



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 sierpnia 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia NSA Małgorzata Pocztarek
Sędziowie: sędzia NSA Sławomir Wojciechowski (spr.)
sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski
Protokolant: starszy asystent sędziego Agnieszka Żak

po rozpoznaniu w dniu 26 sierpnia 2025 r.

na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska w Warszawie

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 10 lutego 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 2238/21

w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska w Warszawie

na decyzję Polskiego Radia S.A. z siedzibą w Warszawie

z dnia 12 kwietnia 2021 r. (bez numeru)

w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok i zaskarżoną decyzję Polskiego Radia S.A. z siedzibą w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2021 r.;
2. zasądza od Polskiego Radia S.A. z siedzibą w Warszawie na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska - Watchdog Polska w Warszawie kwotę 897 (osiemset dziewięćdziesiąt siedem) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Podniewska

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 2238/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej także jako: „Stowarzyszenie”, „skarżący”, „skarżący kasacyjnie”) na decyzję Polskiego Rada S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej także jako: „Spółka”, „organ”) z dnia 12 kwietnia 2021 r. w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej: oddalił skargę.

Stan faktyczny sprawy przedstawia się w sposób następujący:

Wnioskiem z dnia 16 czerwca 2020 r. Stowarzyszenie zwróciło się do Spółki o udostępnienie informacji publicznej "w zakresie wynagrodzeń redaktorów programów Polskiego Radia z wyszczególnieniem imienia i nazwiska oraz wynagrodzeń, w okresie od początku roku 2020 do dnia złożenia wniosku, z podziałem na miesiące". Stowarzyszenie wniosło o przesłanie ww. informacji na podany adres e-mail.

Decyzją z dnia 12 kwietnia 2021 r. (bez numeru) Spółka odmówiła udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. Podstawę prawną ww. decyzji stanowił art. 16 ust. 1 i 2 w związku z art. 17 ust. 1 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 2176 ze zm.), dalej: "u.d.i.p."

W uzasadnieniu decyzji Spółka wskazała, że udostępnienie informacji publicznej "w zakresie wynagrodzeń redaktorów programów Polskiego Radia z wyszczególnieniem imienia i nazwiska oraz wynagrodzeń, w okresie od początku roku 2020 do dnia złożenia wniosku, z podziałem na miesiące" podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Podniosła, że redaktorzy programów Polskiego Radia S.A. nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Ujawnienie bez ich zgody wysokości wynagrodzenia stanowiłoby naruszenie dóbr osobistych w rozumieniu art. 23 Kodeksu cywilnego, art. 11 Kodeksu Pracy, a także naruszenie praw pracowniczych. Pracodawca zaś ma bezwzględny nakaz szanowania godności i innych dóbr osobistych pracownika.

Następnie Spółka wskazała, że Polskie Radio S.A. posiada m.in. programy ogólnokrajowe (Program 1, Program 2, Program 3, Program 4), Program dla Zagranicy, programy wyspecjalizowane, Informacyjną Agencję Radiową, a także inne redakcje (struktura organizacyjna Spółki jest dostępna na stronie

<https://www.prsa.pl/bip/>). We wskazanych programach jak i redakcjach zatrudnione są osoby piastujące stanowisko "redaktor". Z uwagi na szeroki zakres działania Spółki jako nadawcy publicznego, osoby na stanowisku "redaktora" posiadają różne zakresy obowiązków. Rzeczą wspólną dla tego stanowiska jest usługowy i techniczny charakter wykonywanych prac.

Na poparcie powyższego stanowiska Spółka powołała się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (publ. OTK 2006, seria A, nr 3, poz. 30), w którym wskazano, iż spod zakresu funkcji publicznej wykluczone są takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny. Wkraczanie w sferę prywatności, również tam, gdzie w wyraźny sposób styka się ona ze sferą publiczną, musi być dokonywane w sposób ostrożny i wyważony, z należytą oceną racji, które przemawiają za taką ingerencją. Ograniczenia dotyczące pewnych praw chronionych konstytucyjnie mogą być wprowadzane z uwagi na dobro wspólne. Do praw takich należy prawo do prywatności. Nie zawsze jednak dobro wspólne przeważa nad interesem indywidualnym.

Spółka podniosła również, że ustawodawca w przepisach szczególnych nakazał wobec wybranych grup/osób ujawnienie statusu materialnego poprzez składanie różnego rodzaju oświadczeń majątkowych. Zatem w stosunku do osób nieobjętych obowiązkiem ujawniania swoich dochodów, prawodawca dopuszcza możliwość ograniczeń wynikających chociażby z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Następnie Spółka wskazała, że podstawę prawną jej działania stanowią: ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2020 r., poz. 805 ze zm.), ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1526 ze zm.), ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 692) oraz Statut. Organami Spółki są: Zarząd, Rada Nadzorcza i Walne Zgromadzenie. Spółka posiada również organ opiniodawczo-doradczy, tj. Radę Programową, która działa według zasad określonych w art. 28a ustawy o radiofonii i telewizji. Jak wynika ze Statutu, Spółkę reprezentuje na zewnątrz Zarząd. Wszelkie sprawy związane z prowadzeniem Spółki - niezastrzeżone przez ww. ustawy lub Statut do kompetencji Rady Mediów Narodowych, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Walnego Zgromadzenia lub Rady Nadzorczej - należą do zakresu działania Zarządu. Do kompetencji Zarządu należy m.in. składanie i przyjmowanie oświadczeń woli i dokonywanie czynności prawnych.

To Zarząd Spółki, a nie redaktorzy, podejmuje decyzje w sprawach wydatkowania środków publicznych i jest odpowiedzialny za kierunek realizacji zadań statutowych. Potwierdzają to zapisy regulaminu organizacyjnego Spółki, tj. § 3 i § 4 ust. 1 i 5 w części II zatytułowanej "Organizacja Polskiego Radia S.A."

W związku z powyższym, biorąc pod uwagę strukturę organizacyjną Spółki, zakresy obowiązków "redaktorów", zapisy ww. ustaw oraz Statutu, należy przyjąć, że osobami pełniącymi funkcje publiczne są jedynie członkowie Zarządu Polskiego Radia S.A. oraz członkowie Rady Nadzorczej. To Zarząd Spółki (w szczególnych przypadkach Rada Nadzorcza) podejmuje ostateczne decyzje i kształtuje bezpośrednio, w ramach instytucji publicznej, sytuację prawną innych osób. Pozostałe osoby piastujące stanowiska w Spółce, w tym redaktorzy, pozostają poza zakresem pojęcia osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji. Wykonują oni bowiem prace, które mają charakter usługowy i techniczny, a wyniki ich pracy nie są wiążące.

Podsumowując Spółka wskazała, iż dysponuje majątkiem publicznym i realizuje zadania publiczne, a zatem jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej na podstawie u.d.i.p., jednak w przedmiotowej sprawie wniosek obejmuje podanie imion i nazwisk pracowników, a takie informacje – w przypadku redaktorów programów Polskiego Radia S.A., czyli osób niepełniących funkcji publicznych – podlegają ograniczeniu ze względu na prywatność osób fizycznych.

Pismem z dnia 17 maja 2021 r. Stowarzyszenie wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na powyższą decyzję Spółki i domagając się uchylecia zaskarżonej decyzji, przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W motywach skargi Stowarzyszenie podniosło, iż zgodnie z aktualnym orzecnictwem personalia kontrahentów podmiotów publicznych nie podlegają ochronie prywatności. Stowarzyszenie powołało się w tym zakresie na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2012 r. (sygn. akt I CSK 190/12) wskazując, iż jakkolwiek wyrok ten dotyczył jawności umów zawieranych przez jednostkę samorządu terytorialnego, niemniej jednak cechą relewantną jest to, że jednostka samorządu terytorialnego – tak jak Spółka – jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej. Uprawnia to do przyjęcia tezy, że ujawnienie informacji o umowach zawieranych przez podmiot zobowiązany do udostępnienia

informacji publicznej nie stanowi - co do zasady - naruszenia prywatności osoby fizycznej. Jawność informacji publicznych jest zasadą sformułowaną wprost w art. 61 Konstytucji RP, a jej źródła należy doszukiwać się w wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP zasadzie suwerenności narodu. Wszelkie odstępstwa od zasady jawności powinny być traktowane wyjątkowo, a ewentualne wątpliwości rozstrzygane na rzecz tejże zasady.

Strona skarżąca wskazała również, że redaktorzy programów przedmiotowej Spółki mają bezpośredni wpływ na wykonywanie przez nie funkcji publicznych poprzez przygotowywanie audycji radiowych, których celem powinno być realizowanie zadań określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, tj. dostarczanie informacji, udostępnianie dóbr kultury i sztuki, ułatwianie korzystania z oświaty, sportu i dorobku nauki, upowszechnianie edukacji obywatelskiej, dostarczanie rozrywki oraz popieranie krajowej twórczości audiowizualnej. Część z objętych wnioskiem redaktorów (np. redaktorzy naczelni, kierownicy redakcji etc.) pełni funkcje kierownicze w strukturach Spółki. Osoby te mają bezpośredni wpływ nie tylko na treści merytoryczne poszczególnych audycji, ale również na strukturę organizacyjną Spółki. Redaktorzy są zatem osobami pełniącymi funkcje publiczne. Ich praca nie ma charakteru wyłącznie technicznego, nie polega bowiem na mechanicznym wykonywaniu zleconych prac w zgodzie z jasno sprecyzowaną instrukcją, lecz wiąże się raczej z szerokim zakresem swobody dającej wiele przestrzeni na decydowanie o tym, co i w jaki sposób będzie prezentowane w przygotowanych przez nich audycjach. Redaktorzy mają zatem bezpośredni wpływ na funkcjonowanie Radia i na sytuację jego odbiorców w zakresie poziomu satysfakcji z programów finansowanych ze środków publicznych.

W świetle powyższego, zdaniem Stowarzyszenia, błędne jest stanowisko Spółki, zgodnie z którym redaktorzy programów nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Stanowisko to nie uwzględnia redaktorów, którzy z uwagi na pełnione przez siebie funkcje kierownicze mają wpływ na strukturę organizacyjną Radia. Redaktorzy posiadają też interes faktyczny polegający na konieczności zapewnienia im wysokiej jakości finansowanych ze środków publicznych programów, za co są bezpośrednio odpowiedzialni. Sami redaktorzy dysponują określonymi środkami, które przeznaczone są na realizację prowadzonych przez nich programów.

Sygn. akt III OSK 1641/22

W ocenie Stowarzyszenia, nawet gdyby przyjąć za Spółką, iż redaktorzy programów Spółki są osobami, w stosunku do których ma zastosowanie ograniczenie wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., to należy zauważyć, że prawo do prywatności jest prawem podmiotowym jednostki i prawem tym jednostka może rozporządzać według własnego uznania. Przed wydaniem decyzji odmownej Spółka powinna zatem zwrócić się do osób, których wnioski dotyczą o poinformowanie, czy wyrażają zgodę na udostępnienie informacji dotyczących ich wynagrodzenia. Dopiero bowiem wyrażenie przez pracownika woli zachowania pewnych danych w poufności upoważnia pracodawcę do zbadania, czy istotnie sporne informacje należą do sfery prywatności osoby fizycznej, a w konsekwencji upoważnia pracodawcę do podjęcia się ochrony tych danych.

W odpowiedzi na skargę Spółka wniosła o oddalenie skargi podtrzymując stanowisko, iż do osób pełniących funkcje publiczne należy zaliczyć jedynie członków Zarządu oraz członków Rady Nadzorczej Spółki. Osoby piastujące stanowiska redaktorów nie należą do kręgu osób pełniących funkcje publiczne.

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 10 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 2238/21, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie: oddalił skargę.

W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku WSA w Warszawie wskazał, że ustawa o dostępie do informacji publicznej 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). Ustawa ta reguluje zasady i tryb dostępu do informacji publicznych, przy czym ma zastosowanie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej są 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. Nie ulega zatem wątpliwości, że Polskie Radio S.A., którego jedynym funkcjonariuszem jest Skarb

Sygn. akt III OSK 1641/22

Państwa, jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej będącej w jego posiadaniu (art. 4 ust. 3 u.d.i.p.).

Natomiast informacja publiczna, w myśl art. 1 ust. 1 u.d.i.p., to każda informacja o sprawach publicznych, których przykładowy katalog zawiera art. 6 ust. 1 u.d.i.p. W orzecznictwie sądów administracyjnych przez "informację publiczną" rozumie się każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2015 r. sygn. akt I OSK 2093/14; publ. CBOSA). Informacją publiczną jest więc informacja o aktywności podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. ukierunkowana na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie celów publicznych (np. wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2018 r. sygn. akt I OSK 218/18; publ. j.w.).

W związku z powyższym informacja o wysokości wynagrodzenia pracowników Spółki na stanowiskach redaktorów programów (z wyszczególnieniem imienia i nazwiska pracownika, z podziałem na miesiące) stanowi informację publiczną. Jest to informacja o zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej (art. 6 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.) oraz o majątku publicznym (art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a u.d.i.p.).

Odmawiając udostępnienia informacji publicznej w zakresie powyżej wskazanym Spółka powołała się na prawo do prywatności pracowników - osób fizycznych, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Przepis ten stanowi, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Przy czym, ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Stanowisko organu w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy jest, w ocenie Sądu, prawidłowe.

Prawo do prywatności jako wartość, która ogranicza zakres przedmiotowy prawa do uzyskania informacji publicznej jest dobrem jednostki, a zatem wartością chronioną przed nieuzasadnioną ingerencją, o czym stanowi art. 47 Konstytucji RP. Prawo to wraz z prawem do ochrony danych osobowych, którego dotyczy art. 51

Konstytucji, ze względu na dotyczące godności człowieka postanowienia wstępu do Konstytucji oraz jej art. 30, są zarazem normatywną podstawą ustroju, wyrażającą jego tożsamość, zdeterminowaną przez godność i wolność jednostki (por. R. Piotrowski, Prawo do prywatności i ochrony danych osobowych jako wartości konstytucyjne [w:] Prywatność a jawność - bilans 25-lecia i perspektywy na przyszłość, red. A. Mednis, Warszawa 2016, s. 18). Prawo do prywatności nie znajdzie usprawiedliwienia dla ograniczenia prawa do informacji publicznej w stosunku do informacji o osobach sprawujących funkcje publiczne.

W kwestii interpretacji pojęcia "osoba pełniąca funkcje publiczne" wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05 (publ. OTK-A z 2006 r. Nr 3, poz. 30). TK stwierdził m.in, że pojęcie to jest ściśle związane z konstytucyjnym ujęciem prawa z art. 61 ust. 1, a więc nie może budzić wątpliwości, że chodzi tu o osoby, które związane są formalnymi więziami z instytucją publiczną (organem władzy publicznej). Sprawowanie funkcji publicznej wiąże się z realizacją określonych zadań w urzędzie, w ramach struktur władzy publicznej lub na innym stanowisku decyzyjnym w strukturze administracji publicznej, a także w innych instytucjach publicznych. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadanie publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji, przy czym nie muszą to być osoby uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych. Takim osobami będą bowiem także osoby, które wywierają wpływ na podejmowanie rozstrzygnięć o charakterze władczym, a zatem osoby pełniące takie stanowiska, na których podejmuje się działania wpływające bezpośrednio na sytuację prawną innych osób lub która łączy się co najmniej z przygotowaniem szeroko rozumianych decyzji dotyczących innych podmiotów.

Zdaniem Trybunału, nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie, czy i w jakich okolicznościach osoba funkcjonująca w ramach instytucji publicznej będzie mogła być uznana za sprawującą funkcję publiczną. Nie można twierdzić, że w wypadku ustalenia kręgu osób, których życie prywatne może być przedmiotem uzasadnionego zainteresowania publiczności, istnieje jednolity mechanizm czy kryteria badania zakresu możliwej ingerencji. TK dostrzegł, że trudno byłoby stworzyć ogólny, abstrakcyjny, a tym bardziej zamknięty katalog tego rodzaju funkcji i

stanowisk. Spod zakresu funkcji publicznej TK wykluczył jednak stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny.

Analogiczne stanowisko w tej kwestii zajmowały sądy administracyjne (por. wyroki NSA: z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1044/13; z dnia 23 marca 2017r., sygn. akt I OSK 3074/15; z dnia 9 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2130/15, publ. CBOSA) podkreślając, że użyte w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. pojęcie "osoby pełniące funkcję publiczną" obejmuje każdą osobę, która ma wpływ na kształtowanie spraw publicznych w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p., tj. na sferę publiczną. W związku z tym za pełniące funkcje publiczne uznać należy osoby, które wykonują powierzone im przez instytucje państwowe lub samorządowe zadania i przez to uzyskują znaczny wpływ na treść decyzji o charakterze ogólnospołecznym. Cechą wyróżniającą takie osoby jest posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Wskazanie, czy mamy do czynienia z funkcją publiczną, powinno zatem odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadania publiczne. Chodzi zatem o podmioty, którym przysługują kompetencje decyzyjne w ramach instytucji publicznej.

Warto powołać również pogląd wyrażony w wyroku NSA z dnia 29 maja 2020r. sygn. akt I OSK 1949/19 (publ. j.w.), gdzie wskazano m.in., iż za osobę pełniącą funkcję publiczną należy uznać każdego, kto pełni funkcję 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 władze publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują lub gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

W świetle powyższego, za osoby pełniące funkcje publiczne w rozumieniu art. 5 ust. 2 pkt 2 u.d.i.p. należy uznać pracowników zajmujących stanowiska i funkcje, których sprawowanie łączy się co najmniej z przygotowaniem decyzji dotyczących innych podmiotów oraz pozwala na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Jednak dla prawidłowego zastosowania art. 5 ust. 2 u.d.i.p. koniecznym jest każdorazowe badanie zakresu uprawnień (obowiązków) osób, których dotyczy wnioski o udostępnienie informacji publicznej.

Uwzględniając powyższe Sąd zwrócił się do Spółki o nadesłanie zakresów obowiązków redaktorów programów Spółki, które to dokumenty Sąd zakwalifikował jako dokumenty źródłowe w sprawie, niepodlegające udostępnieniu stronie skarżącej (por. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 191/13; publ. CBOSA).

Analiza nadesłanych "zakresów obowiązków służbowych" prowadzi do wniosku, że osoby zatrudnione na stanowisku "redaktor" nie należą do kręgu osób pełniących funkcje publiczne. Przede wszystkim osoby te nie posiadają kompetencji decyzyjnych w strukturze organizacyjnej Spółki, co potwierdza treść regulaminu organizacyjnego Spółki (<https://www.prsa.pl> zakładka "akty prawne"). Nie odpowiadają bezpośrednio za realizację zadań publicznych realizowanych przez Spółkę, a określonych w art. 1 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Nie podejmują też decyzji związanych z wydatkowaniem środków publicznych, które w sposób bezpośredni kształtowałyby sytuację prawną innych podmiotów. Osoby zatrudnione na stanowisku "redaktora", jakkolwiek posiadają pewien zakres swobody wynikający z kreatywnego charakteru pracy dziennikarskiej, to jednak nie mają uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji w sferze realizacji zadań publicznych oraz wydatkowania środków publicznych. Nie pełnią zatem funkcji publicznych.

Podkreślić przy tym należy, że powyższa ocena odnosi się wyłącznie do osób objętych zakresem wniosku informacyjnego z dnia 16 czerwca 2020 r., tj. "redaktorów" programów Spółki, nie zaś "redaktorów naczelnych", "kierowników redakcji", czy "innych osób pełniących funkcje kierownicze" w strukturach Spółki, które to stanowiska powoływała strona skarżąca w treści skargi. Nie ulega wątpliwości, że istnieje zasadnicza różnica w odniesieniu do zakresu obowiązków i odpowiedzialności pomiędzy stanowiskiem "redaktora", a wymienionymi powyżej stanowiskami o charakterze kierowniczym, co wynika choćby z postanowień regulaminu organizacyjnego Spółki. Wniosek o udostępnienie informacji publicznej, a w konsekwencji zaskarżona decyzja, nie dotyczyły jednak wymienionych w skardze stanowisk kierowniczych. W związku z powyższym działanie strony skarżącej polegające na próbie modyfikacji (czy uzupełnienia) wniosku informacyjnego na etapie skargi nie mogło odnieść zamierzonego skutku i podważyć trafności podjętego przez organ rozstrzygnięcia. Jeśli natomiast intencją strony skarżącej było żądanie udostępnienia przez Spółkę informacji o wynagrodzeniach osób na ww. stanowiskach kierowniczych, to powinna to precyzyjnie wyartykułować w ewentualnym (nowym) wniosku informacyjnym.

Sygn. akt III OSK 1641/22

Uzasadniając odmowę udostępnienia informacji publicznej organ podnosił m.in., iż redaktorzy "wykonują prace, które mają charakter usługowy i techniczny". Argumentacja ta nie jest trafna. Co do zasady pełnienie funkcji usługowych i technicznych przypisuje się bowiem osobom na stanowiskach np. konserwatora, kierowcy, sprzątacza (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1949/19, publ. CBOSA). Natomiast osoby na objętych wnioskiem stanowiskach redaktorów, co potwierdza treść nadesłanych przez Spółkę zakresów obowiązków, realizują określone zadania o charakterze merytorycznym. Nieprecyzyjna czy nawet błędna w tym zakresie argumentacja Spółki nie dyskwalifikuje jednak zaskarżonej decyzji. Prawidłowo bowiem podmiot zobowiązany stwierdził, że redaktorzy nie należą do kręgu osób pełniących funkcje publiczne, a w konsekwencji podjął prawidłowe rozstrzygnięcie o odmowie udostępnienia żądanej informacji publicznej ze względu na prawo do prywatności w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Sąd nie podziela przy tym stanowiska strony skarżącej, że w odniesieniu do pracowników niepełniących funkcji publicznych Spółka ma obowiązek zwracania się z zapytaniem, czy rezygnują oni z przysługującego im prawa do ochrony prywatności w myśl art. 5 ust. 2 in fine u.d.i.p. Wskazać bowiem należy, że przepisy prawa nie wymagają zwracania się przez podmiot zobowiązany z zapytaniem o to, czy osoby, których dotyczy żądana informacja publiczna, rezygnują z prawa do ochrony ich prywatności. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie (por. wyrok NSA z dnia 8 lipca 2015 r., sygn. akt I OSK 1530/14; publ. j.w.).

Konkludując Sąd stwierdza, że zarzuty skargi nie mogły odnieść zamierzonego skutku. W sprawie nie doszło bowiem do naruszenia art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Spółka, biorąc pod uwagę treść wniosku, prawidłowo uznała, że dostęp do żądanej informacji podlega ograniczeniu ze względu na ochronę prywatności osób fizycznych.

Nie ma również podstaw do uznania, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 7 oraz art. 77 § 1 k.p.a. Wszystkie istotne dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności faktyczne zostały ustalone i poddane ocenie, a uzasadnienie decyzji jest wystarczające z punktu widzenia wymogów określonych w art. 107 § 3 k.p.a.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, działając na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.

Skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wywiodło skarżące Stowarzyszenie zaskarżając go w całości i zarzucając zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie:

- 1) przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, a to: art. 133 § 1 P.p.s.a. i art. 134 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a., poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na zaniechaniu rozpatrzenia przez WSA w Warszawie zarzutu skargi na Decyzję, w zakresie naruszenia art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a przez to brak oceny zasadności zastosowania ograniczenia prawa do informacji z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, podczas gdy zarzut był wyraźnie podniesiony i uzasadniony w skardze. Uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało zaniechaniem przez WSA w Warszawie rozpatrzenia kluczowego dla wyniku zarzutu naruszenia art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP w związku z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, a to: art. 133 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 5 ust. 2 U.d.i.p. i art. 141 § 4 P.p.s.a., poprzez rozpoznanie skargi na podstawie akt sprawy, które to akta nie były w całości dostępne dla Skarżącego, pomimo braku podstaw do ograniczania do nich dostępu;
- 3) przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, a to: art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a. i art. 145 § 1 lit. a) i c) P.p.s.a. w związku z art. 7 K.p.a., art. 77 § 1 K.p.a. i art. 107 § 3 K.p.a., poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na dokonaniu wadliwej kontroli zaskarżonego aktu, a nadto nieuchyleniu Decyzji mimo naruszenia przepisów postępowania mających wpływ na wynik sprawy oraz w sytuacji stwierdzenia, iż postępowanie dowodowe przeprowadzone przez Organ było niewystarczające, a uzasadnienie Decyzji błędne. Uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, gdyż skutkowało utrzymaniem w mocy Decyzji, która zawierała liczne uchybienia proceduralne oraz oparta została na niepełnym materiale dowodowym;
- 4) prawa materialnego, a to: art. 5 ust. 2 U.d.i.p. w związku z art. 21 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji (dalej: U.r.t.), poprzez jego niewłaściwe

- zastosowanie polegające na zaniechaniu rozważenia, czy osoby, których dotyczył wniosek Skarżącego - *verba legis* - mają związek z pełnieniem funkcji publicznych, a co za tym idzie czy dopuszczalne jest powoływanie się przez Organ na przesłankę prywatności osób fizycznych;
- 5) prawa materialnego, a to: art. 19 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: „MPPOiF”), poprzez jego niezastosowanie, a przez to wydanie orzeczenia utrzymującego w mocy Decyzję ograniczającą prawo chronione w tym przepisie;
 - 6) prawa materialnego, a to: art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 5 ust. 2 U.d.i.p., poprzez błędną wykładnię, polegającą na ocenie, iż objęte wnioskiem informacje mogą naruszyć prawo do prywatności osób fizycznych i błędnej ocenie, iż osoby objęte, wnioskiem nie pełnią funkcji publicznych, a nadto uznaniu, iż ochrona prawa do prywatności obejmuje także imię i nazwisko osoby fizycznej;
 - 7) prawa materialnego, a to: art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (dalej: „EKPCz”), poprzez niezastosowanie, a tym samym bezpodstawne i władcze ograniczenie prawa do informacji oraz debaty o sprawach publicznych;
 - 8) art. 5 ust. 2 zdanie 2 U.d.i.p., poprzez błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, iż podmiot zobowiązany nie ma obowiązku uwzględnienia woli osób fizycznych w zakresie zrzeczenia się prawa do prywatności.

Wskazując na powyższe zarzuty kasacyjne Stowarzyszenie wniosło o:

- I. uchylenie wyroku w całości i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez uchylenie decyzji w całości i orzeczenie o kosztach postępowania;
- II. ewentualnie o: uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie;
- III. przeprowadzenie rozprawy;
- IV. zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Spółka wniosła o oddalenie w całości skargi kasacyjnej oraz zasądzenie na rzecz organu niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. Granice skargi kasacyjnej są wyznaczone przez zakres zaskarżenia orzeczenia sądu pierwszej instancji oraz podniesione i poddane konkretyzacji podstawy kasacyjne. Zgodnie z treścią art. 174 p.p.s.a., skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Powyższe ustawowe podstawy kasacyjne wymagają od skarżącego kasacyjnie konkretyzacji poprzez sformułowanie tzw. zarzutów kasacyjnych. Oznacza to, że jeżeli – tak jak w rozpoznawanej sprawie – nie zachodzi nieważność postępowania zakres postępowania kasacyjnego wyznacza strona wnosząca skargę kasacyjną przez przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie.

Jak wyżej, ze wskazanych przepisów wynika, że wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych. Istotą tego postępowania jest bowiem weryfikacja zgodności z prawem orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego oraz postępowania, które doprowadziło do jego wydania.

Na wstępie wskazać należy, że skarga kasacyjna jest daleka od paradygmatu wynikającego z przepisów art. 174 – 176 p.p.s.a. W szczególności zarzuty nie wskazują w sposób jasny i niebudzący wątpliwości ich istoty oraz woli skarżącego kasacyjnie Stowarzyszenia. Skarga kasacyjna jako całość, tj. zarzuty rozpatrywane

łącznie z ich uzasadnieniem pozwalają jednakże na zdekodowanie jej treści i woli, a tym samym umożliwiają jej merytoryczne rozpoznanie.

Skarżący kasacyjnie zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu naruszenie zarówno przepisów prawa materialnego, jak też przepisów postępowania. W takiej sytuacji, co do zasady, jako pierwsze podlegają rozpatrzeniu zarzuty naruszenia przepisów postępowania, gdyż weryfikacja prawidłowości wykładni lub zastosowania przepisów prawa materialnego, dokonana przez sąd I instancji, jest możliwa jedynie w przypadku stwierdzenia braku uchybień natury procesowej, mogących mieć istotny wpływ na treść rozstrzygnięcia. W rozpoznawanej sprawie zarzuty procesowe pozostają w związku z zarzutami naruszenia prawa materialnego, tym samym konieczne będzie łączne ich rozpoznanie.

Przede wszystkim jako bezzasadne ocenić należy zarzuty naruszenia przepisów postępowania, mających wpływ na treść orzeczenia, tj.: „art. 133 § 1 P.p.s.a. i art. 134 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 141 § 4 P.p.s.a.” oraz „art. 133 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 5 ust. 2 U.d.i.p. i art. 141 § 4 P.p.s.a.”. Naruszenie określonej w art. 133 § 1 p.p.s.a. zasady orzekania na podstawie akt sprawy mogłoby stanowić skuteczną podstawę kasacyjną w sytuacji oddalenia skargi mimo niekompletnych akt sprawy, pominięcia istotnej części tych akt, czy też oparcia orzeczenia na własnych ustaleniach sądu, to znaczy dowodach lub faktach nieznajdujących odzwierciedlenia w aktach sprawy. Należy przy tym odróżnić poddanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej na podstawie innego materiału niż akta sprawy, od wydania wyroku na podstawie akt sprawy, z przyjęciem odmiennej oceny materiału dowodowego zawartego w tych aktach. Powyższe sprowadza się do stwierdzenia, że zasadniczo art. 133 § 1 p.p.s.a. nie może służyć kwestionowaniu ustaleń i oceny przyjętego w sprawie stanu faktycznego. Nie służy on również zwalczaniu wniosków, jakie zostały wyprowadzone przez sąd z materiału dowodowego sprawy, a do tego zmierza wskazany zarzut skargi kasacyjnej. Z kolei naruszenie art. 141 § 4 p.p.s.a. może mieć miejsce wtedy, gdy uzasadnienie nie zawiera wymienionych w tym przepisie elementów, a także wówczas, gdy uzasadnienie nie zawiera stanowiska odnośnie do przyjętego stanu faktycznego, a także gdy zaskarżony wyrok nie poddaje się kontroli instancyjnej z powodu wadliwości sporządzonego uzasadnienia. Równocześnie należy podkreślić, że za pomocą zarzutu naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., podobnie jak za pomocą zarzutu naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a., nie można kwestionować ocen prawnych zawartych

w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. W szczególności, okoliczność, że stanowisko zajęte przez sąd pierwszej instancji jest odmienne od prezentowanego przez stronę wnoszącą skargę kasacyjną, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne, mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy oraz nie poddaje się kontroli kasacyjnej.

Dlatego przedmiotowe zarzuty naruszenia przepisów prawa procesowego nie mogły odnieść zamierzonego skutku.

Niezasadne są także zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego, tj.: „art. 19 ust. 2 MPPOiF” oraz „art. 10 ust. 1 EKPCz”, bowiem – każdorazowo – skarżący zarzucił ich niezastosowanie. Jak wskazuje sam skarżący kasacyjnie Sąd I instancji nie stosował tego przepisu, a więc nie mógł go naruszyć. W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym nie jest dopuszczalne w świetle brzmienia art. 174 p.p.s.a. formułowanie zarzutu skargi kasacyjnej jako naruszenie przepisu prawa "poprzez jego niezastosowanie" czy "pominięcie" (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., I OSK 1807/07; wyrok NSA z dnia 14 maja 2007 r., I OSK 1247/06; wyrok NSA z dnia 28 marca 2007 r., I OSK 31/07; postanowienie NSA z dnia 2 marca 2012 r., I OSK 294/12). Dopuszczając nawet w ramach pierwszej podstawy kasacyjnej kwestionowanie niezastosowania określonego przepisu prawa, to strona skarżąca kasacyjnie powinna wskazać dlaczego ten właśnie przepis powinien leć u podstaw kwestionowanego rozstrzygnięcia, tj. dlaczego powinien być zastosowany. W niniejszej sprawie, strona skarżąca kasacyjnie w żaden sposób nie uzasadniła podniesionego zarzutu poza przytoczeniem jego treści i ogólnikowym stwierdzeniem zawartym w zarzucie, że „orzeczenie utrzymujące w mocy decyzję ogranicza prawo chronione w tym przepisie” oraz „bezpodstawne i władcze ograniczenie prawa do informacji oraz debaty o sprawach publicznych”.

Dlatego przedmiotowe zarzuty naruszenia prawa materialnego nie mogły odnieść zamierzonego skutku.

Natomiast jako zasadne ocenić należy pozostałe zarzuty wywiedzione w skardze kasacyjnej, tj. naruszenie: „przepisów postępowania, co mogło mieć istotny wpływ na wynik postępowania, a to: art. 3 § 2 pkt 1 P.p.s.a. i art. 145 § 1 lit. a) i c) P.p.s.a. w związku z art. 7 K.p.a., art. 77 § 1 K.p.a. i art. 107 § 3 K.p.a.”, „prawa materialnego, a to: art. 5 ust. 2 U.d.i.p. w związku z art. 21 ust. 1 Ustawy o radiofonii i telewizji (dalej: U.r.t.)”, „prawa materialnego, a to: art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, art.

Sygn. akt III OSK 1641/22

61 ust. 3 Konstytucji RP i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 5 ust. 2 U.d.i.p.,” oraz „art. 5 ust. 2 zdanie 2 U.d.i.p.”.

W rozpatrywanej sprawie nie jest sporne, że Polskie Radio S.A. jest podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej. Przepis art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej stanowi, że zobowiązanym do udostępnienia takiej informacji są 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. Polskie Radio S.A. z siedzibą w Warszawie jest spółką Skarbu Państwa, której celem jest wypełnianie zadań radiofonii publicznej w Polsce.

Nie budzi również wątpliwości, że informacją publiczną jest informacja o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także informacje o działalności 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). Informacją publiczną jest więc informacja o aktywności podmiotów wskazanych w Konstytucji, która jest ukierunkowana na wypełnianie określonych zadań publicznych i realizowanie celów publicznych (np. wyrok NSA z 22 czerwca 2018 r. sygn. akt I OSK 218/18). W konsekwencji informacje o wysokości wynagrodzenia, różnego rodzaju dodatków do wynagrodzenia, nagród (premi) przyznanych i wypłaconych każdemu z pracowników Spółki (z podaniem konkretnej kwoty przypisanej do konkretnego pracownika) stanowią informację publiczną. Informacje, których udostępnienia domaga się skarżące Stowarzyszenie dotyczą zasad funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, tj. art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2020 r, sygn. akt II SA/Wa 2641/19, CBOSA).

Istota sporu w rozpatrywanej sprawie sprowadza się do oceny, czy informacje w zakresie wynagrodzeń redaktorów programów Spółki z wyszczególnieniem imienia i nazwiska oraz wynagrodzeń, w zakresie określonym we wniosku o udostępnienie informacji publicznej, nie podlegają udostępnieniu z uwagi na prawo do prywatności.

Według art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, który był podstawą wydania zaskarżonej decyzji, prawo do informacji publicznej podlega

ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa. Z przepisu tego wynika, że prawo do prywatności osób pełniących funkcje publiczne nie podlega ochronie w zakresie dotyczącym informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji.

W zaskarżonej decyzji Spółka podała, że pracownicy spółki nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, wykonują oni jedynie pracę o charakterze usługowym i technicznym. Korzystają zatem z ochrony (prawa do prywatności), o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Trafnie Sąd I instancji podniósł, że argumentacja ta nie jest trafna. Co do zasady pełnienie funkcji usługowych i technicznych przypisuje się bowiem osobom na stanowiskach np. konserwatora, kierowcy, sprzątacza (por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1949/19, publ. CBOSA). Natomiast osoby na objętych wnioskiem stanowiskach redaktorów, co potwierdza treść nadesłanych przez Spółkę zakresów obowiązków, realizują określone zadania o charakterze merytorycznym.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego argumentacja Spółki przedstawiona w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie jest poparta analizą okoliczności faktycznych sprawy i nie spełnia waloru przekonywania strony, zgodnie z dyspozycją art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 1 u.d.i.p. Zatem w celu zrealizowania wniosku skarżącego Stowarzyszenia należało przeanalizować strukturę organizacyjną Spółki i ustalić osoby zajmujące w tej strukturze stanowiska związane z realizacją zadań publicznych oraz formę prawną zatrudnienia tych osób. Na kanwie niniejszej sprawy analiza i ocena osób powinna odnosić się do redaktorów programowych Spółki. Dopiero ocena tego, czy osoba zatrudniona na danym stanowisku podejmuje decyzje w sprawach wydatkowania środków publicznych, czy też jest odpowiedzialna za kierunek realizacji zadań statutowych pozwoli odpowiedzieć na pytanie czy jest osobą sprawującą funkcję publiczną, czy też związaną z pełnieniem takiej funkcji. Przedmiotowej analizy w niniejszej sprawie Spółka nie dokonała.

Zarówno Spółka, jak i Sąd I instancji powołali się na wykładnię pojęcia osób pełniących funkcje publiczne, którą dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05. W wyroku tym stwierdzono, że art. 5 ust. 2 zdanie 2

ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej jest zgodny z art. 31 ust. 3, art. 47 i art. 61 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 61 ust. 4 Konstytucji (OTK-A z 2006 r., nr 3, poz. 30; Dz.U. z 2006 r. Nr 49, poz. 358). Akceptując powyższe stanowisko, jako kryterium służące uchwyceniu granic zakresowych pojęcia "osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji" należy przyjmować kryterium bezpośrednio oddziaływania działań podejmowanych w ramach instytucji publicznej wpływających na sytuację prawną innych osób, w czym mieszczą się zwłaszcza co najmniej wąskie kompetencje decyzyjne. Bezpośredniość – zgodnie z językowym znaczeniem tego słowa przyjmowanym w języku polskim – oznacza działanie "bez pośrednictwa kogokolwiek, czegokolwiek, wprost" (por. B. Dunaj (red.): Słownik współczesnego języka polskiego, Tom 1, Warszawa 1999, s. 51). Oznacza to, że poza zakresem pojęcia "osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji" nie pozostają tylko te osoby, które w ramach instytucji publicznej podejmują działania wyłącznie na stanowiskach usługowych i technicznych. Również działania osób znajdujących się w strukturze instytucji publicznej mające charakter wyłącznie pomocniczy, doradczy, opiniujący, konsultujący, których wyniki nie są wiążące, tzn. mogą być uwzględnione (lub nie) przez inny podmiot kształtujący bezpośrednio w ramach instytucji publicznej sytuację prawną innych osób, nie pozwalają osobom takim (pomocników, doradców, opiniujących, konsultantów) traktować jako "osoby pełniące funkcje publiczne, mające związek z pełnieniem tych funkcji" w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (patrz: wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r., sygn. akt I OSK 2130/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2020 r, sygn. akt II SA/Wa 2641/19, CBOSA).

Konkludując w niniejszej sprawie Spółka stosowej oceny w tym względzie nie dokonała, tym samym jej odmowa udostępnienia informacji w zakresie wynagrodzeń redaktorów programów Spółki z wyszczególnieniem imienia i nazwiska oraz wynagrodzeń z uwagi na prawo do prywatności jawi się jako co najmniej przedwczesna. Jak już bowiem wskazano, podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej może powołać się na prawo do prywatności (tajemnicę przedsiębiorcy) tylko w odniesieniu do informacji o osobach niepełniących funkcji publicznych, niemających związku z pełnieniem tych funkcji lub osób, które nie zrezygnowały z przysługującego im prawa. Spółka nie poczyniła jakichkolwiek ustaleń w tym zakresie i objęła zaskarżoną decyzją o odmowie udostępnienia

Sygn. akt III OSK 1641/22

informacji wszystkich redaktorów programów Spółki. Nie wykazała też, że którakolwiek z osób, których dotyczy wnioski o udostępnienie informacji o przyznanych im nagrodach nie zrezygnowała z ochrony wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 sierpnia 2020 r, sygn. akt II SA/Wa 2641/19, CBOSA). Jak już wyżej wskazano, tryb postępowania podmiotu zobowiązanego przy rozpoznawaniu wniosku, który powinien obejmować dwa elementy: 1) analizę struktury organizacyjnej Spółki w celu ustalenia stanowisk, które można uznać, stosownie do art. 5 ust. 2 u.d.i.p., za związane z pełnieniem funkcji publicznej; 2) ustalenie czy osoba zatrudniona na danym stanowisku istotnie podejmuje decyzje w sprawie wydatkowania środków publicznych lub jest osobą odpowiedzialną za nadawanie kierunku wykonywania zadań statutowych Spółki (tak: wyrok NSA z dnia 14 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 5516/21).

Prowadząc ponownie postępowanie organ będzie miał na uwadze przedstawione poglądy i poczynione uwagi w niniejszym uzasadnieniu. Nie przesądzając wyników tego postępowania, otwartym pozostaje zastosowanie prawa materialnego i wynik postępowania.

W tym stanie rzeczy stwierdzając, że skarga kasacyjna ma usprawiedliwione podstawy, a istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i oraz na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a. w zw. z art. 193 p.p.s.a. zaskarżoną decyzję, orzekając jak w punkcie pierwszym wyroku. W punkcie drugim sentencji wyroku orzeczono o kosztach postępowania na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. w zw. z art. 200 p.p.s.a. w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Podniesińska

Magdalena Podniesińska
sekretarz sądowy