

**6.****Udostępnianie informacji publicznej dotyczącej spółek zależnych  
przez spółkę dominującą**

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku  
z dnia 6 kwietnia 2022 r.

II SAB/Gd 117/21

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w składzie:

Sędzia WSA Dariusz Kurkiewicz

Sędzia WSA Magdalena Dobek-Rak

Sędzia WSA Diana Trzcńska (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 6 kwietnia 2022 r. w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym sprawy ze skargi A. Spółki z o.o. z siedzibą w A. na bezczynność B. S.A. z siedzibą w B. w sprawie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje B. S.A. z siedzibą w B. do rozpoznania wniosku skarżącej z 5 lipca 2021 r. w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt administracyjnych wraz z wyrokiem ze stwierdzeniem jego prawomocności,
- II. stwierdza, że B. S.A. z siedzibą w B. dopuściła się bezczynności oraz, że bezczynność ta nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa,
- III. odmawia przyznania od B. S.A. z siedzibą w B. na rzecz skarżącej sumy pieniężnej,
- IV. zasądza od B. S.A. na rzecz skarżącej kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

## Uzasadnienie

A. Spółka z o.o. z siedzibą w A. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność B. S.A. z siedzibą w B. w sprawie udostępnienia informacji publicznej.

### **Skargę wniesiono w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy:**

Wnioskiem z 5 lipca 2021 r. przesłanym drogą elektroniczną A. Spółka z o.o. z siedzibą w A. (dalej także jako skarżąca) zwróciło się do B. S.A. z siedzibą w Gdańsku o udostępnienie informacji publicznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej na temat wypłaconych wynagrodzeń poszczególnym członkom zarządu C. sp. z o.o. z siedzibą w C. z podziałem na wynagrodzenia stałe (w rozbiciu na poszczególne miesiące w danym roku 2020 i 2021) i wynagrodzenia zmienne (łącznie za dany rok 2019 i 2020) - w ujęciu brutto ze wskazaniem konkretnych członków zarządu C. sp. z o.o.

W odpowiedzi z 6 lipca 2021 r., nadanej pocztą elektroniczną w dniu 19 lipca 2021 r., B. S.A. wyjaśniła, że jest spółką holdingową kierującą Grupą B., która w związku z ograniczeniami przewidzianymi przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa nie prowadzi działalności koncesjonowanej w obszarze wytwarzania, dystrybucji oraz obrotu energią elektryczną. Tym samym Spółka nie może udzielić informacji na temat wysokości wypłaconych wynagrodzeń poszczególnym członkom zarządu C. sp. z o.o. Zgodnie ze wskazaniem zawartym w zapytaniu to spółka C. może być podmiotem właściwym do udzielenia informacji objętych wnioskiem.

W skardze z 17 września 2021 r. A. Sp. z o.o. zarzuciła podmiotowi zobowiązanemu naruszenie: 1) art. 1 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 2 w zw. art. 4 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 4 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej poprzez błędne uznanie, że B. nie jest podmiotem zobowiązanym w rozumieniu art. 4. ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. i sprzeczne z przepisami nie udostępnienie posiadanej przez Energę informacji publicznej; 2) art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust

1 pkt 2 lit. d) i f) u.d.i.p. oraz art. 1 ust 1 w zw. z art. 6 ust 1 pkt 5 lit. d) u.d.i.p. poprzez błędne uznanie, że wnioskowana przez EPEC informacja nie stanowi informacji publicznej;

3) art 13 ust. 1 u.d.i.p. poprzez nie udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej w ustawowym terminie.

Skarżąca Spółka wniosła o zobowiązanie Energi S.A. do udzielenia informacji publicznej zgodnie z wnioskiem z 5 lipca 2021 r. w terminie 14 dni od otrzymania odpisu prawomocnego wyroku wraz z aktami; stwierdzenie, że bezczynność Energi rażąco narusza prawo; przyznanie od Spółki B. kwoty 1.000 zł; zasądzenie od B. S.A. na swoją rzecz kosztów postępowania.

W uzasadnieniu skarżąca odniosła się do uznania przez Energę, że jako spółka holdingowa kierująca Grupą B., w związku z ograniczeniami przewidzianymi przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa nie prowadzi działalności w obszarze wytwarzania dystrybucji oraz obrotu energią elektryczną. Przedstawienie takiego stanowiska zdaje się sugerować, że brak obowiązku udostępniania informacji publicznej B. wywodzi z faktu nie wykonywania zadań publicznych. Tymczasem tego typu pogląd jest wprost sprzeczny z brzmieniem statutu, a konkretnie jego § 5 ust. 2, zgodnie z którym Spółka realizuje zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego należy uznać za wykonywanie zadań publicznych, chociażby z uwagi na definicję zawartą w art. 1 ust. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Tym samym podmiot odpowiedzialny za jego zapewnienie bez wątplenia tego typu zadania realizuje.

Odnosząc się do treści przepisów u.d.i.p. skarżąca wskazała, że przepisy mówiące o podmiotach zobowiązanych nie posługują się pojęciem podmiotu, do którego strona skierowała wniosek, lecz podmiotu, który informacją dysponuje. Wynika z tego ogólna zasada, że obowiązek informacyjny określonych podmiotów nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu ich działania, ale jest wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją. Natomiast jeśli podmiot nie jest w posiadaniu informacji publicznej żąda-

nej we wniosku o udzielenie informacji publicznej lub posiada ją tylko w pewnym zakresie (w części), to odpowiedź winna zostać udzielona pismem (czynność materialno-techniczna), z podaniem wyjaśnienia, że podmiot nie jest w posiadaniu informacji, względnie nie dysponuje pełną informacją, jako że podjęcie takiej czynności również jest kwalifikowane jako udzielenie informacji publicznej.

Skarżąca zauważyła, że informację uzasadniającą ustalenie innej kwoty wysokości wynagrodzenia stałego dla członków Zarządu spółki C. sp. z o. o. znajduje się na stronie BIP podmiotu zobowiązanego. Podkreślić należy, że w myśl art. 8 ust 2 u.d.i.p. informacje publiczne są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2. Zatem, zdaniem skarżącej, B. S.A. ma pełną świadomość tego, że przysługuje jej status podmiotu zobowiązanego, prowadzi bowiem stronę BIP. Ponadto należy domniemywać, że z uwagi na publikowanie na swojej stronie BIP informacji o zmianie wysokości wynagrodzenia stałego dla członków Zarządu C. sp. z o. o. oraz z uwagi na bycie spółką holdingową Grupy B. podmiot zobowiązany posiada informację na temat wysokości wynagrodzenia członków Zarządu Energi Kogeneracja sp. z o.o. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że wnioskowana informacja stanowi informację publiczną. Z treści przepisów u.d.i.p. wynika bowiem, że informacje odnośnie do wysokości wynagrodzeń wypłacanych członkom Zarządu w podmiocie wykonującym zadania publiczne i dysponującym mieniem publicznym (a za taki należy uznać Energię Kogeneracja sp. z o.o.) stanowią informację publiczną. Co więcej, skarżąca powołała się na komunikat w BIP, który odwołuje się do art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami, a która ma zastosowanie do podmiotów reprezentujących: 1) Skarb Państwa, 2) jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, 3) państwowe osoby prawne, 4) komunalne osoby prawne - w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom.

Skarżąca powołała się na swój „wniosek z 4 sierpnia”, który wpłynął do B. S.A. tego samego dnia, i wskazała, że aby uczynienia zadość ustawowym obowiązkom podmiot zobowiązany powinien był

do 18 sierpnia 2021 r.: przekazać wnioskodawcy informację o tym, że wnioskowanych informacji nie posiada lub posiada je w ograniczonym zakresie, zaś w pozostałym dysponuje nimi inny podmiot; udostępnić wnioskowaną informację zgodnie z żądaniem; wydłużyć termin na rozpatrzenie wniosku; odmówić udostępnienia informacji publicznej zachowując formę decyzji administracyjnej. Tymczasem Spółka B. ograniczyła się jedynie do lakonicznego i błędnego w swej istocie uznania, że jako spółka holdingowa kierująca Grupą B. jest ograniczona przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa przez co nie prowadzi działalności koncesjonowanej w obszarze wytwarzania, dystrybucji oraz obrotu energią elektryczną. Tym samym, zdaniem Spółki B., nie może ona udzielić wnioskowanych informacji.

W odpowiedzi na skargę B. S.A. wniosła o jej oddalenie w całości. W ocenie Spółki, pytanie skierowane zostało do spółki B. S.A. omyłkowo. Jakkolwiek w związku z wykonywaniem praw związanych z posiadaniem udziałów w spółce zależnej, B. S.A. ma wiedzę i kształtuje ogólne kierunki związane np. z wynagrodzeniem (w tym wiedzę o zawieranych umowach z członkami zarządu), z oczywistych względów nie ma jednak szczegółowej wiedzy o wypłaconych wynagrodzeniach poszczególnym członków zarządu, albowiem te wynikają z działań księgowości samego podmiotu. Z tych także względów, spółka B. S.A. jako nie posiadająca wnioskowanych informacji, odesłała pytającego bezpośrednio do spółki, której pytanie dotyczy, wskazując, iż właśnie ta spółka (C. sp. z o.o.) jest właściwa do udzielenia odpowiedzi na zadawane pytanie. Podkreślono, że w niniejszej sprawie Spółka uczyniła zadość wszelkim formalnym wymaganiom, w szczególności zaś wskazała pytającemu adresata (spółkę C. sp. z o.o.), który posiada stosowną informację i który jest prawdopodobnie właściwym adresatem kierowanych pytań. Ponadto, wskazano, że w dniu 30 kwietnia 2020 r. spółka D. S.A. nabyła od Skarbu Państwa pakiet większościowy akcji spółki B. S.A. i w ten sposób Skarb Państwa przestał posiadać pozycję dominującą jako właściciel ponad 50%. Co istotne, Skarb Państwa wyzbył się wszystkich akcji posiadanych w kapitale zakładowym B. S.A. Fakt ten powinien być brany pod uwagę w szczególności przy interpretacji brzmienia art. 4

ust. 1 pkt 4 u.d.i.p. Ponadto, B. S.A. sama nie wykonuje zadań publicznych (nie można bowiem zgodzić się z twierdzeniem, że Spółka jest podmiotem realizującym zadania publiczne lub dysponującym majątkiem publicznym). Tym samym, Spółka nie ma obowiązku udzielenia odpowiedzi na zapytanie w trybie dostępu do informacji publicznej, z uwagi na nie spełnianie kryterium podmiotowego.

Na marginesie wskazano, że tym bardziej zasadne było odesłanie pytającego do właściciela informacji, tj. Energi Kogeneracji sp. z o.o., która działa jako podmiot zajmujący się wytwarzaniem energii elektrycznej, a zatem w tym zakresie stosowna byłaby analiza tego podmiotu co do faktu wykonywania zadań publicznych, jak i co do faktu związku udzielanej informacji z ewentualnym wykonywaniem zadań publicznych. W wypadku B. S.A. (pomijając sam fakt nie posiadania szczegółowej wiedzy o dokonanych wypłatach) taka analiza jest zbędna, albowiem Spółka obecnie nie wykonuje zadań publicznych w ogóle.

Pismem z 21 października 2021 r. skarżąca Spółka oświadczyła, że nie cofa skargi, podtrzymuje ją w całej rozciągłości i wnosi o jej rozpoznanie. Wycofanie skargi, które zostało przesłane do Sądu mailem z 23 września 2021 r. miało charakter pomyłki i zostało dokonane przez nieuprawnioną do tego osobę.

Pismem z 22 grudnia 2021 r. skarżąca Spółka nadesłała kopię wyroku WSA w Olsztynie z 18 listopada 2021 r., sygn. II SAB/Ol 133/21, wydanego w sprawie ze skargi skarżącej na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej przez C. Sp. z o.o. z siedzibą w C..

Postanowieniem z 16 marca 2022 r. Sąd dopuścił do udziału w niniejszej sprawie Fundację „Indicium” siedzibą w Warszawie. Fundacja ta w piśmie przesłanym pocztą elektroniczną poinformowała, że sformułowała swoje stanowisko w sprawie w załączniku do pisma przewodniego, jednak załącznika nie dołączyła do pisma przewodniego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:**

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Stosownie do art. 149 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4 albo na przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w art. 3 § 2 pkt 4a: 1) zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności; 2) zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa; 3) stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.

Ponadto, w myśl § 2 sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. W razie uwzględnienia skargi, sąd może orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.

Bezczynność organu administracji zdefiniowana została jako niezłatwienie sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub przepisach szczególnych, ani w terminie wyznaczonym zgodnie z art. 36 § 1 k.p.a. (art. 37 § 1 pkt 1 k.p.a.), zaś przewlekłość określono jako prowadzenie postępowania dłużej, niż jest to niezbędne do złatwienia sprawy (art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a.). Z treści przywołanych definicji normatywnych należy wywieść, że organ jest bezczynny, jeśli nie zakończy postępowania w przewidziany prawem sposób w ustawowym terminie lub w terminie przez siebie zmienionym na podstawie art. 36 § 1 k.p.a. Natomiast postępowanie jest przewlekłe prowadzone, jeśli w granicach czasowych przeznaczonych na złatwienie sprawy, organ działa opieszale, nieefektywnie i nie rozstrzyga sprawy, mimo że brak jest do tego przeszkód.

W niniejszej sprawie skarżąca Spółka zwalcza bezczynność B. S.A. w udostępnieniu informacji publicznej określonej w jej wniosku z 5 lipca 2021 r.

Materialnoprawną podstawę kontrolowanej sprawy stanowią prze-

pisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 2176 ze zm.), zwaną dalej u.d.i.p.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 u.d.i.p. jeżeli adresat wniosku dysponuje żadaną informacją, winien ją udostępnić w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku. Jeżeli natomiast informacja publiczna nie mogła być udostępniona w tak ustalonym terminie, podmiot obowiązany do jej udostępnienia powiadamia wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz o terminie, w jakim udostępni informację, nie dłuższym jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust. 2 u.d.i.p.). Stosownie zaś do treści art. 14 ust. 1 u.d.i.p. udostępnienie informacji następuje w formie czynności materialno-technicznej, w sposób i w formie określonych we wniosku, i nie wymaga podjęcia jakiegokolwiek rozstrzygnięcia. Dopiero stwierdzenie, że dana informacja nie może zostać udostępniona bądź też postępowanie podlega umorzeniu, nakłada na organ obowiązek wydania decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Natomiast w formie zwykłego pisma informuje się wnioskodawcę o tym, że podmiot nie jest zobowiązany do udostępnienia informacji publicznych, dana informacja nie jest informacją publiczną, organ lub podmiot zobowiązany informacją taką nie dysponuje, ze wskazaniem przyczyn takiego stanu rzeczy, czy też zachodzi sytuacja wskazana w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., a więc że informacja publiczna podlega udostępnieniu na podstawie innych ustaw, które ten tryb odmiennie regulują.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej, udostępnianej na wniosek, polega więc na tym, że podmiot zobowiązany do podjęcia czynności materialno-technicznej, czyli do udostępnienia informacji publicznej (art. 14 u.d.i.p.), takiej czynności nie podejmuje, nie wydaje decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej bądź o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1 i art. 17 u.d.i.p.), ani na piśmie nie udziela odpowiedzi, że informacja nie ma charakteru publicznej. Na gruncie niniejszej sprawy skarżąca Spółka wystąpiła z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej na temat wypłaconych wynagrodzeń poszczególnym członkom zarządu C. sp. z o.o. z siedzibą w C. z podziałem na wynagrodzenia stałe (w rozbiciu na poszcze-



gólne miesiące w danym roku 2020 i 2021) i wynagrodzenia zmienne (łącznie za dany rok 2019 i 2020) - w ujęciu brutto ze wskazaniem konkretnych członków zarządu C. sp. z o.o. Natomiast jak wynika z odpowiedzi B. S.A., Spółka ta jest spółką holdingową kierującą Grupą B., która w związku z ograniczeniami przewidzianymi przez bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa nie prowadzi działalności koncesjonowanej w obszarze wytwarzania, dystrybucji oraz obrotu energią elektryczną. Tym samym Spółka nie może udzielić informacji na temat wysokości wypłaconych wynagrodzeń poszczególnym członkom zarządu C. sp. z o.o. Natomiast zasugerowano, że to spółka C. może być podmiotem właściwym do udzielenia informacji objętych wnioskiem.

Z kolei, skarżąca Spółka stoi na stanowisku, że B. S.A. wykonuje zadania publiczne wynikające z ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. Ponadto, informacja uzasadniająca ustalenie innej kwoty wysokości wynagrodzenia stałego dla członków Zarządu spółki C. sp. z o. o. znajduje się na stronie Biuletynu Informacji Publicznej B. S.A., co również świadczy o tym, że podmiot, do którego zwróciła się skarżąca, jest podmiotem zobowiązanym w rozumieniu przepisów u.d.i.p. Co więcej, zdaniem skarżącej, z uwagi na przymiot spółki holdingowej Grupy B. - podmiot zobowiązany posiada informację na temat wysokości wynagrodzenia członków Zarządu C. sp. z o.o. Natomiast zdaniem B. S.A., jakkolwiek w związku z wykonywaniem praw związanych z posiadaniem udziałów w spółce zależnej Spółka ta ma wiedzę i kształtuje ogólne kierunki związane np. z wynagrodzeniem (w tym wiedzę o zawieranych umowach z członkami zarządu), z oczywistych względów nie ma jednak szczegółowej wiedzy o wypłaconych wynagrodzeniach poszczególnym członków zarządu, gdyż te wynikają z działań księgowości samego podmiotu. Powyższy spór sprawdza się więc do ustalenia, czy żądana przez skarżącą informacja o wysokości wynagrodzeń członków zarządu C. sp. z o.o. jest informacją publiczną powinna być jej udostępniona przez podmiot, do którego skierowano zapytanie, tj. przez B. S.A. (a zatem spółkę kierującą grupą kapitałową). W ocenie Sądu, odpowiedź na powyższe pytania jest twierdząca.

Odnosząc się do charakteru żądanej informacji jako informacji publicznej wskazać należy, że wadliwe jest stanowisko zobowiązanej Spółki argumentującej, iż nie realizuje ona zadań publicznych, a w konsekwencji - nie wiąże jej obowiązek udostępniania informacji publicznej. Oczywiście, nie wszystkie informacje będące w posiadaniu podmiotu zobowiązanego mają charakter informacji publicznej. Nie sposób jednak uznać, że żądana informacja nie ma takiego charakteru. Wniosek dotyczy wynagrodzeń członków zarządu Spółki, a te - zgodnie z informacją zamieszczoną na stronie BIP zobowiązanej, są ustalane na podstawie ustawy z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1907 ze zm.). Jak wynika zaś z art. 1 tej ustawy reguluje ona sposób wykonywania uprawnień z akcji przysługujących: Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, państwowym osobom prawnym i komunalnym osobom prawnym - w zakresie kształtowania wynagrodzeń członków organów zarządzających i organów nadzorczych, a także wybranych postanowień umów zawieranych z członkami organów zarządzających oraz ma zastosowanie do podmiotów reprezentujących: Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub ich związki, państwowe osoby prawne, komunalne osoby prawne - w zakresie wykonywania praw z akcji przysługujących tym podmiotom, zwanych dalej „podmiotami uprawnionymi do wykonywania praw udziałowych”. Zatem wynagrodzenie członków zarządu Spółki objętej przepisami tej ustawy nie jest ustalane w sposób dowolny, lecz kształtowane stosownie do uregulowań ustawowych. W związku z tym nie jest wyłącznie kwestią umowy zawartej pomiędzy stronami, jak twierdzi Spółka. Co więcej, projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego oraz projekt uchwały w sprawie kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, zwane dalej „uchwałami w sprawie wynagrodzeń”, przewidują, że wynagrodzenie całkowite członka organu zarządzającego składa się z części stałej, stanowiącej wynagrodzenie miesięczne podstawowe, określonej kwotowo, oraz części zmiennej, stanowiącej wynagrodzenie uzupełniające za rok obrotowy spółki (art. 4 ust. 1; to

właśnie danych w tym zakresie domaga się skarżąca). Art. 4 ust. 4 ustawy reguluje ustalanie części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego, a ust. 5 tego przepisu - ustalanie części zmiennej (uzależnionej od poziomu realizacji celów zarządczych). Projekt uchwały w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego, o którym mowa w art. 2 ust. 2 pkt 1, może przewidywać inną wysokość części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego niż określona zgodnie z ust. 2, jeżeli przemawiają za tym wyjątkowe okoliczności dotyczące spółki albo rynku, na którym ona działa, w szczególności wymienione w tym przepisie - przy czym w przypadku oddania głosów za uchwałą ustalającą wysokość części stałej wynagrodzenia członka organu zarządzającego w wyższej wysokości niż określona zgodnie z ust. 2 podmiot uprawniony do wykonywania praw udziałowych sporządza pisemne uzasadnienie i publikuje je na swojej stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 4 ust. 3). Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy w spółce, w stosunku do której podmiot określony w art. 1 ust. 1 posiada uprawnienia takie jak przedsiębiorca dominujący w rozumieniu art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów m.in. uchwała w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków organu zarządzającego - z wyłączeniem informacji dotyczących celów zarządczych, wagi tych celów, a także kryteriów ich realizacji i rozliczania, są jawne, nie podlegają ochronie danych osobowych ani tajemnicy przedsiębiorstwa i są publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej podmiotu uprawnionego do wykonywania praw udziałowych. Powyższe, w ocenie Sądu, uzasadnia stanowisko, że wynagrodzenie członków zarządu Spółki jest informacją publiczną.

Z kolei, odnosząc się do stanowiska podmiotu zobowiązanego, iż nie realizuje zadań publicznych, gdyż jest spółką holdingową, nie prowadzącą działalności koncesjonowanej w obszarze wytwarzania energii, wskazać należy, że również jest ono niezasadne. W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że w myśl art. 3 ust. 1 pkt 44 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.), przez grupę kapitałową rozumie się

jednostkę dominującą wraz z jednostkami zależnymi. Jest to pojęcie na użytek prawa podatkowego. Natomiast zgodnie z art. 4 § 1 pkt 4 Kodeksu spółek handlowych spółka dominująca jest to spółka handlowa w przypadku, gdy: a) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innej spółki kapitałowej (spółki zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub b) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub c) jest uprawniona do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub d) członkowie jej zarządu stanowią więcej niż połowę członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), lub e) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub f) wywiera decydujący wpływ na działalność spółki kapitałowej zależnej albo spółdzielni zależnej, w szczególności na podstawie umów określonych w art. 7.

Wobec powyższego niewątpliwie wszelkie spółki w jednej grupie kapitałowej są ze sobą powiązane w wyżej opisany, kapitałowy sposób. Jak wynika z załączonego do akt sprawy wydruku informacji z Krajowego Rejestru Sądowego, podstawowym przedmiotem działalności B. S.A. jest działalność holdingów finansowych, a Spółka w istocie nie jest operatorem systemu dystrybucyjnego, nie prowadzi działalności związanej z dystrybucją energii elektrycznej, ani nie jest obciążona odpowiedzialnością za utrzymanie i rozwój sieci elektroenergetycznej. Zatem Spółka ta jest nie tyle przedsiębiorstwem energetycznym w technicznoprawnym znaczeniu (tzn. że nie jest podmiotem zajmującym się wytwarzaniem, przetwarzaniem, magazynowaniem, przesyłaniem, dystrybucją energii lub jej obrotem), co podmiotem, który funkcjonalnie zarządza grupą przedsiębiorstw ener-

tycznych działających w ramach grupy kapitałowej. Bez względu na prawne wydzielenie poszczególnych form działalności przedsiębiorstw energetycznych w ramach grupy kapitałowej oraz ograniczenia bezpośredniego wpływu B. S.A. na działalność poszczególnych elementów grupy kapitałowej wynikające z przepisów prawa energetycznego, niewątpliwie Spółka ta jest podmiotem dominującym, który odpowiada za strategiczne zarządzanie i całokształt realizacji zadań całej grupy kapitałowej. W tym znaczeniu, zdaniem Sądu, to właśnie podmiot kontrolujący grupę kapitałową jest podmiotem, który wykonuje zadania publiczne, w sensie udziału w realizacji szeroko rozumianej polityki energetycznej państwa. Co więcej, w ocenie Sądu, utrata przez B. S.A. statusu Spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa nie oznacza, że Spółka ta przestała być podmiotem zobowiązany do udzielania informacji publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., gdyż jest podmiotem wykonującym zadania publiczne związane z bezpieczeństwem energetycznym państwa i realizacją jej polityki w takim stopniu, w jakim kształtuje strategię określa cele działalności przedsiębiorstw energetycznych wchodzących w skład jej grupy kapitałowej.

Jak wynika ze stanowiska B. S.A. od 30 kwietnia 2020 r. Skarb Państwa (bezpośrednio) nie ma akcji tej Spółki, a pakiet większościowy akcji posiada D. S.A., w którym z kolei - co sądowi wiadome z urzędu - pakiet ponad 27 procent akcji posiada Skarb Państwa. Jednocześnie z odpisu aktualnego rejestru przedsiębiorców KRS C. sp. z o.o. - co również jest sądowi wiadome z urzędu - B. S.A. jest współnikiem posiadającym większość udziałów. Zatem, co nie jest kwestionowane w sprawie, istnieje powiązanie pomiędzy C. sp. z o.o. a B. S.A.

Spór w niniejszej sprawie sprowadza się zatem w dalszej kolejności do odpowiedzi na pytanie, czy w związku z powyższym B. S.A. posiada szczegółowe informacje na temat (żądanych przez skarżącą Spółkę) wysokości wynagrodzeń członków zarządu C. sp. z o.o. Biorąc zaś pod uwagę przywołane powyżej przepisy istnieje taka możliwość, zaś podmiot zobowiązany w żaden sposób tej okoliczności nie wykluczył, przez co mógłby się ewentualnie uwolnić od obowiązku

udostępnienia informacji w niniejszej sprawie. B. S.A. stwierdziła w odpowiedzi na skargę, że ma wiedzę i kształtuje ogólne kierunki związane np. z wynagrodzeniem (w tym wiedzę o zawieranych umowach z członkami zarządu), z oczywistych względów nie ma jednak szczegółowej wiedzy o wypłaconych wynagrodzeniach poszczególnym członków zarządu, gdyż te wynikają z działań księgowości samego podmiotu. A zatem z jednej strony ma wiedzę, a z drugiej - twierdzi, że nie zna szczegółów, ponieważ te znają księgowi C. sp. z o.o.

W ocenie Sądu, takie stanowisko podmiotu zobowiązanego jest wysoce niejasne, a wręcz wymijające. Nie może więc doprowadzić do uwolnienia się od ustawowych obowiązków w zakresie udostępnienia informacji publicznej. Trudno bowiem przypuszczać, żeby Spółka kierująca grupą kapitałową, w której pakiet większościowy ma Spółka z udziałem Skarbu Państwa, nie miała wiedzy w tym zakresie i cedowała ustalenie kwot wynagrodzenia na księgowych. Sądowi wiadome jest z urzędu, że spółka C. sp. z o.o. nie posiada rady nadzorczej. Oznacza to, że -w myśl przepisu art. 210 § 1 Kodeksu spółek handlowych - umowę pomiędzy spółką a członkiem zarządu, w której określona jest wysokość wynagrodzenia tego ostatniego, zawierana jest w imieniu spółki przez pełnomocnika powołanego przez zgromadzenie wspólników. Jak wspomniano powyżej, B. S.A. jest jednym z dwóch wspólników spółki C. sp. z o.o. i mało prawdopodobne, zdaniem Sądu, jest to, by wspólnicy zaaprobowali dowolne - w granicach przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami oraz uchwały zgromadzenia wspólników spółki C. sp. z o.o. o zasadach kształtowania wynagrodzeń w tej spółce - określenie wysokości wynagrodzenia członków zarządu spółki zależnej, nie wskazując konkretnej wysokości tego wynagrodzenia. Ponadto, na co słusznie wskazuje skarżąca, ogłoszenie, na które powołuje się skarżąca Spółka zostało zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej w dniu 10 grudnia 2020 r. (vide: rejestr zmian dokumentu na stronie: [https://bip.B.pl/komunikaty/617077/uzasadnienie-ustalenia-innej-wy-sokosci-wynagrodzenia-stalego-dla-czlonkow-zarzadu-spolki-C.\)](https://bip.B.pl/komunikaty/617077/uzasadnienie-ustalenia-innej-wy-sokosci-wynagrodzenia-stalego-dla-czlonkow-zarzadu-spolki-C.)) -

a zatem już po przejęciu pakietu większościowego B. S.A. przez D. S.A.

Brak jednoznacznej informacji na temat tego, czy B. S.A. posiada pełne i konkretne dane odpowiadające wnioskowi skarżącej, biorąc pod uwagę cytowane wyżej przepisy prawa, czyni skargę uzasadnioną co do samej zasady. Podmiot zobowiązany bowiem nieprawidłowo uznał, że żądana informacja nie jest informacją publiczną oraz, że jako spółka holdingowa - nie jest zobowiązana do jej udostępnienia w sytuacji jej posiadania.

Biorąc pod uwagę powyższe Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zobowiązał B. S.A. do rozstrzygnięcia wniosku skarżącej Spółki w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt, o czym orzekł w punkcie 1 sentencji wyroku.

Opisane okoliczności sprawy doprowadziły bowiem sąd do przekonania, że B. S.A. dopuściła się bezczynności, o czym orzeczono w punkcie 2 sentencji (art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a.), przy czym, zgodnie z art. 149 § 1a p.p.s.a. sąd zobligowany był jednocześnie stwierdzić, czy bezczynność B. S.A. miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Zdaniem Sądu, bezczynność, której dopuścił się organ, nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa. Ustawodawca nie zdefiniował co prawda kryteriów stanu rażącego naruszenia prawa, a dokonanie kwalifikacji bezczynności lub przewlekłości pozostawiono uznaniu sądu orzekającego. Uznanie to zaś cechuje brak sztywnych ram wartościowania danego stanu rzeczy, opiera się ono na analizie całokształtu okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu pewnych wskazań ustawowych, zasad doświadczenia życiowego i zawodowego. Taka kwalifikacja będzie więc zasadna, gdy stan bezczynności lub przewlekłości jest oczywisty, uporczywy i nie daje się pogodzić z regularni demokratycznego państwa prawa. Tymczasem na gruncie niniejszej sprawy sąd uznał, że bezczynność B. S.A. związana jest z niedokładnym i nieprzekonującym odniesieniem się do sprawy, które uniemożliwia sądowi pełną ocenę, czy Spółka ta faktycznie nie dysponuje informacjami na temat żądanych kwot wynagrodzenia członków zarządu C. sp. z o.o.

W punkcie 3 sentencji, działając na podstawie art. 149 § 2

p.p.s.a., sąd odmówił skarżącej przyznania jej sumy pieniężnej. Zgodnie z tym przepisem, przyznanie kwoty pieniężnej ma charakter fakultatywny. Zdaniem sądu, w opisanych okolicznościach sprawy, zbędne jest dyscyplinowanie B. S.A. w ten sposób. Z uwagi na stwierdzony brak rażącego charakteru bezczynności wystarczające jest zobowiązanie Spółki do rozpatrzenia sprawy w określonym terminie.

O kosztach postępowania sąd orzekł w punkcie 5 sentencji, na podstawie art. 200 i 205 § 1 p.p.s.a., zasądzając od B. S.A. na rzecz skarżącej Spółki kwotę 100 zł tytułem wpisu od skargi.

Sprawę rozpoznano w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym stosownie do art. 119 pkt 4 p.p.s.a., zgodnie z którym sprawa może być rozpoznana w tym trybie jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.