

Wyrok
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Gdańsku
z dnia 14 sierpnia 2018 r.
II SAB/Gd 62/18

Nietezowane

- *Legalis*

Numer 1814916

Skład sądu

Dorota Jadwiszczok (przewodniczący)
Janina Guść
Mariola Jaroszevska (sprawozdawca)

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w Gdańsku w trybie uproszczonym na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 sierpnia 2018 r. sprawy ze skargi S. W. na bezczynność A Spółki Akcyjnej z siedzibą w G. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej 1. zobowiązuje A Spółkę Akcyjną z siedzibą w G. do rozpatrzenia wniosku S. W. o udostępnienie informacji publicznej zawartego w piśmie z dnia 14 marca 2017 r., w terminie 14 dni od dnia zwrotu akt administracyjnych wraz z wyrokiem ze stwierdzeniem jego prawomocności; 2. stwierdza, że bezczynność miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa; 3. zasądza od A Spółki Akcyjnej z siedzibą w G. na rzecz skarżącego S. W. kwotę 597 (pięćset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

S. W. wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku skargę na bezczynność A. w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej.

W uzasadnieniu skargi strona podała, że w odpowiedzi na wniosek z dnia 14 marca 2017 r. o udostępnienie oświadczenia byłego prezesa zarządu A. – D. O. o nietoczącym się wobec niego postępowaniu karnym lub karnosprownym, zarówno przygotowawczym jak i sądowym oraz jakimkolwiek postępowaniu w przedmiocie ograniczenie lub zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek prawa handlowego, złożonym podczas postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko prezesa zarządu, Spółka w piśmie z dnia 28 marca 2017 r. stwierdziła, że ww. oświadczenie nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1764 ze zm.) zwanej dalej DostInfPubU. Ponadto według Spółki wnioskowany dokument nie posiada przymiotu dokumentu urzędowego, lecz jest dokumentem prywatnym.

Ze stanowiskiem Spółki nie zgodził się skarżący, który zarzucił organowi naruszenie art. 1 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 5, art. 3, art. 6 DostInfPubU oraz art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 DostInfPubU w związku z art. 10 ust. 1 i art. 13 ust. 1 i 2 DostInfPubU

W ocenie skarżącego oświadczenie kandydata na stanowisko prezesa zarządu spółki, w której Skarbowi Państwa przysługuje 51,52 % udziałów w kapitale zakładowym, jest dokumentem, którego treść niewątpliwie odnosi się do działalności tego podmiotu i wiąże się z jego funkcjonowaniem. Zawiera bowiem oświadczenie wiedzy, które determinuje rekomendacje i stanowi uzasadnienie wyboru jednego z kandydatów. Tak wytworzony dokument mieści się więc w pojęciu "dokumentu urzędowego" w rozumieniu art. 6 ust. 2 DostInfPubU, którego treść podlega udostępnieniu. Ponadto skarżący twierdzi, że zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. g DostInfPubU informacją publiczną są

wszelkie informacje wskazane w odrębnych regulacjach związane bezpośrednio z naborem na stanowiska o ile dotyczą one zadań publicznych podmiotów, które te zadania wykonują i korzystają w tym zakresie z publicznych pieniędzy. Z taką zaś sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie, bowiem zgodnie z art. 19a ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561) w spółce, w której ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, członkowie zarządu powoływani i odwoływani są przez radę nadzorczą. Powołanie na członka zarządu następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego przez radę nadzorczą, natomiast jego celem jest sprawdzenie i ocena kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka zarządu. Zgodnie z § 16 ust. 1 statutu A. zarząd tej spółki jest powoływany i odwoływany przez radę nadzorczą, na podstawie postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzonego zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (dalej: "Rozporządzenie"), stanowiącym akt wykonawczy, o którym mowa w art. 19 a ust. 4 ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. W związku z tym należy uznać, że żądana informacja została wytworzona w toku realizacji zadań publicznych Spółki – dotyczy zatrudnienia najlepszego kandydata na prezesa zarządu, wynagradzanej także ze środków publicznych.

Nadto strona skarżąca wskazała na interes publiczny w dostępie obywateli do informacji o osobach pełniących funkcje zarządcze w spółkach dysponujących majątkiem Skarbu Państwa. Przebieg konkursu na stanowisko prezesa zarządu spółki Skarbu Państwa winien być bowiem przejrzysty. O zasadności tego poglądu świadczy chociażby fakt, iż ogłoszenie o postępowaniu kwalifikacyjnym podlega zamieszczeniu na stronie internetowej Spółki oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

W odpowiedzi na skargę A. wniosła o jej oddalenie, ewentualnie odrzucenie skargi w sytuacji, gdyby przeprowadzona przez sąd kontrola doprowadziła do wniosku, że żądana przez skarżącego informacja nie mieści się w ustawowym pojęciu informacji publicznej. W tym zakresie, podtrzymując swoje stanowisko, że wnioskowana informacja nie stanowi informacji publicznej, Spółka wskazała również, że żądana informacja nie dotyczy wykonywanych przez nią zadań publicznych, jak również nie jest związana z wykonywaniem przez Spółkę władzy publicznej.

Zdaniem Spółki podstawą do udostępnienia wnioskowanej informacji nie może być art. 6 ust. 3 lit. g DostInfPubU, bowiem choć przepis ten przewiduje udostępnienie informacji o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska w zakresie określonym w przepisach odrębnych, to wskazane przez skarżącego przepisy odrębne – ustawa o komercjalizacji oraz rozporządzenie Rady Ministrów – przewidują, że walor informacji publicznej ma wyłącznie ogłoszenie o naborze i tylko ono podlega udostępnieniu w trybie DostInfPubU. Brak jest więc podstaw do uznania, że treść dokumentów prywatnych, w tym oświadczeń składanych w procesie kwalifikacyjnym, stanowi informację publiczną. Żądane oświadczenie stanowi tylko jeden z wielu dokumentów wymaganych w przedmiotowym postępowaniu konkursowym, jednakże samo w sobie nie przesądzało o kierunku działania organu. Okoliczność, że dokument prowadzi następnie do wytworzenia informacji publicznej nie świadczy o tym, że on sam stanowi informację publiczną.

Według Spółki również fakt, że Skarb Państwa jest jej głównym akcjonariuszem nie oznacza, że wszystkie sprawy związane z jej działalnością są sprawą publiczną i mogą być uznane za informację publiczną. Spółka jest odrębną od Skarbu Państwa osobą prawną, posiadającą własny majątek i organy zarządzające, a bieżąca działalność Spółki i kontrola nad tą działalnością nie zależy do uprawnień akcjonariuszy. Z kolei to, że Spółka jest uznawana za przedsiębiorcę publicznego na gruncie ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych między organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców nie oznacza, że jest podmiotem realizującym zadania publiczne w rozumieniu DostInfPubU. Skoro więc Spółka nie realizuje zadań publicznych, to także członkowie jej Zarządu nie mogą być uznani za osoby pełniące funkcje publiczne tylko na podstawie pełnionej przez nich funkcji w ramach zarządu przedsiębiorcy publicznego.

Ponadto sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa energetycznego w jego otoczeniu rynkowym oraz wpływ wywierany przez to przedsiębiorstwo na rynek pozostają w kręgu zainteresowań m.in. przepisów służących ochronie konkurencji. Regulacje sektorowe są co do zasady instrumentem służącym tworzeniu warunków umożliwiających rozwój i funkcjonowanie efektywnej konkurencji na określonym rynku, zaś istotnym elementem tej efektywnej konkurencji jest tajemnica przedsiębiorstwa. Tajemnice te podlegają natomiast ochronie w zakresie, w jakim ich ujawnienie może zagrażać lub naruszać interes indywidualnego przedsiębiorcy. Z pojęcia "tajemnicy przedsiębiorstwa" wyprowadza się pojęcie "tajemnicy przedsiębiorcy" na gruncie DostInfPubU, które niekiedy rozumiane jest szerzej. Tajemnice przedsiębiorcy stanowią więc informacje znane jedynie określonej grupie osób i związane są z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich poufności.

Końcowo Spółka powołała się na niedopuszczalność udostępnienia wnioskowanych informacji z punktu widzenia przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE z dnia 27 kwietnia 2016 r. (Dz.U. L 119 z 4 maja 2016 r.), dalej zwanego RODO. Zgodnie z art. 86 RODO dopuszczalna jest możliwość ujawniania danych osobowych zawartych w dokumentach urzędowych, które posiada organ lub podmiot publiczny lub podmiot prywatny w celu wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym, mogą zostać przez ten organ lub podmiot ujawnione zgodnie z prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlegają ten organ lub podmiot, dla pogodzenia publicznego

dostępu do dokumentów urzędowych z prawem do ochrony danych osobowych na mocy niniejszego rozporządzenia, a w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodzi żadna z powyższych przesłanek, co zostało wykazane w uzasadnieniu niniejszego pisma.

Rozpoznając skargę Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Niniejsza skarga na bezczynność w udostępnieniu informacji publicznej zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 oraz art. 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2188 ze zm.), sąd administracyjny sprawuje, w zakresie swej właściwości, kontrolę pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302), zwanej dalej PostAdmU, kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów między innymi w sprawach podlegających rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej (3 § 2 pkt 1) i podejmowaniu innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (3 § 2 pkt 4).

Uwzględniając skargę na bezczynność sąd orzeka na podstawie art. 149 § 1 PostAdmU, zgodnie z którym: zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie aktu, interpretacji albo do dokonania czynności (pkt 1), zobowiązuje organ do stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa (pkt 2) oraz stwierdza, że organ dopuścił się bezczynności (pkt 3). Stosownie do treści art. 149 § 1a PostAdmU sąd jednocześnie stwierdza, czy bezczynność organu miała miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Natomiast w myśl art. 149 § 2 PostAdmU sąd, w przypadku o którym mowa w § 1, może ponadto orzec z urzędu albo na wniosek strony o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub o przyznaniu od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6 PostAdmU

Instytucja skargi na bezczynność organu ma na celu ochronę praw strony przez doprowadzenie do wydania w sprawie rozstrzygnięcia lub podjęcia innej czynności dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Przy czym należy dodać, że sąd ocenia zasadność skargi na bezczynność na dzień jej wniesienia, niemniej zobowiązany jest również uwzględnić wszelkie okoliczności zaistniałe od tego zdarzenia prawnego do chwili orzekania.

Oceniając, czy Spółka A. pozostaje w bezczynności w rozpatrzeniu wniosku skarżącego z dnia 14 marca 2017 r. sąd wojewódzki w pierwszej kolejności zważył, że każdy wniosek o udostępnienie informacji publicznej podlegać winien ocenie z punktu widzenia przesłanek podmiotowych i przedmiotowych. Udostępnienie informacji objętej wnioskiem może bowiem nastąpić jedynie wówczas, gdy podmiot, do którego zostało skierowane żądanie należy do kręgu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej określonych w art. 4 ust. 1 i 2 DostInfPubU, oraz gdy stwierdzone zostanie, że żądana informacja stanowi informację o charakterze publicznym w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostInfPubU

Badając pierwszą z określonych przesłanek, podmiotową, przywołać trzeba treść art. 4 ust. 1 u.i.d.p., według którego obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 5) 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.

Tak więc według przytoczonego przepisu krąg podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej nie jest ograniczony wyłącznie do tych, które mieszczą się w pojęciu organów władzy publicznej, lecz obejmuje również inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności 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.

Zatem niesporny fakt, że Spółka nie kwalifikuje się do organu władzy publicznej w rozumieniu DostInfPubU, nie ma znaczenia dla obowiązku udostępnienia przez nią informacji mającej charakter publiczny. Jest też bowiem niesporne, że Skarb Państwa posiada w Spółce ponad 51 % udziałów w kapitale zakładowym (zob. odpis z KRS w aktach sprawy). Oznacza to, że Skarb Państwa w niej pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798), według którego termin "pozycja dominująca" oznacza "pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40 %".

Zdaniem sądu wojewódzkiego Spółka A. jest podmiotem zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, stosownie do treści art. 4 ust. 1 pkt 5 DostInfPubU, przy czym również z tego względu, że wykonuje zadania publiczne.

Wprawdzie w DostInfPubU ustawodawca posługując się terminem "zadania publiczne" nie zdefiniował go, to

niemniej przyjmuje się w judykaturze, że ma on znaczenie szersze od zwrotu "zadania władzy publicznej" zawartego w art. 61 Konstytucji RP (zob. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2015 r., sygn. akt I OSK 631/14, dostępny w CBOSA www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie "zadanie publicznej" użyte w art. 4 DostlnfPubU w odróżnieniu od pojęcia "zadanie władzy publicznej" użytego w art. 61 Konstytucji RP ignoruje element podmiotowy i oznacza, że zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy i bez konieczności przekazywania tych zadań. Tak rozumiane "zadanie publiczne" cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągania celów określonych w Konstytucji lub ustawie. Dalej podkreśla się w orzecznictwie, że jeżeli zadania danego podmiotu mają na celu zaspokojenie powszechnych potrzeb obywateli i są istotne z punktu widzenia celów państwa, to mieszczą się w zakresie zadań publicznych w rozumieniu DostlnfPubU. Dlatego też, z uwagi na znaczenie energii dla rozwoju cywilizacyjnego i poziomu życia obywateli, a tym samym dla urzeczywistnienia dobra wspólnego, o którym mowa w art. 1 Konstytucji RP, w judykaturze przyjmuje się jednolicie, że do zadań publicznych zalicza się m.in. działalność przedsiębiorstw energetycznych (zob. m.in. wyroki NSA: z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt I OSK 1680/13; z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10; z dnia 4 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 102/13; z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt I OSK 314/14, dostępne w CBOSA www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Tak też w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w którym mówi się, że dysponowanie zasobami energetycznymi warunkuje możliwość urzeczywistnienia dobra wspólnego i ma związek z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli i z zasadą zrównoważonego rozwoju (wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05, Dz.U. Nr 141, poz. 1012).

Jednocześnie w wyroku NSA z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt I OSK 314/14 wyrażono pogląd, z którym w pełni zgadza się sąd orzekający w tej sprawie, że bez względu na to, czy przedsiębiorstwo energetyczne wykonuje zadania w zakresie produkcji energii, czy jej przesyłania czy obrotu, dystrybucji czy sprzedaży, mimo że zadania te odrębnie zostały ujęte w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (aktualnie opubl. w Dz.U. z 2018 r. poz. 755), to takie przedsiębiorstwo powinno być traktowane jako wykonujące zadania publiczne w rozumieniu DostlnfPubU. Stanowisko to jest powszechnie akceptowane w judykaturze, czego wyrazem są orzeczenia w szczególności uznające zarówno A., jak i B., za podmioty wykonujące zadania publiczne (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 1 października 2014 r., sygn. akt I OSK 218/14; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 października 2015 r., sygn. akt II SAB/Gd 59/15 – dostępne w CBOSA).

Sąd wojewódzki nie ma więc wątpliwości, że nawet realizowanie przez Spółkę A. celów sektora energetycznego także przez swoje spółki zależne, tj. A. (dystrybucja energii) i B. (sprzedaż energii), należące do Grupy A., pozostaje bez wpływu na ocenę odnośnie wykonywania przez spółkę A. zadań publicznych. Tym bardziej zatem zasadne jest stwierdzenie, że zadania publiczne wykonuje A., jako spółka-matka powołująca spółki-córki, na które rozdzielono ww. poszczególne zadania z zakresu energetyki. Wymaga zresztą zauważenia, że w ramach przedmiotu działalności A. (zob. odpis z KRS) pozostaje "wytworzenie, przesyłanie, dystrybucja i handel energią elektryczną". Sposób realizacji tego zadania publicznego, czy samodzielnie, czy poprzez powołane do konkretnych celów inne spółki prawa handlowego nie zmienia oceny sądu co do tego, że w odniesieniu do A. spełniona została przesłanka podmiotowa obowiązku udostępnienia informacji publicznej, gdyż podmiot, do którego skierowane zostało żądanie, jest na mocy art. 4 ust. 1 pkt 5 DostlnfPubU zobowiązany do udostępniania tych informacji w trybie i na zasadach określonych w ustawie. Stanowisko przeciwne, zaprezentowane w odpowiedzi na skargę, nie znajduje według sądu wojewódzkiego uzasadnienia.

W dalszej kolejności konieczne jest więc rozważenie przesłanki przedmiotowej, tj. ustalenie, czy żądana we wniosku informacja jest informacją publiczną w rozumieniu art. 1 ust. 1 DostlnfPubU. Przepis ten stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie.

Uszczegółowienie zakresu pojęcia "informacji publicznej", w sposób przykładowy, nastąpiło w art. 6 DostlnfPubU

Między innymi, według art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d DostlnfPubU udostępnieniu podlega informacja o podmiotach, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, w tym o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach. Ponadto, w art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g DostlnfPubU przyjęto, że udostępnieniu podlega informacja publiczna o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych.

W judykaturze przyjmuje się jednolicie, że informację publiczną stanowi każda wiadomość wytworzona przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które władzę publiczną realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie tych kompetencji. Treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych niezależnie do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawy dotyczą, stanowi informację publiczną. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego.

Odnosząc się do tego w pierwszej kolejności wskazać trzeba, że jak już ustalono A. mieści się w katalogu podmiotów wykonujących zadania publiczne, przy czym działając w formie spółki prawa handlowego. Zgodnie z art. 368 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577 ze zm.) władze spółki aktywnej stanowi między innymi zarząd, który składa się członków, w tym prezesa. Zatem informacje dotyczące tak organu jakim jest zarząd, jak i osób sprawujących w nim poszczególne funkcje, w odniesieniu do spółki wykonującej zadania publiczne, w której pozycję dominującą ma Skarb Państwa, podlegają udostępnieniu jako informacje publiczne. Co więcej, w judykaturze nie budzi wątpliwości, że osoba pełniąca funkcję prezesa

zarządu takiej spółki jest osobą pełniącą funkcję publiczną. Wynikający z przepisów KSH zakres kompetencji i uprawnień przysługujący członkom zarządu jednoznacznie wskazuje bowiem, że osoba piastująca stanowisko prezesa tego organu ma wpływ na kształtowanie spraw związanych z działalnością spółki w sferze spraw publicznych. W związku z tym konieczne jest zapewnienie dostępności informacji o osobach decydujących się na udział w życiu publicznym, co dostrzegł także ustawodawca stanowiąc w art. 5 ust. 2 DostInfPubU, że ograniczenie prawa do informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji.

Przy tym trzeba też zwrócić uwagę na szerokie rozumienie terminu "osoby pełniące funkcję publiczną" wypracowane przez naukę prawa i judykaturę. Zauważa się, że za osobę pełniącą funkcję publiczną należy uznać każdego, kto pełni funkcję w organach władzy publicznej lub też w strukturach osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, jeżeli tylko funkcja ta ma związek z dysponowaniem majątkiem państwowym lub samorządowym albo zarządzaniem sprawami związanymi z wykonywaniem swych zadań przez władzę publiczną, a także inne podmioty, które te władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Nie ma przy tym znaczenia, na jakiej podstawie prawnej osoba wykonuje funkcję publiczną (zob. m.in. I. Kamińska, M. Rozbicka - Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Komentarz, Warszawa 2012, s. 87). Orzecznictwo sądowoadministracyjne uznaje, że funkcja publiczna to funkcja związana z uprawnieniami i obowiązkami w zakresie realizacji zadań o znaczeniu publicznym (tak m.in. w wyroku NSA z dnia 10 kwietnia 2015 r., sygn. akt I OSK 125/11, dostępny w CBOSA). Jak też przyjął NSA w wyroku z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 1530/14 (opubl. OSP 5/2017, poz. 53), przywołując przy tym wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 marca 2006 r. (K 17/05, OTK 2006/3A, poz. 30), pojęcie osoby pełniącej funkcję publiczną jest ujmowane szeroko i nie ogranicza się tylko do funkcjonariuszy publicznych, lecz obejmuje każdą osobę mającą związek z realizacją zadań publicznych, a nawet dopiero ubiegającą się o ich wypełnienie.

W tym kontekście, w ocenie sądu, sposób wyłaniania najlepszego kandydata na prezesa zarządu spółki wykonującej zadania publiczne, zmierzający w istocie do powierzenia takiej osobie funkcji publicznych, tworzy sferę faktów publicznych. Dlatego też zgłaszając swoją aplikację na wolne stanowisko publiczne kandydat musi liczyć się z tym, że jego imię i nazwisko, a także dokumenty wskazujące na spełnienie wymogów formalnych nałożonych na kandydatów, nie tylko stanowią informację publiczną, lecz nie będą w procedurze naboru korzystać z ochrony prawa do prywatności. Jeśli bowiem, począwszy od momentu kandydowania na określone stanowisko publiczne do chwili zakończenia wykonywania funkcji publicznej, dana osoba godzi się na udział w życiu publicznym, to nie może budzić wątpliwości, że informacje związane z wymaganiami określonymi dla danego stanowiska, są informacjami publicznymi. Taką zaś informacją jest oświadczenie kandydata, że nie toczy się wobec niego postępowanie karne lub karnoskarbowe, zarówno przygotowawcze jak i sądowe oraz jakiegokolwiek postępowanie w przedmiocie ograniczenia lub zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek prawa handlowego. Jawność informacji w tym zakresie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do procesu rekrutacji w spółce, w której ponad połowa akcji lub udziałów należy do Skarbu Państwa, bowiem z punktu widzenia interesu społecznego i bezpieczeństwa porządku publicznego pożądanym jest, aby osoby piastujące stanowiska zarządcze w spółkach gospodarujących mieniem Skarbu Państwa i wykonujących zadania publiczne, pozostawały poza kręgiem zainteresowań prawa karnego i karnoskarbowego. Przyjęcie poglądu zaprezentowanego przez Spółkę czyniłoby iluzoryczną ochronę interesu społecznego i podważałoby zaufanie do Państwa, które scedowało wykonywanie swoich zadań, m.in. na spółki prawa handlowego i ich organy.

Odnosząc się w tym miejscu do kwestii szczególnego trybu wyłaniania kandydata na stanowisko członka zarządu spółki, w której Skarb Państwa posiada ponad połowę akcji wskazać trzeba ponownie na treść art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g oraz art. 1 ust. 2 DostInfPubU. Pierwszy z powołanych przepisów stanowi, że udostępnieniu podlegają informacje o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych co oznacza, że ustawodawca miał na względzie szczegółowy zakres przedmiotowy tworzonej na potrzeby danego naboru informacji publicznej, ten zaś obejmuje nie tylko treść ogłoszenia o naborze, lecz także informacje uzyskane w odpowiedzi na to ogłoszenie.

W niniejszej sprawie postępowanie kwalifikacyjne zostało przeprowadzone na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2017 r. poz. 1055 ze zm.), zwanej dalej ustawą o komercjalizacji, oraz wydanego na jej podstawie (art. 19a ust. 4) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003 r. w sprawie przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych (Dz.U. z 2003 r. Nr 55, poz. 476 ze zm.), zwanego dalej rozporządzeniem. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia ogłoszenie o postępowaniu kwalifikacyjnym jest zamieszczane na stronie internetowej spółki oraz w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej podmiotu wykonującego w spółce uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa. Ogłoszenie to zawiera w szczególności zakres informacji i oświadczeń, jakie powinny być zawarte w zgłoszeniu (§ 5 ust. 3 rozporządzenia), zaś stosownie do § 6 ust. 1 pkt 5 tego aktu kandydat na stanowisko zobowiązany jest złożyć wraz ze zgłoszeniem oświadczenie o niepodleganiu określonym w przepisach prawa ograniczeniom lub zakazom zajmowania stanowiska członka zarządu w spółkach handlowych. Jednym z takich przepisów jest natomiast art. 18 § 2 KSH, który przewiduje, że nie może być członkiem zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej albo likwidatorem osoba, która została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwa określone w przepisach rozdziałów XXXIII-XXXVII Kodeksu karnego (m.in. przestępstwa przeciwko ochronie informacji, przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko obrotowi gospodarczemu, czy przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi) oraz w art. 5853, art. 587, art. 590 i w art. 591 KSH (m.in. ujawnianie fałszywych danych

związanych z działalnością gospodarczą). Mając na uwadze te regulacje, jak wynika z akt sprawy, Rada Nadzorcza Spółki A. w ogłoszeniu o postępowaniu kwalifikacyjnym na stanowisko prezesa zarządu A. w punkcie 6 ppkt 6 podała, że zgłoszenie kandydata powinno zawierać oświadczenie o tym, że nie toczy się wobec niego postępowanie karne lub karnoskarbowe, zarówno przygotowawcze jak i sądowe oraz jakiegokolwiek postępowanie w przedmiocie ograniczenia lub zakazu zajmowania stanowisk w organach spółek prawa handlowego. Złożenie takiego oświadczenia wraz z innymi wymienionymi w § 6 ust. 1 pkt 1-4 rozporządzenia stanowi wymóg formalny związany z wymaganiami dotyczącymi stanowiska wskazanymi w ogłoszeniu o naborze, jest zatem zdaniem sądu informacją publiczną.

W odpowiedzi na skargę Spółka wywodzi, że przepisy ustawy o komercjalizacji (art. 19a w związku z art. 69a) i wydanego na jej podstawie rozporządzenia stanowią przepisy odrębne wyznaczające zakres udostępnienia informacji o przeprowadzonym przez nią naborze. Skoro zaś w rozporządzeniu wyraźnie wskazano, że publikacji w BIP podlega ogłoszenie o postępowaniu kwalifikacyjnym, to udostępnieniu w trybie DostlnfPubU podlega wyłącznie jego treść. Pogląd o wyłączeniu dostępności żądanej informacji uzyskanej w ogłoszonym naborze Spółka opiera zatem na treści art. 1 ust. 2 DostlnfPubU, który przewiduje, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, tj. w niniejszej sprawie wskazanych przepisów dotyczących naboru na stanowisko członka zarządu w niektórych spółkach handlowych.

W ocenie sądu nie sposób zgodzić się z takim stanowiskiem Spółki, gdyż art. 19a ustawy o komercjalizacji (stosowany w związku z art. 69a) nie zawiera wyłącznego sposobu udostępniania informacji publicznej. Przepis ten brzmi następująco:

1. W spółce, w której ponad połowa akcji należy do Skarbu Państwa, członkowie zarządu powoływani i odwoływani są przez radę nadzorczą.
2. Powołanie na członka zarządu następuje po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego przez radę nadzorczą; przepis ten nie dotyczy członka zarządu wybranego przez pracowników.
3. Celem postępowania kwalifikacyjnego jest sprawdzenie i ocena kwalifikacji kandydatów oraz wyłonienie najlepszego kandydata na członka zarządu.
4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego na stanowisko członka zarządu oraz warunki, jakie powinni spełniać kandydaci na stanowisko członka zarządu spółki, o której mowa w ust. 1.

Wskazane przez stronę przeciwną przepisy szczególne nie wyłączają zatem stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do pozostałych informacji publicznych, niż wynikające z obwieszczenia opublikowanego w BIP. Zakres informacji umieszczanych w BIB w sposób wskazany w § 5 ust. 1 rozporządzenia nie wyczerpuje bowiem wszystkich informacji o charakterze publicznym, związanych z naborem na stanowisko w organie podmiotu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 DostlnfPubU. Wprawdzie więc § 5 ust. 1 rozporządzenia określa te informacje, które stanowią informację publiczną związaną z postępowaniem kwalifikacyjnym na stanowisko prezesa zarządu A. udostępnianą w BIP, to jednak przepis ten (zresztą aktu podrzędnego względem ustawy o komercjalizacji jak i u.i.d.p.) nie wyłącza prawa do uzyskania informacji publicznej o naborze kandydata na stanowisko prezesa zarządu spółki z udziałem ponad 50 % Skarbu Państwa w szerszym zakresie, na wniosek, w trybie DostlnfPubU. Samo bowiem ogłoszenie o postępowaniu kwalifikacyjnym nie zawiera tych informacji publicznych, które są istotne z punktu widzenia społecznej kontroli i przejrzystości procedury wyboru osób pełniących funkcje publiczne, tj. o spełnianiu przez kandydatów wymagań związanych ze stanowiskiem wskazanym w przedmiotowym ogłoszeniu o naborze, w tym treści spornego oświadczenia.

Nie może też odnieść skutku stanowisko Spółki, że udostępnienie żądanej informacji jest niedopuszczalne ze względu na przepisy rozporządzenia w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych

i w sprawie przepływu takich danych, tzw. RODO. Niewątpliwie jest bowiem, że przepisy tego rozporządzenia nie wyłączają stosowania przepisów DostlnfPubU te zaś realizują obowiązek ochrony danych osobowych poprzez ograniczenie wskazane w art. 5 ust. 2, które jednakże w niniejszej sprawie z przyczyn podanych wyżej nie ma zastosowania. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, że udostępnienie żądanej informacji godzić będzie w ochronę danych osobowych, czy to na gruncie DostlnfPubU, czy RODO.

Z przedstawionych rozważań wynika, że wnioskowana przez skarżącego informacja stanowi zdaniem sądu wojewódzkiego informację publiczną w rozumieniu DostlnfPubU. Podnoszone przez Spółkę kwestie dotyczące charakteru spornego oświadczenia jako dokumentu prywatnego a nie urzędowego w rozumieniu art. 6 ust. 2 DostlnfPubU, co miałyby oznaczać brak waloru informacji publicznej, są w tym kontekście chybione. Treść przedmiotowego oświadczenia, a tego domagał się wnioskodawca w pierwszej kolejności jak wynika z wniosku z dnia 14 marca 2017 r., ale też samo oświadczenie, dotyczące spełnienia jednego z wymogów związanych z kandydowaniem na stanowisko prezesa zarządu Spółki A. określonych w ogłoszeniu o naborze jest informacją publiczną podlegającą udostępnieniu na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g DostlnfPubU i w związku z § 6 rozporządzenia określającym warunki zgłoszenia w postępowaniu kwalifikacyjnym na stanowisko członka zarządu spółki, w której ponad połowa akcji lub udziałów należy do Skarbu Państwa.

Natomiast wobec ustalenia, że podmiot, do którego skierowano żądanie był zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej, Sąd przystąpił następnie do oceny, czy organ pozostaje w bezczynności co do rozpatrzenia

wniosku z dnia 14 marca 2017 r.

Bezczynność organu (podmiotu zobowiązanego) na podstawie DostInfPubU polega na tym, że organ zobowiązany do podjęcia czynności materialno - technicznej, czyli do udostępnienia informacji publicznej (art. 14 DostInfPubU), takiej czynności nie podejmuje, nie wydaje także decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej bądź o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1 DostInfPubU), ani na piśmie nie udziela odpowiedzi, że żądanej informacji publicznej nie posiada. Celem skargi na bezczynność jest z kolei zobowiązanie organu (podmiotu zobowiązanego) do wydania aktu lub dokonania wynikającej z przepisów prawa czynności w sprawie wszczętej żądaniem strony.

Analiza przebiegu postępowania w niniejszej sprawie prowadzi do wniosku, że Spółka pozostawała w stanie bezczynności zarówno na dzień złożenia skargi, jak i na dzień rozstrzygnięcia sprawy przez sąd. Spółka uznając, że żądana informacja nie stanowi informacji publicznej poinformowała wnioskodawcę, że nie jest zobowiązana do jej udostępnienia, w piśmie z dnia 28 marca 2017 r. W konsekwencji, ani w zakreślonym przepisami prawa terminie 14 dni od otrzymania wniosku, ani do dnia orzekania przez sąd, Spółka nie rozpoznała wniosku w sposób przewidziany w DostInfPubU, tj. nie udostępniła wnioskowanej informacji, ani też nie wydała decyzji o odmowie jej udostępnienia bądź o umorzeniu postępowania, jak również nie poinformowała, że nie jest w posiadaniu informacji publicznej. W szczególności wymogów ustawowych w zakresie rozpoznania wniosku o udostępnienie informacji publicznej nie spełnia pismo z dnia 28 marca 2018 r. informujące, że w ocenie Spółki żądana informacja nie ma waloru informacji publicznej, skoro stanowisko takie było wadliwe. Oznacza to, że podmiot zobowiązany pozostawał w stanie bezczynności, a więc zachodzi podstawa do zobowiązania Spółki do rozpoznania wniosku strony skarżącej o udostępnienie informacji publicznej, na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 PostAdmU

W punkcie 2 sentencji wyroku sąd, stosownie do art. 149 § 1a PostAdmU stwierdził, że bezczynność, której dopuścił się organ miała miejsce rażącym naruszeniem prawa. Dokonując tej oceny sąd miał na względzie, że skarżący złożył wniosek w dniu 14 marca 2017 r., zaś do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie upłynęło wiele miesięcy, podczas których Spółka nie załatwiła wniosku skarżącego w przewidziany prawem sposób, pozostając w nieuzasadnionej bezczynności. Stan, w którym bezczynność organu trwa ponad rok sąd ocenia jako rażące naruszenie prawa.

Mimo przyjęcia rażącego naruszenia prawa sąd uznał za niecelowe orzeczenie z urzędu co do wymierzenia grzywny bądź przyznania skarżącemu sumy pieniężnej, na podstawie art. 149 § 2 PostAdmU, skoro też wnioski w tym zakresie nie były złożone.

O kosztach postępowania sąd orzekł w pkt 3 na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 PostAdmU oraz § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265). Na zasądzoną kwotę składa się uiszczony wpis od skargi w wysokości 200 zł, wynagrodzenie radcy prawnego – 480 zł oraz opłata sądowa od pełnomocnictwa - 17 zł.