i nie związanych w sposób bezpośrednio ze Spółką;
4. na podstawie art. 174 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie prawa materialnego, tj. art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż „informacje dotyczące organu, jakim jest zarząd” w odniesieniu do spółki wykonującej zadania publiczne podlegają udostępnieniu jako informacje publiczne, podczas gdy w spółce w której pozycji dominującej nie ma Skarb Państwa, informacje publiczne to jedynie te informacje, które związane są z realizacją zadań

- publicznych - a zatem nie należą do nich informacje dotyczące zarobków zarządu;
5. na podstawie art. 174 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, poprzez niewłaściwą wykładnię zakresu podmiotowego ww. przepisu i uznanie, że zobowiązane do udzielenia informacji są także podmioty które nie są zobowiązane do udzielenia informacji, niemniej jednak były zobowiązane do takich działań przed utratą dominującej pozycji Skarbu Państwa;
- a tym samym istotne naruszenie przepisu prawa procesowego tj. art. 149 § 1 pkt 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, mające wpływ na wydane orzeczenie, poprzez zobowiązanie Spółki do rozpoznania złożonego wniosku.

W obszernym uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że niezasadnie Sąd I instancji uznał, iż Spółka odpowiada za strategiczne zarządzanie i całokształt realizacji zadań całej grupy kapitałowej, wobec czego informacje o zarobkach zarządu tej spółki podlegają udostępnieniu jako informacje publiczne albowiem jest to zarząd „spółki wykonującej zadania publiczne”. Pełnienie funkcji spółki dominującej nie daje możliwości wpływania i regulowania kwestii dotyczących wykonywanych przez te spółki zadań publicznych. Sąd I instancji zignorował zasadę unbundlingu zgodnie, z którą działalność polegająca na przesyłce i dystrybucji energii elektrycznej wykonywana jest przez odrębne pod względem prawnym przedsiębiorstwa od przedsiębiorstw zajmujących się produkcją lub wytwarzaniem energii. Spółka wyznaczała jedynie kierunki działania oraz wskazywała pozostałym podmiotom propozycje i rekomendacje dotyczące funkcjonowania grupy kapitałowej. Nie można zatem uznać, że miała ona i ma wpływ na podległe spółki w zakresie realizacji zadań publicznych, zatem nie jest podmiotem takie zadanie wykonującym, wbrew stanowisku Sądu I instancji.

Spółka ponownie wskazała, że nawet uznając, że wykonuje ona zadania publicznej należy przyjąć, zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie, sygn. akt II SAB/Wa 203/19, że „informację publiczną stanowią wyłącznie te dane, które związane są ściśle z wykonywanymi przez tę spółkę zadaniami publicznymi”, natomiast informacje o wypłaconych wynagrodzeniach, premiach i nagrodach nie stanowią informacji w sprawie publicznej, która podlega udostępnieniu.

Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.) - dalej: p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. W sprawie nie występują, enumeratywnie wyliczone w art. 183 § 2 p.p.s.a., przesłanki nieważności postępowania sądoadministracyjnego. Z tego względu, przy rozpoznaniu sprawy, Naczelny Sąd Administracyjny związany był granicami skargi kasacyjnej.

Skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

1. naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie,
2. naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 174 p.p.s.a.).

Granice skargi kasacyjnej wyznaczają wskazane w niej podstawy. Wnieiona w niniejszej sprawie skarga kasacyjna została oparta na zarzutach naruszenia prawa materialnego oraz zarzucie naruszenia przepisu postępowania, tj. art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., przy czym zarzut naruszenia przepisu postępowania został sformułowany jako zarzut naruszenia prawa będącego konsekwencją naruszenia prawa materialnego. Z tego powodu w pierwszej kolejności należało ocenić skuteczność zarzutów naruszenia prawa materialnego. W związku z konstrukcją zarzutu naruszenia przepisu postępowania należy jednak zwrócić uwagę, że w jego treści nie wskazano jakichkolwiek innych przepisów niż art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Oznacza to, że strona skarżąca kasacyjnie nie objęła tym zarzutem ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego sprawy. Okoliczność ta ma istotne znaczenie w świetle konstrukcji pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej.

Pierwsze cztery zarzuty naruszenia prawa materialnego podniesione w skardze kasacyjnej dotyczą art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) - dalej: u.d.i.p. Treść zarzutu pierwszego i trzeciego wskazuje, że ich w ramach strona skarżąca kasacyjnie kwestionuje w istocie ustalenia i oceny w zakresie stanu faktycznego. W treści pierwszego zarzutu upatruje bowiem naruszenia art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. w jego niewłaściwym zastosowaniu będącym następstwem błędnej wykładni poprzez uznanie, że Spółka podlega podmiotowo pod zakres tego przepisu, albowiem wykonuje zadania publiczne, „podczas gdy z całokształtu materiału okoliczności

prawnych i faktycznych - w tym także w okolicznościach stanu faktycznego ustalonego przez Sąd - wynika bezspornie, że Spółka nie dysponuje zasobami energetycznymi i nie wykonuje w związku z tym jakichkolwiek zadań publicznych". Z kolei w treści zarzutu trzeciego strona skarżąca kasacyjnie zarzuca błędną wykładnię art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. polegającą na uznaniu, że „Spółka jest zobowiązana do udostępnienia informacji publicznej, wobec faktu, iż inne podmioty od niej zależne, będące w rzeczywistości odrębnymi osobami prawnymi, wykonują określone zadania publiczne, a E. S.A. ”odpowiada za strategiczne zarządzanie i całość realizacji zadań,, a tym samym zastosowanie do Spółki przesłanek podmiotowych przynależnych innym podmiotom, nie będącym stronami postępowania i nie związanych w sposób bezpośredni ze Spółką”.

W związku z powyższą konstrukcją zarzutów naruszenia prawa materialnego należy przede wszystkim przypomnieć, że naruszenie prawa materialnego poprzez jego błędną wykładnię nie jest tożsame z naruszeniem prawa materialnego przez jego niewłaściwe zastosowanie. Wykładnia prawa materialnego dotyczy wyłącznie sfery prawa, a nie sfery faktów. Wykładnia to bowiem proces myślowy prowadzący do odkodowania z przepisów prawnych norm prawnych wraz z ich percepcją, a zatem - innymi słowy - proces zmierzający do ustalenia treści norm prawnych. Kwestia faktów (ustalonych i ocenionych w oparciu o normy postępowania) jest brana pod uwagę w kolejnym etapie stosowania prawa, tj. w procesie subsumcji, w którym badane jest czy określonych faktów dotyczy treść normy prawnej, a zatem czy norma ta ma do nich zastosowanie i jakie są konsekwencje tego zastosowania. Proces subsumcji nie jest procesem dokonywania ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego, lecz odnoszeniem tych ocen i ustaleń do treści normy prawnej. Jeśli zatem strona skarżąca kasacyjnie podnosi zarzuty błędnej wykładni prawa materialnego i niewłaściwego jego zastosowania, to argumentacja odnosząca się do ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego w ramach tych zarzutów nie może być brana pod uwagę przez Naczelny Sąd Administracyjny, który związany jest granicami skargi kasacyjnej. Zgodnie z ugruntowanym już orzecznictwem sądownoadministracyjnym, podnosząc zarzut naruszenia prawa materialnego przez jego błędną wykładnię wykazać należy, że sąd mylnie zrozumiał stosowany przepis prawa, natomiast uzasadniając zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego wykazać należy, że sąd stosując normę popełnił błąd subsumcji, czyli że niewłaściwie uznał, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie odpowiada (lub nie odpowiada) stanowi

faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, że ocena zasadności zarzutu naruszenia prawa materialnego może być dokonana wyłącznie na podstawie ustalonego w sprawie stanu faktycznego, nie zaś na podstawie stanu faktycznego, który skarżący uznaje za prawidłowy (por. wyrok NSA z dnia 13 sierpnia 2013 r., II GSK 717/12, LEX nr 1408530; wyrok NSA z dnia 4 lipca 2013 r., I GSK 934/12, LEX nr 1372091; wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2016 r., I OSK 250/15; wyrok NSA z dnia 1 lutego 2017 r., I OSK 721/15).

W treści omawianych zarzutów strona skarżąca kasacyjnie wyraźnie odwołuje się do ocen i ustaleń w zakresie stanu faktycznego wskazując, że konkretny podmiot, tj. E. S.A. z siedzibą w G. - wbrew ocenom Sądu - „nie dysponuje zasobami energetycznymi i nie wykonuje w związku z tym jakichkolwiek zadań publicznych”, a także podkreślając wadliwą ocenę faktu, że inne podmioty niż E. S.A. z siedzibą w G. „od niej zależne, będące w rzeczywistości odrębnymi osobami prawnymi, wykonują określone zadania publiczne, a E. S.A. ”odpowiada za strategiczne zarządzanie i całokształt realizacji zadań,, tj. przypisanie stronie skarżącej kasacyjnie cech jej nieprzynależnych, a ”przynależnych innym podmiotom, nie będącym stronami postępowania i nie związanych w sposób bezpośredni ze Spółką,,. Strona skarżąca kasacyjnie koncentruje się zatem nie na przyjętym przez Sąd rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. i odniesieniu odkodowanej z niego normy prawnej do stanu faktycznego sprawy, lecz wskazuje na nietrafność stanowiska kwalifikującego konkretny podmiot ze względu na jego cechy do podmiotów wykonujących zadania publiczne. W istocie zatem zarzuty odnoszące się do ustaleń i ocen w zakresie stanu faktycznego rozpatrywanej sprawy nie mógł osiągnąć skutku jako zarzuty błędnej wykładni prawa materialnego oraz zarzutu niewłaściwego zastosowania prawa materialnego jako następstwa jego błędnej wykładni.

Drugi - z podniesionych w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej - zarzut naruszenia prawa materialnego koncentruje się na niewłaściwym zastosowaniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jako następstwie błędnej wykładni tego przepisu. W treści tego zarzutu strona skarżąca kasacyjnie na wadliwość stanowiska, zgodnie z którym ”zarządzanie grupą kapitałową,, spółek będących przedsiębiorstwami energetycznymi stanowi ”wykonywanie zadań publicznych,,. Tak skonstruowany zarzut niewątpliwie dotyczy treści normy zakodowanej w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., mógł być zatem merytorycznie oceniony jako zarzut błędnej wykładni prawa materialnego.

Sąd I instancji dokonując wykładni ustawowego pojęcia "wykonywania zadań publicznych", stwierdził, że " (...) zakresu odniesienia tego pojęcia nie można ograniczyć do kwestii ściśle związanych ze sprawowaniem władzy publicznej, ale obejmuje ono również te zadania, które dotyczą zaspokajania podstawowych potrzeb o charakterze powszechnym, istotnych dla rozwoju i funkcjonowania państwa nie tylko jako podmiotu politycznego, ale jako pewnej wspólnoty realizującej funkcje służebne wobec obywateli, również poprzez zaspokajanie ich podstawnych potrzeb. (...) „Zadanie publiczne” cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (...), a do zadań publicznych w ten sposób rozumianych zalicza się między innymi działalność przedsiębiorstw energetycznych; „przedsiębiorstwa energetyczne są wprowadzane nie de iure, ale de facto przedsiębiorstwami użyteczności publicznej i jako takie powinny podlegać dalej idącej reglamentacji niż inni przedsiębiorcy”.

Powyższa wykładnia jest prawidłowa.

Konstrukcja art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. nie pozostawia wątpliwości co do tego, że po pierwsze podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są podmioty wykonujące zadania publiczne, do których na gruncie u.d.i.p. ustawodawca zalicza również władze publiczne, a także, po drugie - mając na uwadze użyty w treści przepisu zwrot: „w szczególności”, że podmiotami wykonującymi zadania publiczne są podmioty wskazane w otwartym katalogu podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. Pojęcie „zadań publicznych”, jakim posługuje się ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. nie zostaje w kolizji z pojęciem „zadań władzy publicznej” (art. 61 Konstytucji RP). Zadania władzy publicznej są również zadaniami publicznymi. Posłużenie się przez ustawodawcę w konstrukcji art. 4 ust. 1 pkt 1-5 u.d.i.p. pojęciem „zadań publicznych” uzasadnia tezę ugruntowaną już w orzecznictwie sądowniczym, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych jako wyznacznik katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej nie jest wyłącznym atrybutem władzy publicznej. Zadania takie mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy, a cechuje je powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie (zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., I OSK 851/10, LEX nr 737513). Uwzględniając zaopatrzenie w ciepło, energię elektryczną czy paliwa gazowe jako zadania publiczne nie sposób nie zauważyć, że zadania takie

częściowo i pośrednio realizują przedsiębiorstwa energetyczne. Naczelny Sąd Administracyjny w obecnym składzie podziela także argumentację przedstawioną w uzasadnieniu wyroku NSA z dnia 1 marca 2022 r., III OSK 1127/21, w którym przywołano ugruntowane stanowisko orzecznicze, zgodnie z którym przedsiębiorstwa energetyczne niezależnie od sposobu działania (produkcja, przesył, dystrybucja, obrót lub sprzedaż) wykonują zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. (por. też wyrok NSA z dnia 25 maja 2021 r., III OSK 906/21). Stanowisko takie jest uzasadnione tym, że użyte w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., określenie „zadania publiczne” posiada znaczenie szersze od zwrotu „zadania władzy publicznej” zawartego w art. 61 Konstytucji RP. Wedle poglądów doktryny takimi zadaniami są też zadania służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych i realizujących interes społeczny, które zachowują swój publiczny status także w przypadku, gdy w drodze tzw. prywatyzacji zadań publicznych zostają one przeniesione z podmiotów publicznych, jakie tradycyjnie je wykonywały, na podmioty prawa prywatnego, w coraz większym stopniu współdziałające w wykonywaniu administracji publicznej. (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna* Warszawa 1994). Nie można zatem z tej kategorii wyłączyć zadań realizowanych przez przedsiębiorców w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, ale zaspakajających jednocześnie powszechne potrzeby obywateli i z tego powodu istotnych z punktu widzenia celów i zadań państwa (por. wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2017 r., I OSK 3195/15 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., P 24/05). Tak więc, jak podniesiono w wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r., 1638/14 „bez względu na fakt czy przedsiębiorstwo energetyczne realizuje zadania w zakresie produkcji energii, czy jej przesyłania, obrotu, czy wreszcie dystrybucji albo sprzedaży, mimo iż zadania te zostały odrębnie ujęte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059), bo tak wynika z art. 3 pkt 4, 5, 6, 6a (przy czym przesył paliw jest wyraźnie regulowany tymi przepisami - p. art. 1 ust. 1 i art. 3 pkt 4b), winno być traktowane jako wykonujące zadania publiczne w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej” (podobnie postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2013 r., I OZ 811/13, oraz wyroki NSA z dnia 26 września 2013 r., I OSK 831/13, z dnia 5 września 2014 r., I OSK 2931/13).

W realiach niniejszej sprawy należy podkreślić, że - wbrew twierdzeniom strony skarżącej kasacyjnie - Sąd I instancji nie oparł swojego

stanowiska o tym, że E. S.A. z siedzibą w G. jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej wyłącznie na stwierdzeniu, że „zarządzanie grupą kapitałową” spółek będących przedsiębiorstwami energetycznymi stanowi „wykonywanie zadań publicznych”. Sąd odniósł fakt „zarządzania grupą kapitałową” przez Spółkę do jej charakteru jako przedsiębiorstwa wykonującego zadanie cechujące się powszechnością i użytecznością dla ogółu i wyraźnie podkreślił, że Spółka „wykonuje zadania publiczne jako przedsiębiorstwo działające w sektorze energetycznym”, „jest nie tyle przedsiębiorstwem energetycznym w technicznoprawnym znaczeniu, jako podmiotem zajmującym się wytwarzaniem, przetwarzaniem, magazynowaniem, przesyłaniem, dystrybucją energii lub jej obrotem, co podmiotem, który funkcjonalnie zarządza grupą przedsiębiorstw energetycznych działających w ramach grupy kapitałowej. Bez względu na prawne wydzielenie poszczególnych form działalności przedsiębiorstw energetycznych w ramach grupy kapitałowej oraz ograniczenia bezpośredniego wpływu E. S.A. na działalność poszczególnych elementów grupy kapitałowej wynikające z przepisów prawa energetycznego, niewątpliwie E. S.A. jest podmiotem dominującym, który odpowiada za strategiczne zarządzanie i całokształt realizacji zadań całej grupy kapitałowej. W tym znaczeniu to właśnie podmiot kontrolujący grupę kapitałową jest podmiotem, który wykonuje zadania publiczne, w sensie udziału w realizacji szeroko rozumianej polityki energetycznej państwa. W ocenie Sądu, sprowadzenie wykonywania zadań publicznych do poszczególnych obszarów działalności przedsiębiorstw energetycznych lub rynków energetyki, w szczególności do działalności operatorów sieci dystrybucyjnej, jest nieuzasadnione”. Należy przy tym zauważyć, że strona skarżąca kasacyjnie nie kwestionuje, że do jej zadań należy m.in. wysyłanie, przesyłanie, dystrybucja i handel energią elektryczną, ani że jest spółką realizującą zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym stanie rzeczy nie mógł odnieść skutku zarzut niewłaściwego zastosowania art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jako następstwo błędnej wykładni tego przepisu.

Nie mógł również odnieść skutku czwarty zarzut dotyczący błędnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. W treści tego zarzutu strona skarżąca kasacyjnie upatruje wadliwości wykładni art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. w uznaniu, że „informacje dotyczące organu, jakim jest zarząd” w odniesieniu do spółki wykonującej zadania publiczne podlegają udostępnieniu jako informacja publiczna, podczas gdy w spółce, w której pozycji dominującej

nie ma Skarb Państwa, informacje publiczne to jedynie te informacje, które związane są z realizacją zadań publicznych - a zatem nie należą do nich informacje dotyczące zarobków zarządu. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. dotyczy podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, a nie kryteriów kwalifikowania określonej jako informacji publicznej. Ponadto, jak wynika z treści zarzutu, wnioski o braku podstaw do kwalifikacji danej informacji jako informacji publicznej strona skarżąca kasacyjnie wiąże z twierdzeniem, że E. S.A. z siedzibą w G. nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznych. Skoro stanowisko o braku podstaw do kwalifikowania E. S.A. z siedzibą w G. jako podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej okazało się błędne, to również nie mogło stanowić skutecznego argumentu uzasadniającego wnioski o braku podstaw do kwalifikowania żądanej informacji jako informacji publicznej.

Ostatnim zarzutem naruszenia prawa materialnego podniesionym w skardze kasacyjnej jest zarzut błędnej wykładni „zakresu podmiotowego” art. 5 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. poprzez uznanie, że „zobowiązane do udzielenia informacji są także podmioty, które nie są zobowiązane do udzielenia informacji jednak były zobowiązane do takich działań przed utratą dominującej pozycji Skarbu Państwa”. Zarzut ten nie mógł odnieść skutku z dwóch powodów. Po pierwsze, ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera jednostki redakcyjnej takiej, jak art. 5 ust. 1 pkt 1, a treść art. 5 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych” normuje ograniczenia w zakresie prawa dostępu do informacji publicznej, a nie zakres podmiotowy dostępu do tego rodzaju informacji. Po drugie, kwestia pozycji dominującej Skarbu Państwa (lub jej braku) w odniesieniu do E. S.A. z siedzibą w G. nie była okolicznością determinującą dokonanej przez Sąd I instancji oceny statusu strony skarżącej kasacyjnie jako podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznych.

Skoro zarzuty naruszenia prawa materialnego okazały się nieskuteczne, to tym samym w realiach niniejszej sprawy nie mógł odnieść skutku zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., sformułowany jako zarzut naruszenia prawa będącego konsekwencją naruszenia prawa materialnego.

Z powołanych wyżej względów Naczelny Sąd Administracyjny wniesioną skargę kasacyjną, która nie miała usprawiedliwionych podstaw, oddalił w oparciu o art. 184 p.p.s.a.