



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 20 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Joanna Cylc-Malec
Sędziowie	Sędzia WSA Grzegorz Grymuza
	Sędzia WSA Brygida Myszyńska-Guziur (sprawozdawca)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 20 listopada 2025 r.
sprawy ze skargi Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie
na bezczynność Lubelskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółki Akcyjnej
z siedzibą w Lublinie
w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej

- I. zobowiązuje Lubelskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Spółkę Akcyjną z siedzibą w Lublinie do rozpoznania wniosku Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie z dnia 18 grudnia 2024 r. o udostępnienie informacji publicznej, w terminie 14 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku;
- II. stwierdza, że bezczynność organu nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;
- III. zasądza od Lubelskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Lublinie na rzecz Fundacji Wolności z siedzibą w Lublinie kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Specjalista
Agnieszka Wojtas
Agnieszka Wojtas

UZASADNIENIE

Fundacja Wolności z siedzibą w Lublinie (dalej jako „strona”, „Fundacja”, „skarżąca”) w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie zarzuciła bezczynność Lubelskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Lublinie (dalej jako „Spółka”) w rozpatrzeniu wniosku o udostępnienie informacji publicznej z 18 grudnia 2024 r.

Z akt sprawy wynika następujący stan faktyczny:

W dniu 18 grudnia 2024 r., skarżąca przesłała na adres mailowy Spółki wiadomość, która zawierała prośbę o udostępnienie:

1. „Instrukcji prowadzenia Centralnego Rejestru Umów w LPEC S.A.” obowiązującej w 2020 roku oraz prowadzonego w oparciu o niego rejestru umów;
2. Informacji w jakim okresie obowiązywała ww. instrukcja i na jakiej podstawie;
3. Informacji, czy od czasu uchylecia ww. instrukcji w LPEC wprowadzono nowe regulacje dot. prowadzenia rejestru umów.

Jednocześnie w ww. piśmie Fundacja zwróciła się o udzielenie jej odpowiedzi za pomocą poczty elektronicznej.

Pismem z 31 grudnia 2024 r. Spółka poinformowała, że prośba o udostępnienie ww. informacji nie może zostać zrealizowana, ponieważ dokumenty te nie są objęte zakresem informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

W ocenie Spółki dokumenty, do których odnosi się wiadomość e-mail z 18 grudnia 2024 r. stanowią regulacje wewnętrzne spółki LPEC S.A. jako podmiotu gospodarczego — spółki prawa handlowego. Regulacje te odnoszą się do kwestii organizacyjnych oraz porządkowych dotyczących funkcjonowania Spółki. Nieobowiązująca już instrukcja prowadzenia centralnego rejestru umów nie wpływa na bieżące sprawy LPEC S.A. i nie wywołuje żadnych skutków prawnych w stosunkach zewnętrznych (wobec klientów i kontrahentów LPEC S.A.). Nie jest to dokument zawierający przepisy prawa powszechnie obowiązujące ani decyzja administracyjna wywołująca skutki wobec obywateli, klientów lub kontrahentów Spółki. Tym samym, nie może być ona postrzegana jako dokument zawierający informacje publiczne, zaś sama instrukcja również nie spełnia przesłanek informacji publicznej.

Ponadto Spółka wskazała, że przedmiotowa instrukcja, jako dokument już nieobowiązujący, nie wywołujący żadnych skutków i nie jest stosowany w bieżącej

działalności przedsiębiorstwa i nie może podlegać udostępnieniu, podobnie jak pozostała archiwalna dokumentacja Spółki.

Zdaniem Spółki należy mieć na uwadze, że Lubelskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej S.A. jest przede wszystkim spółką prawa handlowego - przedsiębiorcą, podmiotem gospodarczym, a nie organem administracji publicznej. O ile działalność organów administracji związana wydawaniem decyzji ingerujących w prawa i obowiązki obywateli lub innych aktów administracyjnych obowiązujących powszechnie, stanowić będzie z reguły informację publiczną, o tyle w przypadku spółki prawa handlowego nie można wewnętrznych porządkowych regulacji prawnych Spółki traktować jako informacji publicznej. Spółka jednocześnie poinformowała, że od czasu uchylecia ww. instrukcji w Spółce nie zostały wprowadzone nowe regulacje dotyczące prowadzenia rejestru umów.

W odpowiedzi na powyższe, pismem z 4 września 2025 r. Fundacja wniosła powołaną na wstępie skargę na bezczynność Lubelskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej S.A z siedzibą w Lublinie w rozpatrzeniu jej wniosku z 18 grudnia 2024 r.

W skardze Fundacja wniosła m.in. o zobowiązanie podmiotu do rozpatrzenia wniosku o informację publiczną w terminie wyroku (dla rozpatrzenia sprawy nie jest konieczny zwrot akt) oraz o zasądzenie zwrotu kosztów.

W ocenie Fundacji nie sposób się zgodzić ze stanowiskiem Spółki. Fundacja domaga się udostępnienia dokumentów wskazujących w jaki sposób prowadzony jest rejestr umów w spółce oraz treści tego rejestru. Rejestr ten zawiera informacje dot. gospodarowania majątkiem spółki komunalnej, pochodzącym z zadysponowania majątkiem oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach. Trudno uznać, iż regulacje odnoszące się do rejestru umów są kwestią wewnętrzną spółki, skoro rejestr ten odnosi się do ww. kwestii. Mając więc na uwadze oczywistość zarzutów stwierdzenie rażącego zarzutów jest uzasadnione.

W odpowiedzi na skargę, organ wniósł o jej oddalenie jako bezzasadnej.

Skarga została rozpoznana w trybie uproszczonym, na podstawie art. 119 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935, z późn. zm.), dalej „p.p.s.a.”. W myśl tego przepisu, sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli przedmiotem skargi jest bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, gdyż Spółka dopuściła się beczynności w zakresie rozpatrzenia wniosku skarżącej z 18 grudnia 2024 r. o udostępnienie informacji publicznej.

Należy na wstępie przypomnieć, że beczynność podmiotu zobowiązanego do udzielenia informacji publicznej będzie miała miejsce w sytuacji, w której podmiot ten w ustawowo określonym terminie nie podejmie w odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji żadnej z czynności określonych w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, tj. nie udostępni informacji publicznej w formie czynności materialno-technicznej w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 902; dalej jako: u.d.i.p.), nie wyda decyzji o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej albo o umorzeniu postępowania (art. 16 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p.), nie powiadomi pisemnie wnioskodawcy o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i nie wskaże, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie (art. 14 ust. 2 u.d.i.p.).

Z uwagi na to, że Spółka udzieliła odpowiedzi na wniosek w terminie, podnosząc, że żądanie nie dotyczy informacji publicznej, należy również przypomnieć utrwalony w doktrynie i orzecznictwie pogląd, że w sprawach dostępu do informacji publicznej beczynność może mieć miejsce nie tylko wtedy, gdy podmiot zobowiązany nie reaguje na wniosek o udostępnienie informacji publicznej, lecz również, gdy powstaje spór co do charakteru żądanej informacji. W takim przypadku właściwym trybem dla zakwestionowania stanowiska podmiotu zobowiązanego jest skarga na jego beczynność, przy rozpoznaniu której sąd administracyjny zobowiązany jest ocenić, czy podmiot taki prawidłowo uznał, że żądana informacja nie ma charakteru informacji publicznej, czy też źle ocenił jej charakter, a przez to nie załatwił wniosku o udostępnienie informacji w sposób prawidłowy i tym samym pozostaje wobec niego beczynny (por. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, 3. wydanie, Warszawa 2016, s. 106).

Spółka bez wątplenia mieści się w katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznych. W myśl art. 4 ust. 1 pkt 5 obowiązek ten ciąży m.in. na osobach prawnych, w których Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego posiadają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2024, poz. 1616),

a także na podmiotach reprezentujących inne niż państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów posługuje się pojęciem pozycji dominującej, ale w rozumieniu przedmiotowym tj. odnoszonym do rynku, a nie podmiotowym, tj. odnoszonym do podmiotów działających na rynku. Stąd użyte w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. pojęcie należy odnosić nie do definicji pozycji dominującej (art. 4 pkt 10 u.o.k.i.k.), ale do definicji przedsiębiorcy dominującego (art. 4 pkt 3 u.o.k.i.k.), przez którego rozumie się przedsiębiorcę, który posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad innym przedsiębiorcą. W świetle definicji zawartej w art. 4 pkt 4 lit. a) u.o.k.i.k. pod pojęciem przejęcia kontroli rozumie się wszelkie formy bezpośredniego lub pośredniego uzyskania przez przedsiębiorcę uprawnień, które osobno albo łącznie, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiają wywieranie decydującego wpływu na innego przedsiębiorcę lub przedsiębiorców; uprawnienia takie tworzą w szczególności m.in.: dysponowanie bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innego przedsiębiorcy (przedsiębiorcy zależnego), także na podstawie porozumień z innymi osobami. Bezspornie Spółka jest osobą prawną, w której jednostka samorządu terytorialnego ma pozycję dominującą w powyższym rozumieniu (Gmina Lublin jest właścicielem całości akcji Spółki – vide odpis z KRS, k. 34 akt sądowych). Ponadto Spółka wykonuje zadania publiczne w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; Dz. U. z 2024 r. poz. 1465).

Istota sporu między stronami sprowadza się zatem do tego, czy wniosek Fundacji z 18 grudnia 2024 r. dotyczył informacji o sprawach publicznych. Spółka zakwestionowała taką kwalifikację, uznając, że wniosek stanowi regulacje wewnętrzne spółki LPEC S.A. jako podmiotu gospodarczego — spółki prawa handlowego, nie ma zatem możliwości rozpoznania go w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p., każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Co więcej, jak wynika z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p., informacją publiczną jest informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w

Sygn. akt II SAB/Lu 139/25

tym o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.

Stwierdzić bowiem należy, że informacja dotycząca sposobu ewidencjonowania umów, w tym w rejestrze umów, czy przy zastosowaniu jakiegokolwiek innego sposobu rejestrowania umów lub przy użyciu dowolnego urządzenia ewidencyjnego, dokumentującego dane o zawartych przez spółką prawa handlowego, utworzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego, stanowi informację publiczną, związaną z funkcjonowaniem i wykonywaniem zadań o charakterze użyteczności publicznej. Podzielić w tym zakresie należy zbieżny pogląd wyrażony w wyroku WSA w Lublinie z 24 maja 2022 r., sygn. akt II SAB/Lu 31/22, zaakceptowany przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 3 września 2024 r., sygn. akt III OSK 2211/22, że wszelkie informacje dotyczące prowadzonych w związku z realizacją zadania publicznego ewidencji, w tym sposobu ich prowadzenia oraz sposobu przechowywania w nich dokumentów zaliczyć należy do informacji o charakterze publicznym.

W ocenie Sądu nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że żądane przez Fundację informacje (instrukcja prowadzenia rejestru umów, a także rejestr umów) stanowią dokumenty o charakterze wewnętrznym. W świetle bowiem jednoznacznego brzmienia art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. f u.d.i.p., wszelkie - co do zasady - rejestry prowadzone przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., stanowią informację publiczną. Również informacja dotycząca zasad ewidencjonowania – prowadzenia rejestru umów stanowi informację o sprawach publicznych.

Powyższe argumenty prowadzą do konkluzji, że Spółka błędnie zakwalifikowała żądanie zawarte we wniosku Fundacji z 18 grudnia 2024 r. jako niedotyczące informacji publicznej, w związku z tym odpowiedź odmowna co do udostępnienia „Instrukcji prowadzenia Centralnego Rejestru Umów w LPEC S.A.” obowiązującej w 2020 r. oraz prowadzonego w oparciu o niego rejestru umów świadczy o tym, że Spółka pozostaje w bezczynności w zakresie rozpoznania wniosku Fundacji o udostępnienie informacji publicznej. Spółka nie udzieliła również informacji w jakim okresie obowiązywała ww. instrukcja i na jakiej podstawie. Jedynie w piśmie z dnia 31 grudnia 2024 r. poinformowała Fundację, że od czasu uchylania ww. instrukcji w Spółce nie zostały wprowadzone nowe regulacje dotyczące prowadzenia rejestru umów.

W tej sytuacji, działając na podstawie art. 149 § 1 pkt 1 i 3 Sąd zobowiązał Spółkę do rozpatrzenia wniosku Fundacji, w terminie 14 dni od daty doręczenia odpisu prawomocnego wyroku (pkt I sentencji wyroku).

Na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. Sąd stwierdził, że bezczynność organu nie miała charakteru rażącego (pkt II sentencji wyroku). Zwłoka Spółki w prawidłowym załatwieniu sprawy nie wynikała z lekceważenia obowiązków nałożonych na organ przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej i dążenia do ograniczenia prawa do strony do dostępu do informacji, lecz z błędnego zastosowania obowiązujących przepisów, które doprowadziło do nieuzasadnionego wniosku, że żądanie nie dotyczy informacji publicznej. W tych okolicznościach nie można przyjąć, że zachowanie organu miało charakter rażącego naruszenia prawa.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na podstawie art. 200 w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a. Zwrot kosztów objął uiszczony wpis od skargi w kwocie 100 złotych.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem stwierdzam

Specjalista
[Signature]
Agnieszka Wojtas