

5.**Informacje dotyczące nagród i premii określonych z imienia i nazwiska pracowników jako informacja publiczna**

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 7 lipca 2022 r.

III OSK 1704/21

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Sędzia NSA Olga Żurawska-Matusiak

Sędzia NSA Zbigniew Ślusarczyk (spr.)

Sędzia NSA Mirosław Wincenciak

po rozpoznaniu w dniu 7 lipca 2022 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2019 r. sygn. akt II SAB/Wa 145/19 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia [...] z siedzibą w W. na bezczynność [...] Funduszu [...] S.A. z siedzibą w W. w przedmiocie rozpoznania wniosku z dnia 7 grudnia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej

I. uchyla zaskarżony wyrok w pkt. 1, 2 i 4 i przekazuje sprawę w tej części do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie

II. zasądza od Stowarzyszenia [...] z siedzibą w W. na rzecz [...] Funduszu [...] S.A. z siedzibą w W. kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 3 czerwca 2019 r. sygn. akt II SAB/Wa 145/19 po rozpoznaniu sprawy ze skargi Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. na bezczynność (...) Funduszu (...) S.A. z siedzibą w W. w przedmiocie rozpoznania wniosku z 7 grudnia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i § 1a w zw. z art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302 ze zm.) dalej "PostAdmU" zobowiązał (...) Fundusz (...) S.A. z siedzibą w W. do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. z 7 grudnia 2018 r. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie punktu 1 i 3 w terminie 14 dni od daty doręczenia prawomocnego wyroku wraz z aktami sprawy (pkt 1), stwierdził, że bezczynność organu w zakresie rozpoznania punktu 1 i 3 wniosku z 7 grudnia 2018 r. nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa (pkt 2), w pozostałym zakresie oddalił skargę (pkt 3) oraz zasądził od (...) Funduszu (...) S.A. z siedzibą w W. na rzecz Stowarzyszenia (...) z siedzibą w W. kwotę 100 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania (pkt 4).

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z 7 grudnia 2018 r. skarżący zwrócił się do (...) Funduszu (...) S.A. z siedzibą w W., zwanego dalej "Spółką" o udostępnienie informacji publicznej, tj.:

1. informacji o łącznie wypłaconych nagrodach w Spółce w poszczególnych latach: 2017 i 2018,
2. informacji o nagrodach wypłaconych w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienie przyznania nagrody,
3. informacji o łącznie wypłaconych premiach w Spółce w poszczególnych latach: 2017 i 2018,
4. informacji o premiach wypłaconych w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienie przyznania nagrody.

W odpowiedzi na wniosek, pismem z 21 grudnia 2018 r. Spółka poinformowała, że nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej w trybie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U z 2018 r. poz. 1330) zwanej dalej "DostInfPubU"

Pismem z 12 lutego 2019 r. Stowarzyszenie (...) z siedzibą w W. wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Spółki polegającą na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek z 7 grudnia 2018 r., domagając się zobowiązania Spółki do rozpatrzenia wniosku z 7 grudnia 2018 r. i zasądzenia na rzecz strony skarżącej kosztów postępowania według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę (...) Fundusz (...) S.A. z siedzibą w W. wniósł o oddalenie skargi.

W uzasadnieniu wskazanego na wstępie wyroku Sąd pierwszej instancji wskazał, że żądana przez stronę skarżącą informacja, wskazana w pkt 1 i 3 wniosku, stanowi informację publiczną. Z kolei Spółka jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Jest ona spółką strategiczną Skarbu Państwa, w której wszystkie akcje są własnością Skarbu Państwa. Skarb Państwa jest podmiotem dominującym, posiadającym w Spółce, w rozumieniu art. 4 pkt 3 i 4 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369) kontrolę nad innymi przedsiębiorcami. Spółka spełnia zatem przesłanki określone w art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU. Niezależnie od tego Spółka została wskazana w art. 2 pkt 8 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2018 r. poz. 1182) jako spółka realizująca misję publiczną. W konsekwencji majątek Spółki powinien podlegać zasadom transparentności i społecznego nadzoru, jak majątek będący własnością pozostałych podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 DostInfPubU

Wobec powyższego Sąd pierwszej instancji zobowiązał Spółkę do rozpoznania wniosku w zakresie pkt 1 i 3, stwierdził, że Spółka dopuściła się bezczynności w rozpoznaniu wniosku strony skarżącej, która to bezczynność nie miała miejsca z rażącym naruszeniem

prawa, a w pozostałym zakresie skargę oddalił.

Skargę kasacyjną złożył (...) Fundusz (...) S.A. z siedzibą w W., zaskarżając powyższy wyrok w części dotyczącej pkt 1, 2 i 4 wyroku. Zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (pkt 1), tj.:

- a) art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 141 § 4 PostAdmU polegające na nienależytym wyjaśnieniu podstawy prawnej i faktycznej rozstrzygnięcia zawartego w wyroku oraz jego motywów co do (I) powodów, dla których Sąd uznał, że Spółka jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, jak i wyjaśnienia podstawy prawnej w tym zakresie; (II) wskazania zadań publicznych, których realizacja została zdaniem Sądu powierzona Spółce przez Państwo, co z kolei uzasadniało w ocenie Sądu ustalenie, że Spółka podlega przepisom DostInfPubU; (III) uzasadnienia rozstrzygnięcia, że informacja objęta punktami 1 oraz 3 wniosku skarżącego z 7 grudnia 2018 r. stanowi informację publiczną, jak i wyjaśnienia podstawy prawnej w tym zakresie; naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, ponieważ uniemożliwiło zrekonstruowanie toku rozumowania Sądu, które doprowadziło do uznania, że w niniejszej sprawie Spółka pozostaje w bezczynności w zakresie rozpoznania punktów 1 oraz 3 wniosku, i spowodowało, że niemożliwa jest kontrola instancyjna orzeczenia w tym zakresie,
- b) art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 141 § 4 w zw. z art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 PostAdmU polegające na nieprawidłowym ustaleniu stanu faktycznego oraz oparciu rozstrzygnięcia na wybiórczej i niepełnej analizie akt sprawy w zakresie podlegania przez Spółkę przepisom DostInfPubU i ustalenie, że (I) wszystkie akcje Spółki są własnością Skarbu Państwa, (II) Państwo powierzyło Spółce realizację zadań publicznych, a (III) Spółka "posiada także swój własny majątek", podczas gdy (I) z odpisu pełnego z Krajowego Rejestru Przedsiębiorców Spółki wynika, że Skarb Państwa był jedynym akcjonariuszem Spółki tylko w okresie od 19 do 28 czerwca 2013 r., a więc ponad pięć lat przed złożeniem przez skarżącego wniosku, (II) Spółce nie zostały powierzone do

wykonywania zadania publiczne, a (III) (...) jako osoba prawna posiada tylko swój własny majątek; naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny dokonany na podstawie całokształtu materiału dowodowego w sprawie skutkowałby oddaleniem skargi na bezczynność,

- c) art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 141 § 4 w zw. z art. 133 § 1 w zw. z art. 134 § 1 PostAdmU w zw. z art. 1 ust. 1 DostInfPubU polegające na nieprawidłowym ustaleniu stanu faktycznego oraz oparciu rozstrzygnięcia na wybiórczej i niepełnej analizie akt sprawy w zakresie uznania, że informacja objęta punktami 1 oraz 3 wniosku stanowi informację publiczną, podczas gdy za informację publiczną można byłoby uznać informację dotyczącą łącznych kwot wypłaconych pracownikom nagród oraz premii wyłącznie w sytuacji, gdyby ci pracownicy pełnili jednocześnie funkcje publiczne oraz byłiby wynagradzani ze środków publicznych (a nie majątku własnego Spółki), zaś wobec faktu niezatrudniania tego rodzaju osób w Spółce oraz braku dysponowania przez Spółkę majątkiem państwowym, żądana przez skarżącego w pkt 1 i 3 wniosku informacja nie ma waloru informacji publicznej; naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, bowiem prawidłowo ustalony stan faktyczny i prawny dokonany na podstawie całego materiału dowodowego skutkowałby uznaniem, że Spółka w sposób prawidłowy odpowiedziała na wniosek skarżącego, a więc nie pozostaje w bezczynności i skarga na bezczynność powinna zostać oddalona.

Ponadto Spółka zarzuciła naruszenie prawa materialnego (pkt 2), tj.:

- a) art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że aby dany podmiot był objęty przepisami DostInfPubU wystarczającym jest ustalenie - całkowicie w oderwaniu od charakteru wykonywanych zadań - że dysponuje on majątkiem publicznym lub jest osobą prawną, w której Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozu-

- mieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów, podczas gdy art. 4 ust. 1 in principio DostInfPubU (tj. w części poprzedzającej wyliczenie zawarte w punktach 1-5) jednoznacznie wskazuje, że przepisami ustawy objęte są dwie kategorie podmiotów, a mianowicie "władze publiczne" oraz "inne podmioty wykonujące zadania publiczne", stąd też każdy podmiot, który nie jest władzą publiczną musi wykonywać zadania publiczne, aby zostać objętym obowiązkami wprowadzonymi tym aktem prawnym,
- b) art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU przez jego niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że Państwo powierzyło Spółce realizację zadań publicznych, co wynika z ujęcia (...) w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym jako spółki realizującej misję publiczną, podczas gdy ze statutu Spółki oraz profilu prowadzonej przez nią działalności wynika, że Spółka nie wykonuje zadań publicznych, jej działalność nie ma na celu zaspokajania powszechnych potrzeb obywateli czy organizacji życia publicznego, a ponadto Spółka została utworzona w celu prowadzenia działalności gospodarczej oraz koordynacji i realizacji programów rozwojowych przy założeniu dążenia do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału w długim terminie" (§ 1 ust. 3 statutu Spółki) i "[p]rzeważającym przedmiotem działalności gospodarczej Spółki jest działalność firm centralnych (head offices) i holdingów z wyłączeniem holdingów finansowych (PKD 70.10.Z)" (§ 4 ust. 1 statutu Spółki); co więcej, przepisy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym nie wprowadzają żadnych regulacji, które odnoszą się do Spółki i mogłyby uzasadniać stwierdzenie, że wykonuje ona zadania publiczne w rozumieniu przepisów DostInfPubU,
- c) art. 1 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f). DostInfPubU przez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że każda informacja dotycząca podmiotu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU, jest informacją publiczną tylko z uwagi na spełnienie przez dany podmiot przesłanek z art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU, co prowadzi do stwierdzenia, że wystarczające jest ustalenie, że dany podmiot podlega

przepisom DostInfPubU i sam ten fakt determinuje konieczność przekazywania przez niego wszelkich informacji o jego majątku, ponieważ w ocenie Sądu majątek ten "powinien podlegać takim samym zasadom transparentności i społecznego nadzoru jak majątek będący własnością podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 DostInfPubU" (s. 6 wyroku), podczas gdy informację publiczną stanowią tylko informacje o sprawach publicznych, a więc w przypadku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU, tylko informacje dotyczące spraw związanych z wykonywaniem przez taki podmiot zadań publicznych, co wymaga każdorazowej, indywidualnej analizy zakresu żądanej informacji i porównania go z ustalonym w stosunku do konkretnego podmiotu zakresem wykonywania zadań publicznych, a czego nie sposób odnieść do zestawienia zakresu działalności Spółki i wnioskowanych przez skarżącego informacji o łącznie wypłaconych nagrodach i premiach w Spółce w poszczególnych latach 2017 i 2018.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Spółka wniosła o uchylenie zaskarżonego wyroku w części co do pkt 1, 2 i 4 oraz oddalenie skargi na beczynność w pozostałym zakresie, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w części co do pkt 1, 2 i 4 oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji. Ponadto wniosła o zasądzenie od skarżącego zwrotu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W wykonaniu zarządzenia Przewodniczącej Wydziału III Izby Ogólnoadministracyjnej z 9 maja 2022 r., poinformowano pełnomocników stron postępowania, że w związku ze zmianą art. 15 zzs4 ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, ze zm.) wynikającą z art. 4 pkt 3 ustawy z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1090), w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania

ostatniego z nich, w sprawach, w których strony nie wyraziły zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym, Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadza rozprawę wyłącznie zdalnie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość, jeżeli wszystkie strony wyrażą na to zgodę. We wskazanym wyżej okresie nie przeprowadza się rozpraw w siedzibie Naczelnego Sądu Administracyjnego z udziałem stron. Jeżeli którakolwiek z wezwanych stron oświadczy, że nie ma możliwości technicznych uczestniczenia w rozprawie zdalnej, sprawa zostanie skierowana na posiedzenie niejawne. W związku z powyższym zwrócono się do stron postępowania o udzielenie informacji, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, czy wyrażają zgodę na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym. W razie wyrażenia zgody, poinformowano o możliwości przedstawienia, w terminie 7 dni, dodatkowych wyjaśnień na piśmie. W przypadku braku zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym zwrócono się o udzielenie informacji, czy strona posiada możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej przy użyciu informatycznej aplikacji.

W odpowiedzi na powyższe wezwanie strony nie wyraziły zgody na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym i poinformowały, że posiadają możliwości techniczne uczestniczenia w rozprawie zdalnej. Dlatego Naczelny Sąd Administracyjny przeprowadził rozprawę zdalnie przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie jej na odległość.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Stosownie do art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329), zwanej dalej PostAdmU, Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W rozpoznawanej sprawie nie zachodzi żadna z okoliczności skutkujących nieważnością postępowania, o jakich mowa w art. 183 § 2 PostAdmU i nie zachodzi żadna z przesłanek, o których mowa w

art. 189 PostAdmU, które Naczelny Sąd Administracyjny rozważa z urzędu dokonując kontroli zaskarżonego skargą kasacyjną wyroku. W tych okolicznościach w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Uzasadniony jest zarzut naruszenia art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 141 § 4 PostAdmU. Słusznie bowiem zarzuca (...) SA, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest niepełne w stopniu, który uniemożliwia jednoznaczne odtworzenie podstawy prawnej i faktycznej oraz motywów rozstrzygnięcia. Taka wada uniemożliwia kontrolę instancyjną rozstrzygnięcia i niewątpliwie mogła znacząco utrudnić podjęcie merytorycznej polemiki z argumentacją Sądu. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że wadliwość uzasadnienia wyroku może być podstawą skutecznego zarzutu kasacyjnego, jeżeli prowadzi do niezgodnego z prawem załatwienia sprawy (ma pierwszoplanowe znaczenie dla wadliwego końcowego załatwienia sprawy). Ponadto samo uzasadnienie wyroku, jest aktem o doniosłym znaczeniu społecznym, a przede wszystkim procesowym. Ma ono dać rękojmię, że sąd będzie starannie zastanawiał się nad rozstrzygnięciem, ma umożliwić wyższej instancji zorientowanie się, czy przesłanki, na których oparł się sąd I instancji są trafne oraz ma służyć w razie wątpliwości ustaleniu granic powagi rzeczy osądzonej i innych skutków wyroku, a także przekonaniu stron co do trafności motywów wydanego rozstrzygnięcia. Słusznie podnosi skarżąca kasacyjnie Spółka, że analiza uzasadnienia zaskarżonego wyroku prowadzi do wniosku, że w odniesieniu do kluczowych dla niniejszej sprawy zagadnień, w szczególności do zakresu podmiotowego podlegania przez Spółkę przepisom DostInfPubU, a także co do uznania informacji wskazanej w punktach 1 i 3 wniosku za informację publiczną, są w znacznym stopniu arbitralne, bowiem nie zostały poparte wyczerpującą argumentacją.

Przechodząc do szczegółowej analizy uzasadnienia zaskarżonego wyroku, rozpocząć należy od stwierdzeń Sądu I instancji, które dotyczą podmiotowego podlegania przez Spółkę przepisom DostInfPubU. Rozstrzygnięcie Sądu w tym zakresie nie jest jasne i prawidłowo za-

sadnione. Na stronie 5 uzasadnienia wyroku Sąd I instancji wskazuje, że "[w] ocenie Sądu podstawę prawną zobowiązująca (...) Fundusz (...) S.A. do udzielenia informacji publicznej stanowi art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU" Jednakże z uwagi na fakt, że ustawodawca nie ujął w przytoczonym przez Sąd przepisie jednej tylko kategorii podmiotów, uzasadnienie w tym zakresie powinno być rozbudowane, aby nie pozostawiało wątpliwości, do której kategorii i z jakich względów zakwalifikowany został podmiot, którego dotyczy rozstrzygnięcie. Co więcej cały przepis jest szczególnie skomplikowany, więc przy uwzględnieniu jego wykładni językowej i funkcjonalnej nie można ograniczyć się do przytoczenia fragmentów orzeczeń i arbitralnych stwierdzeń, lecz należy poczynić szczegółowy wywód prawny w tym zakresie. Nie można też pominąć, że podleganie przepisom DostInfPubU wiąże się z licznymi obowiązkami, które mogą dotyczyć tylko podmiotów objętych zakresem obowiązywania tego aktu, stąd też Sąd jest zobowiązany odpowiednio uzasadnić swoje rozstrzygnięcie w tym zakresie.

Jak to trafnie zarzuca się w skardze kasacyjnej, Sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił dokładnie, w której kategorii podmiotów jest w jego ocenie Spółka i z jakich względów powinna podlegać przepisom DostInfPubU. Na wstępie swoich rozważań Sąd przytoczył wyrok NSA z 21 stycznia 2015 r. sygn. akt I OSK 1560/14, zgodnie z którym objęcie przepisami ustawy podmiotów wskazanych w art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU, nie wiąże się z charakterem wykonywanych przez nie zadań ale tylko ze strukturą podmiotu lub dysponowaniem przez niego majątkiem publicznym. W konsekwencji Sąd wskazał, że "[t]ym samym Spółka, jako osoba prawna spełnia przesłanki określone w części drugiej powołanego art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy". Pomimo tych stwierdzeń Sąd w następnym akapicie uzasadnienia wyroku przytacza fragment innego wyroku NSA z 12 kwietnia 2019 r. sygn. akt I OSK 881/18, który to wyrok dotyczył podmiotu zakwalifikowanego przez NSA jako podmiot z pierwszej części przepisu art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU (chodziło o podmiot reprezentujący inne osoby lub jednostki organizacyjne, które dysponują majątkiem publicznym). Już sam ten fakt wprowadza

pewną niejasność – czy argumentacja Sądu odnosiła się do stwierdzenia, że Skarb Państwa posiada pozycję dominującą w Spółce, czy też tego, że Spółka – w ocenie Sądu – dysponuje majątkiem publicznym?

Jeszcze większa trudność ze zrozumieniem wyводу Sądu I instancji pojawia się w związku z treścią ostatniego akapitu na stronie 5 uzasadnienia wyroku, bowiem w tej części – pomimo wcześniejszego przywołania tezy o tym, że podmiot nie musi wykonywać zadań publicznych, aby być objętym przepisami DostInfPubU – Sąd I instancji stwierdza (w sposób arbitralny bez podania argumentacji w tym zakresie), że ”Państwo powierzyło realizację zadań publicznych” Spółce. Co prawda Sąd I instancji przywołał wcześniej przepis art. 2 pkt 8 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz.U. 2018 r. poz. 1182), gdzie Spółka wskazana jest jako spółka realizująca misję publiczną. Przy czym w wyroku brak jest uzasadnienia wskazującego na powiązanie przepisów tej ustawy z przesłanką wykonywania zadań publicznych w rozumieniu DostInfPubU. Pojęcie ”realizowania misji publicznej” nie jest przecież równoznaczne z ”wykonywaniem zadań publicznych”, a nawet gdyby w ocenie Sądu I instancji było równoznaczne, to w wyroku nie zostało wyjaśnione, z jakich przyczyn Sąd I instancji tak przyjął i jakie konkretnie zadania publiczne Sąd ma na myśli. Co więcej, brak jest jakiegokolwiek analizy przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, która prowadziłaby do wniosku, że wskazanie Spółki w art. 2 pkt 8 tej ustawy świadczy o tym, że wykonuje ona zadania publiczne. Już nawet pobieżna analiza tych przepisów wskazuje, że jeszcze tylko jeden przepis tej ustawy odnosi się do podmiotów, które realizują misję publiczną. Jest to art. 9 ust. 2, który dotyczy jedynie zasad wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, a więc co najwyżej odnosi się do akcjonariusza Spółki, a nie jej samej. Oczywiście nie musi to świadczyć o tym, że Spółka nie wykonuje zadań publicznych. Powyższe braki uzasadnienia zaskarżonego wyroku świadczą o tym, że nie sposób uznać, że Sąd pierwszej instancji właściwie wyjaśnił, dlaczego uznał, że Spółka podlega DostInfPubU i skąd wynika dla niej obowiązek rozpatrzenia

wniosku.

Niejasności dotyczą także uzasadnienia wyroku w zakresie podstawy prawnej i faktycznej oraz motywów uznania informacji objętej punktami 1 i 3 wniosku za informację publiczną. O ile bowiem Sąd pierwszej instancji wyczerpująco wyjaśnił, dlaczego informacje z punktu 2 i 4 wniosku nie stanowią informacji publicznej, to w stosunku do pozostałego zakresu wniosku uzasadnienie nie może zostać uznane za spełniające warunki z art. 141 § 4 PostAdmU. Analizując uzasadnienie zaskarżonego wyroku można w nim znaleźć jedynie następujące stwierdzenia w zakresie kwalifikacji informacji z punktu 1 i 3 wniosku jako informacji publicznej:

- "[n]ależy stwierdzić, że żądana przez stronę skarżącą w pkt 1 i 3 informacja o łącznie wypłaconych nagrodach w Spółce w poszczególnych latach: 2017 i 2018 oraz o łącznie wypłaconych w Spółce premiach w poszczególnych latach: 2017 i 2018, stanowi informację publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPubU" (str. 5 uzasadnienia wyroku).

- "(...) co nakłada również i z tego względu na Spółkę zobowiązanie do udzielenia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f tej ustawy. Majątek Spółki, jeśli idzie o informację publiczną, powinien zatem podlegać takim samym zasadom transparentności i społecznego nadzoru jak majątek będący własnością podmiotów określonych w art. 4 ust. 1 DostInfPubU" (str. 5-6 uzasadnienia wyroku).

- "[n]atomiast z całą pewnością udostępnieniu w trybie powołanej ustawy podlegają natomiast informacje co do łącznie wypłaconych w Spółce nagrodach i premiach w poszczególnych latach: 2017 i 2018" (str. 6 uzasadnienia wyroku).

Jak to zasadnie zauważa się w skardze kasacyjnej, lektura wskazanych fragmentów nie daje jakiegokolwiek możliwości odtworzenia toku rozumowania Sądu I instancji, który doprowadził do wniosku, że informacje objęte punktami 1 i 3 wniosku stanowią informację publiczną. Na pewno za wystarczające nie może być uznane samo wskazanie (i to jeszcze przy fragmencie dotyczącym podmiotowego podlegania przez Spółkę przepisom DostInfPubU) przepisu art. 6

ust. 1 pkt 2 lit. f DostInfPubU, bez jakiegokolwiek wyjaśnienia tego rozstrzygnięcia. Przy czym nawet pobieżna analiza okoliczności sprawy prowadzi do wniosku, że przepisów do zakwalifikowania informacji żądanych w punkcie 1 i 3 wniosku należałoby poszukiwać przede wszystkim w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d i e DostInfPubU, to jest jako informacji o majątku publicznym, w tym o: majątku Spółki pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a-c DostInfPubU oraz pożytkach z tego majątku a także dochodach Spółki i dysponowaniu tymi dochodami, np. wypłacanie nagród i premii. W tym kontekście przyznać jednak należy rację Sądowi, że bez znaczenia dla kwalifikacji żądanych informacji jest to, że Spółka posiada własny majątek, który nie stanowi własności akcjonariuszy, w tym Skarbu Państwa.

Nie jest również wystarczającym i przekonującym uznanie informacji z punktu 1 i 3 wniosku za informację publiczną niejako w opozycji do rozstrzygnięcia, że informacja z punktów 2 i 4 wniosku informacją publiczną nie jest. To, że informacje dotyczące nagród i premii określonych z imienia i nazwiska pracowników nie stanowią informacji publicznej, abstrahując już od prawidłowości takiego poglądu, nie oznacza jeszcze, że łączna informacja dotycząca nagród i premii dla wszystkich pracowników taką informację stanowi. Dodać jednak tu należy, że z punktu widzenia regulacji zawartej w art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. d i e DostInfPubU, bez znaczenia dla kwalifikacji żądanej informacji z punktu 1 i 3 wniosku jest to, czy łączna pula wypłaconych premii i nagród została przeznaczona dla pracowników pełniących funkcje publiczne czy dla niepełniących takich funkcji.

Podsumowując analizowany zarzut naruszenia art. 141 § 4 PostAdmU należy pokreślić, że Sąd I instancji nie podołał obowiązkowi wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia, bowiem uzasadnienie wyroku jest niepełne i niejasne, a przez to nie pozwala jednoznacznie ustalić przesłanek, jakimi kierował się Sąd, wydając zaskarżone orzeczenie. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku nie zawiera argumentacji pozwalającej ustalić przesłanki zajęcia stanowiska przez Sąd odnośnie do spełnienia przez Spółkę zakresu podmio-

towego i przedmiotowego DostInfPubU, a z tego względu uchyla się spod kontroli instancyjnej.

Zasadnie zarzucono również naruszenie art. 149 § 1 pkt 1 w zw. z art. 141 § 4 PostAdmU w zw. z art. 133 § 1 i w zw. z art. 134 § 1 PostAdmU. Słuszne bowiem zarzucono w skardze kasacyjnej, że Sąd pierwszej instancji w sposób nieprawidłowy ustalił stan faktyczny w niniejszej sprawie w zakresie okoliczności, stanowiących podstawę uznania, że Spółka jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Przede wszystkim w uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, że "(...) to niewątpliwie spółka strategiczna Skarbu Państwa, w której wszystkie akcje są własnością Skarbu Państwa i w której Skarb Państwa jest podmiotem dominującym, posiadającym, w rozumieniu art. 4 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369) kontrolę nad innymi przedsiębiorcami. Tym samym Spółka, jako osoba prawna spełnia przesłanki określone w części drugiej powołanego art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy" (strona 5 uzasadnienia wyroku). Sąd I instancji oparł jednak powyższe ustalenie na nieprawidłowym założeniu, które nie znajduje oparcia w zgromadzonym materiale dowodowym – bowiem Skarb Państwa nie jest jedynym akcjonariuszem Spółki od 28 czerwca 2013 r., co wynika ze znajdującego się w aktach sprawy odpisu pełnego z rejestru przedsiębiorców Spółki według stanu na 26 lipca 2019 r. W rubryce 7 tego odpisu znajduje się bowiem informacja o wykreśleniu Skarbu Państwa jako jedynego akcjonariusza – wpis nr 2 z 28 czerwca 2013 r. Potwierdzeniem tego jest wpis w Dziale 1 Rubryka 7 pkt 1.1 i 1.6. Okoliczność, że Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem Spółki, była podstawą do zakwalifikowania Spółki jako osoby prawnej, w której Skarb Państwa ma pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU). W konsekwencji zajęcie prawidłowego stanowiska w bardzo istotnej dla rozstrzygnięcia kwestii, kwalifikacji Spółki jako podmiotowo zobowiązanej do udostępniania informacji publicznej, wymaga ponownych ustaleń. W tym zakresie niezbędne mogą okazać się także ustalenie czy spółka realizuje zadania publiczne. Nie

jest bowiem wystarczające samo stwierdzenie, że Spółce w art. 2 pkt 8 ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym powierzono realizację misji publicznej. Należy również co najmniej dokonać analizy statutu Spółki, z którego wynika przedmiot jej działalności. Sąd pierwszej instancji tę okoliczność całkowicie pominął. Jednak jak już wyżej podano, bez znaczenia dla wyniku sprawy jest to, że jak twierdzi skarżąca Spółka, posiada jedynie własny majątek. Istotne natomiast może być to, czy majątek ten pochodzi z zadysponowania majątkiem Skarbu Państwa, lub czy podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a-c DostInffPubU, mają w skarżącej kasacyjnie Spółce pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych.

Wskazane wyżej uchybienia Sądu w zakresie ustalenia, że w sprawie spełnione zostały przesłanki podmiotowe i przedmiotowe z ustawy o dostępie do informacji publicznej mogą skutkować tym, że zobowiązanie Spółki do rozpoznania wniosku Stowarzyszenia w zakresie punktów 1 i 3 jest przedwczesne.

Przedstawione uchybienia Sądu pierwszej instancji czynią przedwczesne odnoszenie się do pozostałych zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej.

Skoro skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, to Naczelny Sąd Administracyjny na mocy art. 185 § 1 PostAdmU uchylił zaskarżony wyrok w punktach 1, 2 i 4 i przekazał sprawę w tej części, do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie. Sąd ten zastosuje się do stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego.

O kosztach postępowania kasacyjnego od Stowarzyszenia na rzecz (...) Funduszu (...) SA z siedzibą w W., orzeczono na podstawie art. 203 pkt 2 PostAdmU