



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 listopada 2022 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia	WSA Katarzyna Witkowicz-Grochowska (spr.)
	Sędzia	WSA Józef Maleszewski
	Sędzia	WSA Monika Świerczak

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 29 listopada 2022 r.
sprawy ze skargi Krzysztofa Pietruszewskiego
na bezczynność ZE PAK S.A. z siedzibą w Koninie
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

1. zobowiązuje Zarząd ZE PAK S.A. z siedzibą w Koninie do załatwienia wniosku skarżącego Krzysztofa Pietruszewskiego z dnia 25 sierpnia 2022r. o udostępnienie informacji publicznej w terminie 14 dni od dnia doręczenia wyroku ze stwierdzeniem jego prawomocności;
2. stwierdza, że bezczynność ZE PAK S.A. z siedzibą w Koninie nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
3. zasądza od ZE PAK S.A. z siedzibą w Koninie na rzecz skarżącego Krzysztofa Pietruszewskiego kwotę 100 zł (słownie: sto złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek
st. sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 4 października 2022 r. Krzysztof Pietruszewski wniósł skargę na bezczynność spółki ZE PAK S.A. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

Zarzucił w niej naruszenie:

- 1) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zakresie, w jakim przepis ten stanowi podstawę prawa do uzyskiwania informacji publicznej poprzez błędne zastosowanie, polegające na nieudostępnieniu informacji publicznej na wniosek,
- 2) art. 10 ust. 1 w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej w zakresie, w jakim z przepisów tych wynika, że informacja nieudostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej jest udostępniana na wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu 14 dni od dnia złożenia wniosku poprzez brak zastosowania, polegający na niezrealizowaniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej.

W związku z podniesionymi zarzutami wniósł o zobowiązanie spółki do załatwienia jego wniosku z dnia 25 sierpnia 2022 r. i zasądzenie kosztów postępowania.

W uzasadnieniu Skarżący wskazał, że w dniu 25 sierpnia 2022 r. złożył za pośrednictwem poczty elektronicznej wnioski o udostępnienie informacji publicznej w postaci skanów pełnej dokumentacji elektrowni jądrowej, której to realizację planuje ZE PAK, aktualnej na dzień odebrania niniejszego wniosku.

Skarżący poinformował, że termin do udostępnienia przedmiotowej informacji publicznej upłynął, zgodnie z art. 13 ustawy o dostępie do informacji publicznej po 14 dniach od złożenia wniosku. Pomimo upływu tego terminu podmiot zobowiązany, do którego skierowano wnioski, nie udzielił jakiegokolwiek odpowiedzi.

Następnie Krzysztof Pietruszewski poinformował, że w dniu 21 września 2022 roku na ten sam adres e-mail wysłał przypomnienie o realizacji niniejszego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, lecz podmiot zobowiązany do dzisiaj nie udzielił jakiegokolwiek odpowiedzi.

W odpowiedzi na powyższą skargę ZE PAK S.A. wniosło o jej odrzucenie, a ewentualnie oddalenie.

W uzasadnieniu Spółka wskazała, że zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

ZE PAK S.A. w dalszej kolejności wskazywał, że nie jest podmiotem zobowiązanym w rozumieniu Konstytucji RP i Ustawy, albowiem nie jest organem władzy publicznej, ani innym podmiotem wykonującym zadania publiczne. ZE PAK S.A. jest spółką kapitałową prawa handlowego, przedsiębiorcą, notowaną od dnia 30 października 2012r. na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.

Dalej wskazano, że Grupa Kapitałowa ZE PAK S.A. jest znaczącym producentem energii na polskim rynku i istotnym elementem systemu energetycznego kraju. Pod względem wielkości zainstalowanej mocy oraz produkcji energii elektrycznej Grupa ZE PAK S.A. jest największą prywatną (niekontrolowaną przez Skarb Państwa) grupą energetyczną w Polsce, składającą się z pionowo zintegrowanych podmiotów działających w obszarze wydobywania węgla brunatnego, wytwarzania energii z konwencjonalnych i odnawialnych źródeł oraz obrotu energią. Grupa zdecydowała się skoncentrować swoją przyszłą działalność w obszarze niskoemisyjnych oraz neutralnych emisyjnie źródeł energii, a także produkcji i wykorzystania zielonego wodoru. Dalej wskazywano, że w ramach Grupy funkcjonują również spółki zajmujące się m in.: realizacją robót budowlanych i montażowych, pracami konserwacyjnymi, działalnością usługową, produkcyjną i handlową skierowaną na zaspokojenie potrzeb i kompleksową obsługę przemysłu.

W dalszej części uzasadnienia wskazywano, że zgodnie z ustawą o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, Kodeksem Spółek Handlowych Spółka udostępnia np. raporty bieżące, raporty finansowe i z działalności zarządu - kwartalnie, za półrocze i za cały rok obrotowy. Spółka publikuje informacje na temat walnych zgromadzeń, istotnych transakcji z podmiotami powiązanymi (tu są różne ograniczenia), informacje o akcjach, dywidendzie, ogólne informacje o Spółce, dokumenty Spółki typu statut, regulaminy zarządu i rady nadzorczej. Jednakże Spółka wskazała, że nie publikuje żadnych dokumentów dotyczących projektów technicznych, dokumentacji dla nowych inwestycji. Spółka ZE PAK S.A. stwierdziła, że nie wykonuje zadań publicznych i nie gospodaruje majątkiem publicznym (Skarbu Państwa lub komunalnym). Dalej Spółka wskazywała na pojęcie informacji publicznej.

Końcowo, z ostrożności procesowej, ZE PAK S.A. wskazała, że zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Z przepisu tego wynika, że tajemnica przedsiębiorcy stanowić może - co do zasady - podstawę odmowy udzielenia informacji publicznej. Planowane przedsięwzięcia inwestycyjne Spółki, w tym objęte wnioskiem Skarżącego, są jej zdaniem objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Dalej przytoczyła art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Spółka wskazała, że jej wolą jest aby informacje na temat inwestycji pozostały tajemnicą dla odbiorców, konkurentów i wola ta dla innych osób musi być rozpoznawalna. Inny przedsiębiorca (konkurent) nie może dowiedzieć się o niej drogą zwykłą i dozwoloną.

Pismem z dnia 15 listopada 2022 r. Skarżący wniósł replikę na odpowiedź na skargę ZE PAK S.A. Wskazał w niej, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej do udostępniania informacji publicznej obowiązane są także podmioty reprezentujące 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. W orzecznictwie wskazuje się, że istotą art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. sprowadza się do objęcia obowiązkiem udostępnienia informacji publicznej również podmiotów prywatnych realizujących zadania publiczne, lub dysponujących majątkiem publicznym. Jest to konieczne i niezbędne do realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w dobie decentralizacji administracji publicznej i prywatyzacji wykonywania zadań publicznych. Przy czym Skarżący stwierdził, że niepubliczny podmiot jest uprawniony do ograniczenia zakresu udostępnionych informacji zawartych w uchwałach jego organów (np. zarządu lub rady nadzorczej

spółki) jedynie do tych informacji, które są związane z realizacją zadań publicznych lub dysponowaniem mieniem publicznym.

Skarżący podał, że adresatem wniosku jest Spółka Akcyjna ZE PAK, stanowiąca zespół trzech elektrowni ciepłych opalanych węglem brunatnym i biomasą i tym samym zajmująca się produkcją energii elektrycznej. Zdaniem Krzysztofa Pietruszewskiego 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.

Należy też podkreślić zdaniem Skarżącego, że przedmiotem wniosku w sprawie jest dokumentacja elektrowni jądrowej, której to realizację planuje Spółka. W podpisaniu listu intencyjnego o powstaniu rzeczonyj elektrowni uczestniczył wicepremier i Minister Aktywów Państwowych, a także Minister Handlu, Przemysłu i Energii Korei Południowej, oraz prezesi trzech spółek z obu krajów, polskiej prywatnej grupy energetycznej ZE PAK, polskiej grupy energetycznej z większościowym udziałem Skarbu Państwa PGE Polska Grupa Energetyczna oraz koreańskiej KHNP. Świadczy to zdaniem Skarżącego o tym, że inwestycja jest wykonywana z udziałem i zainteresowaniem organów władz publicznych, co przesądza o bezsprzecznie publicznym charakterze dokumentacji związanej z inwestycją. Spółka nie może racjonalnie domagać się odrzucenia skargi na gruncie tego, że nie jest podmiotem obowiązany do udostępnienia informacji publicznej, jeśli bierze udział w realizacji projektu, w który zaangażowany jest także Minister Aktywów Państwowych.

Odnosząc się zaś do argumentów związanych z tajemnicą przedsiębiorcy Krzysztof Pietruszewski wskazał, iż w takiej sytuacji Spółka powinna była wydać decyzję odmowną w zakresie wnioskowanej informacji, skoro uznaje, że na gruncie niniejszej sprawy dochodzi do ograniczenia prawa do informacji.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył co następuje.

Skarga okazała się zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137) sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji publicznej przyjmując jako kryterium kontroli zgodność z prawem. W świetle art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329, z późn. zm.; w skrócie "p.p.s.a.") kontrola działalności administracji publicznej

przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na bezczynność w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–4 p.p.s.a. Ponadto, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a., przedmiotem skargi może być także bezczynność w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Wobec powyższego, w przypadku skarg na bezczynność, kontroli sądu poddawany jest brak aktu lub czynności w sytuacji, gdy organ lub podmiot zobowiązany miał obowiązek podjąć działanie w określonej formie i w określonym przez prawo terminie.

W myśl art. 21 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902, w skrócie "u.d.i.p.") do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W myśl art. 149 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania (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. Jednocześnie sąd stwierdza, czy bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa (art. 149 § 1a p.p.s.a.).

W pierwszej kolejności rozważenia wymaga kwestia dopuszczalności skargi na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą sądów administracyjnych, dla dopuszczalności skargi na bezczynność organu lub podmiotu zobowiązanego w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej nie jest wymagane poprzedzenie jej jakimkolwiek środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej (czyli nie jest wymagane "wyczerpanie środków zaskarżenia", w tym wniesienie ponaglenia, w rozumieniu art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.), ani też wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa (por. wyrok NSA z 24.05.2006 r., I OSK 601/05, dostępne orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej "CBOSA").

Poza tym do skarg na bezczynność nie mają zastosowania terminy do wniesienia skargi ustalone w przepisach art. 53 p.p.s.a. (zob. postanowienia NSA: z 11.05.2011 r., I OSK 716/11; z 26.05.2011 r., I OSK 857/11, CBOSA). Oznacza to, że skarga na bezczynność może być skutecznie wniesiona aż do chwili ustania stanu bezczynności, tj. do chwili załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej przez wydanie decyzji, postanowienia albo innego aktu lub podjęcie czynności (por. wyrok NSA z 29.04.2011 r., I FSK 249/10, CBOSA; por. też wyrok WSA z 27.10.2011 r., II SAB/Po 60/11, CBOSA). Trafność takiej wykładni potwierdza obecnie – dodany z dniem 01 czerwca 2017 r. – przepis art. 53 § 2b p.p.s.a., zgodnie z którym skargę na bezczynność można wnieść "w każdym czasie".

Mając wszystko to na uwadze, Sąd uznał skargę wniesioną w niniejszej sprawie za dopuszczalną i przystąpił do jej merytorycznego rozpoznania na podstawie akt sprawy zgodnie z art. 133 § 1 p.p.s.a. i nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Przedmiotem zaskarżenia jest bezczynność spółki ZE PAK S.A. w sprawie udostępnienia informacji publicznej w związku z wnioskiem Skarżącego Krzysztofa Pietruszewskiego datowanego na dzień 25 sierpnia 2022 r., w którym wniósł o „przesłanie skanów pełnej dokumentacji elektrowni jądrowej, której to realizację planuje ZE PAK”.

Przepisy ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie definiują pojęcia bezczynności. W piśmiennictwie przyjmuje się jednak, że bezczynność organu administracji publicznej zachodzi wówczas, gdy w prawnie ustalonym terminie organ ten nie podjął żadnych czynności w sprawie lub wprawdzie prowadził postępowanie, ale - mimo istnienia ustawowego obowiązku - nie zakończył go wydaniem w terminie decyzji, postanowienia lub też innego aktu lub nie podjął stosownej czynności (T. Woś [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, Warszawa 2011, s. 109). Dla zasadności skargi na bezczynność nie ma znaczenia okoliczność z jakich powodów określony akt nie został podjęty lub czynność dokonana, a w szczególności, czy bezczynność została spowodowana zawinioną albo też niezawinioną opieszałością organu, czy też wiąże się z jego przeświadczeniem, że stosowny akt lub czynność w ogóle nie powinny zostać dokonane. Powyższe kwestie mogą jednakże mieć znaczenie dla kwalifikacji bezczynności, jako posiadającej albo nieposiadającej cech rażącego naruszenia prawa.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, co należy zaznaczyć, służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa (art. 61 ust. 1 Konstytucji RP). Używając w art. 2 ust. 1 u.d.i.p. pojęcia "każdemu", ustawodawca doprecyzował zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach. Ustawa reguluje zasady i tryb dostępu do informacji, mających walor informacji publicznych, wskazuje, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.

W niniejszej sprawie Spółka ZE PAK S.A. stwierdziła, że nie jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na gruncie art. 4 ust. 1 u.i.d.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej do udostępnienia informacji publicznej obowiązane są inne niż organy władzy publicznej podmioty wykonujące zadania publiczne, w tym podmioty reprezentujące 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.

Z powyższego wynika, że ustawa dotyczy także podmiotów niebędących organami władzy, a które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym. Przepis ten posługuje się alternatywą rozłączną, zatem wystarczy, że podmiot wykonuje zadanie publiczne (nawet jeśli nie dysponuje majątkiem publicznym) czy dysponuje majątkiem publicznym (nawet jeśli nie wykonuje zadań publicznych) - aby uznać go za zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej (por. wyroki NSA z: 3.06.2015 r., I OSK 1603/14 oraz z dnia 8.10.2019 r., I OSK 4113/18, dostępne CBOSA).

Mamy zatem dwa zasadnicze warunki, od spełnienia których uzależnione jest uznanie zasadności domagania się od konkretnego podmiotu udostępnienia informacji publicznej, w konsekwencji zarzucenie mu bezczynności w przypadku nie podejmowania działań: wykonywanie zadań publicznych lub dysponowanie majątkiem publicznym.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednolicie uznaje, że 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. wyroki NSA z dnia 25.05. 2021 r., III OSK 906/21, z 4.04.2013 r., I OSK 102/13, z 26.09.2013 r., I OSK 831/13; z 13.12. 2013 r., I OSK 1858/13 i przywołane tam orzecznictwo, CBOSA). 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.

Zapewnienie odpowiedniego dostępu do energii (zarówno elektrycznej, jak i ciepłej) oraz paliw (zarówno gazowych, jak i płynnych) jest nie tylko potrzebą konsumpcyjną, ale również obowiązkiem publicznoprawnym. Działalność w zakresie wytwarzania energii i jej przesyłania oraz dystrybucji, a także działalność w zakresie magazynowania, przesyłania i dystrybucji paliw należy postrzegać przez pryzmat ogólnego obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Głównym gwarantem bezpieczeństwa energetycznego jest samo państwo, ponieważ żadne społeczeństwo nie może prawidłowo rozwijać się bez bezpiecznych i stabilnych źródeł pozyskania paliw i energii, a w wymiarze lokalnym także samorząd terytorialny, który jest odpowiedzialny za zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym przez odpowiednie planowanie i zaopatrzenie mieszkańców w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe oraz finansowanie oświetlenia miejsc publicznych i ulic. Niemniej poszczególne zadania z zakresu zapewnienia dostaw energii i paliw odpowiedniej jakości oraz ciągłości tych dostaw, a tym samym bezpieczeństwa energetycznego całego kraju i rynków lokalnych, spoczywają także na przedsiębiorstwach energetycznych, w tym prywatnych. W związku z przekazaniem realizacji usług z zakresu energetyki podmiotom prywatnym i rezygnacją z monopolu państwa w tym zakresie państwo nałożyło na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek świadczenia określonych usług (M. Rypina, 3.2. Przedsiębiorstwa energetyczne [w:] Udostępnianie informacji publicznej przez podmioty prywatne, Warszawa 2022).

Prywatyzacja zadań publicznych polega więc m.in. na przeniesieniu zadań tradycyjnie przynależnych podmiotom publicznym na rzecz podmiotów prawa prywatnego. W sytuacji takiego przekazania zadań publicznych, nie tracą one charakteru publicznego, dopóki państwo lub samorząd terytorialny nie wyzbywa się odpowiedzialności za prawidłowe wykonanie tych zadań.

Nie można zatem z kategorii zadań publicznych 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 23.08.2017 r., sygn. akt I OSK 3195/15, z 23 września 2022 r., sygn. akt III OSK 1972/21 i przywołane tam orzecznictwo - CBOSA oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25.07.2006 r., P 24/05). Tak więc jak podniesiono w wyroku NSA z dnia 4 sierpnia 2015 r. "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".

Stanowisko to podziela Sąd rozpoznający niniejszą sprawę. Skoro zatem ZE PAK S.A. wykonuje zadania z zakresu wytwarzania energii elektrycznej, a także również jej dystrybucji, przesyłania i sprzedaży, a działalność ta mieści się w zakresie objętym działalnością publiczną podmiotów z branży energetycznej. Spółka jest zatem podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jako podmiot wykonujący zadania publiczne

Przechodząc do dalszych kwestii merytorycznej sprawy stwierdzić należy, że bezczynność podmiotu obowiązującego do udostępniania informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku o udzielenie tej informacji podmiot taki nie udostępnia informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej w sposób i w formie zgodny z wnioskiem (art. 13 ust. 1 u.i.d.p.), albo nie wydaje decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej albo o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 u.i.d.p.), albo nie powiadamia pisemnie wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i nie wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w sposób lub w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 2 u.i.d.p.).

Nadto udostępnienie informacji publicznej na wniosek następuje w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje

podmiot obowiązany do udostępnienia, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku (art. 14 ust. 1 u.d.i.p.).

Przy czym, wskazać należy, że w sytuacji gdy żądana informacja nie stanowi informacji publicznej, nie istnieje, czy też nie jest w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, jest on zobowiązany jedynie do poinformowania o tym fakcie wnioskodawcy pismem informującym, mającym postać czynności materialno-technicznej. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że w przypadku gdy informacja o jaką ubiega się wnioskodawca nie ma charakteru informacji publicznej bądź podmiot zobowiązany nie posiada żadnej informacji publicznej, podmiot zobowiązany nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz powinien pisemnie, w terminie określonym w art. 13 ust. 1 u.i.d.p., powiadomić o tym wnioskodawcę, co stanowi warunek skutecznego uchylenia się od zarzutu bezczynności w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5.02.2008 roku, I OSK 807/07; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11.05.2021 roku, II SAB/Wa 877/19 i z dnia 11.12.2017 roku, II SAB/Wa 355/17; CBOSA).

Odpowiedzieć, zatem należy na pytanie, czy informacje objęte wnioskiem Skarżącego z 25 sierpnia 2022 roku stanowią informację publiczną. Punkt wyjścia do rozważań stanowi art. 1 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Pojęcie informacji publicznej ma szeroki charakter i odnosi się do wszelkich spraw publicznych. Definicja ta jest bardzo szeroka i może budzić wątpliwości, dlatego przy interpretacji przepisu art. 1 ust. 1 konieczne jest posiłkowanie się zarówno sformułowaniami zawartymi w art. 61 Konstytucji RP, jak uwzględnianie treści art. 6 u.d.i.p., który zawiera przykładowy katalog informacji mających walor informacji publicznej.

Przy czym w odniesieniu do podmiotów niepublicznych, wskazanych ogólnie w art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej, postanowienia tej ustawy znajdują zastosowanie tylko wówczas, gdy wnioskowane informacje dotyczą działań podejmowanych w ramach wykonywania zadań publicznych, a więc dotyczących spraw publicznych (por. wyroki NSA z 15.11.2013 r., I OSK 1455/13, CBOSA). W przypadku podmiotów niepublicznych, w szczególności tych o charakterze prywatnym dla uznania informacji za publiczną w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji publicznej konieczne jest wykazanie, że informacja ta dotyczy bezpośrednio działalności publicznej takiego podmiotu.

Z uwagi na wcześniejsze ustalenia odnośnie wykonywania przez przedsiębiorstwa energetyczne (również prywatne) zadań publicznych w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.i.d.p. uznać należy, że treść wniosku Krzysztofa Pietruszewskiego wskazuje, że żądane w niniejszej sprawie informacje dotyczą zadania publicznego, a więc co do zasady stanowią informację publiczną. Przy czym udostępnieniu podlegają informacje wytworzone przez ten podmiot, jak i te znajdujące się w jego posiadaniu.

W ocenie Sądu wniosek o udostępnienie „dokumentacji elektrowni jądrowej” nie jest jednak dość precyzyjny. Zdaniem Sądu, sformułowanie wniosku wskazuje, że wnioskodawca domaga się udostępnienia dokumentacji elektrowni jądrowej w rozumieniu dokumentacji technicznej. W ocenie Sądu informacje dotyczące dokumentacji technicznej związanej z inwestycją, nie zostały wymienione w art. 6 u.i.d.p. Wskazana dokumentacja nie stanowi bowiem ani informacji o polityce wewnętrznej i zagranicznej (art. 6 ust. 1), o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy (art. 6 ust. 1 pkt 2), o zasadach funkcjonowania tych podmiotów (art. 6 ust. 1 pkt 3), o danych publicznych, w tym treści dokumentów urzędowych, stanowiska w sprawach publicznych, o treści innych wystąpień, o stanie państwa (art. 6 ust. 1 pkt 4) względnie też o majątku publicznym w zakresie unormowanym w art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy. Dokumentacja techniczna związana z inwestycją nie stanowi zatem informacji publicznej. Jest sporządzana na zamówienie, przez wyspecjalizowane i uprawnione do tego podmioty, często zabezpieczona prawami autorskimi w zakresie rozwiązań technicznych, nierzadko objętych tajemnicą, często jest też bardzo kosztowna. Nie ma, zdaniem Sądu, żadnego argumentu, dla którego osoba trzecia, w zasadzie bez ponoszenia kosztów i w sposób pełny, miałaby zapoznawać się rozwiązaniami technicznymi zawartymi w takiej dokumentacji.

Wniosek o przesłanie skanów dokumentacji elektrowni może być także rozumiany, jako żądanie przez Skarżącego udostępnienia dokumentacji wewnętrznej Spółki. Cechą dokumentów wewnętrznych jest to, że zostają wytworzone tylko na potrzeby podmiotu, który je wytworzył, i nie przedstawiają jego stanowiska na zewnątrz, nie zostają bezpośrednio wykorzystane w szeroko rozumianym procesie decyzyjnym (por. P. Szustakiewicz, Problemy dostępu do informacji publicznej na tle orzecznictwa sądów administracyjnych, Samorząd Terytorialny 2015 r., Nr 4, s. 62; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2016, s. 24, 206-208; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17.11. 2016 r., I OSK 1139/15, CBOSA). Dokumenty

wewnętrzne służą wprowadzić realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nie przesądzają o kierunkach działania organu (podmiotu zobowiązanego). Dokumenty takie służą wymianie informacji, zgromadzeniu niezbędnych materiałów, uzgadnianiu poglądów i stanowisk. Mogą mieć dowolną formę, nie są wiążące, co do sposobu załatwienia sprawy, nie są w związku z tym wyrazem stanowiska organu (podmiotu zobowiązanego), nie stanowią więc informacji publicznej (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27.01.2012 r., I OSK 2130/11, Baza NSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15.07.2010 r., I OSK 707/10, CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20.09.2016 r., sygn. akt I OSK 2649/15, CBOSA). W ich przypadku można bowiem mówić o pewnym stadium na drodze do wytworzenia informacji publicznej. Konsekwentnie przyjąć należy, że "dokumenty wewnętrzne" służące wprowadzić realizacji jakiegoś zadania publicznego, ale nieprzesądzające o kierunkach działania organu, nie stanowią informacji publicznej.

Należy również zastrzec, że prawo do uzyskania określonej informacji, która posiada walor informacji publicznej może w pewnym zakresie podlegać ograniczeniu, w szczególności na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawiera definicji legalnej "tajemnicy przedsiębiorstwa". Definicję powyższą zawiera przepis art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, gdzie wskazuje się, że przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.

Na temat tajemnicy przedsiębiorstwa wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 511/13, (CBOSA), wyjaśniając, że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy: materialny (szczegółowy opis sposobu wykonania usługi, jej koszt) oraz formalny - wola utajnienia danych informacji. Tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej. Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich w poufności (nie jest wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa).

Informacja staje się "tajemnicą", kiedy przedsiębiorca przejawia wolę zachowania jej jako niepoznawalnej dla osób trzecich. Nie traci natomiast swojego charakteru przez to, że wie o niej pewne ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji (pracownicy przedsiębiorstwa). Utrzymanie danych informacji jako tajemnicy wymaga podjęcia przez przedsiębiorcę działań zmierzających do wyeliminowania możliwości dotarcia do nich przez osoby trzecie w normalnym toku zdarzeń, bez konieczności podejmowania szczególnych starań.

Na tajemnicę przedsiębiorstwa może składać się wiedza i doświadczenie, które obejmują cały zespół elementów tworzących proces technologiczno-produkcyjny, w tym rozwiązania konstrukcyjne urządzenia, dokumentację techniczną, sposób (metodę) produkcji, użyte materiały itp. Tajemnicą przedsiębiorstwa jest w takim przypadku cały proces produkcyjny i okoliczność, że jeden z jego elementów, np. konstrukcja urządzenia, jest łatwy do poznania na podstawie informacji powszechnie dostępnych dla osób, które zazwyczaj tym się zajmują, nie pozbawia przedsiębiorcy możliwości objęcia całego procesu poufnością.

W takiej sytuacji podmiot zobowiązany, gdy uzna, że żądana informacja jest informacją publiczną to w formie decyzji administracyjnej odmawia udzielenia takiej informacji publicznej z powołaniem się na tajemnicę przedsiębiorstwa o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Przy czym nieodzowne jest szczegółowe i wyczerpujące uzasadnienie tego stanowiska w uzasadnieniu decyzji, tak by wnioskodawca mógł poznać motywy odmowy udostępnienia informacji, a sąd administracyjny miał możliwość merytorycznej kontroli działania podmiotu zobowiązanego.

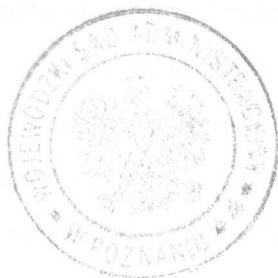
W niniejszej sprawie Spółka nie udzieliła żadnej odpowiedzi Skarżącemu na jego wniosek z 25 sierpnia 2022r. Dopiero w treści skargi wskazała, że nie jest podmiotem zobowiązanym do udzielenia informacji publicznej. Z uwagi na powyższe, działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 3 p.p.s.a., Sąd stwierdził, Spółka że ZE PAK S.A. dopuściła się bezczynności w załatwieniu wniosku, przy czym Sąd ocenił, że bezczynność ta nie miała charakteru rażącego (art. 149 § 1a p.p.s.a.), jak orzeczono w punkcie 1 i 2 wyroku. Jest to, bowiem pojęcie nieostre, wymagające interpretacji z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, tym niemniej w świetle ugruntowanego orzecznictwa nie ulega wątpliwości, że powinno być odnoszone do sytuacji oczywistego, nie budzącego żadnych wątpliwości, poważnego naruszenia obowiązku działania przez podmiot zobowiązany. Musi chodzić o znaczące opóźnienie w podejmowanych przez podmiot zobowiązany czynnościach, pozbawione jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia (por. wyrok NSA z

21.06.2012 r., I OSK 675/12; postanowienie NSA z 27.03.2013 r., II OSK 468/13, CBOSA). Co więcej, w orzecznictwie akcentuje się ciężący na sądach administracyjnych obowiązek roztropnego kwalifikowania bezczynności czy przewlekłości jako mającej miejsce z rażącym naruszeniem prawa, wynikający z konsekwencji (w tym prawnokarnych) takiej kwalifikacji (por. wyroki NSA z 17.09.2015 r., II OSK 652/15 i z 8.03.2017 r., I OSK 1925/16, CBOSA). W ocenie Sądu w rozpoznawanej sprawie bezczynność nie miała charakteru rażącego. Podmiot zobowiązany otrzymał wniosek Skarżącego za pośrednictwem poczty e-mail datowany na dzień 25 sierpnia 2022 r. w tym właśnie dniu. Do dnia dzisiejszego wniosek nie został załatwiony, jednak powodem tego było uznanie, że podmiot nie jest zobowiązany do udzielenia informacji publicznej w żądanym zakresie. W ocenie Sądu nie można przypisywać takiemu działaniu Spółki charakteru rażącego.

Po uprawomocnieniu się niniejszego wyroku obowiązkiem podmiotu zobowiązanego będzie wezwanie do sprecyzowania wniosku Skarżącego. Następnie w zależności od odpowiedzi podmiot zobowiązany będzie musiał udostępnić informację publiczną zgodnie z wnioskiem, powiadomić pisemnie wnioskodawcę o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem (jeśli wnioskowana dokumentacja nie będzie stanowiła informacji publicznej podmiot zobowiązany nie będzie zobowiązany do udostępnienia takich danych w trybie u.i.d.p.) lub wydać decyzję odmowną w tym zakresie (np. w przypadku uznania wnioskowanej informacji za dokumentację stanowiącą tajemnicę przedsiębiorstwa w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.i.p.).

O zwrocie kosztów Sąd postanowił w punkcie 3 wyroku na mocy art. 200 § 1 p.p.s.a. w zw. z § 2 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 221, poz. 2193).

Sprawa została rozpoznana przez Sąd w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 4 p.p.s.a. na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów (art. 120 p.p.s.a.).



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność z oryginałem
Anna Kaczmarek

st. sekretarz sądowy