

Informacja w Sprawach Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰ 22 553 70 70 Radom 48 368 99 08 informacja@warszawa.wsa.gov.pl		Czytelnia Akt Pn.- Pt. 8 ³⁰ - 15 ³⁰ System rezerwacji akt - bip.warszawa.wsa.gov.pl Wydz. I, II, IV, VII - ul. Jana Kazimierza 10, tel. 22 553 78 21 Wydz. III - ul. Jasna 2/4, tel. 22 553 78 23 Wydz. V, VI - ul. Jana Pankiewicza 4, tel. 22 553 70 37 Wydz. VIII Radom - ul. J. Słowackiego 7 tel. 48 368 99 18		Biuro Podawcze Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰ Lokalizacja BP patrz „Czytelnia Akt” ePUAP /wsa_waw/SkrytkaESP
NIP 525-228-33-65	REGON 015608709	Numer rachunku bankowego Sądu – 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000		
E – TERMINARZ – wykaz posiedzeń Sądu oraz ich wyniki (bip.warszawa.wsa.gov.pl).				

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
WYDZIAŁ II
ul. Jana Kazimierza 10
01-248 Warszawa

Dnia 21 maja 2024 r.
Sygn. akt II SA/Wa 2320/23

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

r.pr. Joanna Grzezińska-Darłak
Kancelaria Radcy Prawnego
ul. Kromera 51a
51-163 Wrocław

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 21 maja 2024 r. sekretariat Wydziału II Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza Pani – jako Pełnomocnikowi skarżącego – odpis wyroku z dnia 25 kwietnia 2024 r. wraz z uzasadnieniem.

Edyta Brzezińska

referent



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 kwietnia 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Danuta Kania (spr.)

Sędzia WSA

Joanna Kruszewska-Grońska

Asesor WSA

Dorota Kozub-Marciniak

Protokolant specjalista

Joanna Głowala

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 25 kwietnia 2024 r.
sprawy ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą
w Warszawie
na decyzję Telewizji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie
z dnia 12 października 2023 r. nr TVP/BSK-RS/007-39/23
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

- 1. uchyla zaskarżoną decyzję;**
- 2. zasądza od Telewizji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie na rzecz strony skarżącej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie kwotę 680 (słownie: sześćset osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Edyta Brzezicka

referent

UZASADNIENIE

Przedmiotem rozpoznania w niniejszej sprawie jest skarga Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie (dalej: „Stowarzyszenie”, „strona skarżąca”) na decyzję Telewizji Polskiej S.A. (dalej: „Spółka”, „TVP”) z dnia 12 października 2023 r. nr TVP/BSK-RS/007-39/2023 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Z akt sprawy wynika, że pismem z dnia 20 września 2023 r. Stowarzyszenie zwróciło się do Telewizji Polskiej S.A. o udostępnienie informacji publicznej o następującej treści:

- „1) na jakiej podstawie zatrudniony jest Samuel Pereira, np. umowa o pracę, umowa zlecenie itd.; przypadku kilku umów wnosimy o wskazanie wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku,
- 2) łącznie wypłaconego wynagrodzenia/wynagrodzeń Samuelowi Pereirze w roku 2022,
- 3) na jakiej podstawie zatrudniony jest Michał Rachoń, np. umowa o pracę, umowa zlecenie itd.; w przypadku kilku umów wnosimy o wskazanie wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku,
- 4) łącznie wypłaconego wynagrodzenia/wynagrodzeń Michałowi Rachoniowi w roku 2022,
- 5) na jakiej podstawie zatrudniona jest Danuta Holecka, np. umowa o pracę, umowa zlecenia itd.; w przypadku kilku umów wnosimy o wskazanie wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku,
- 6) łącznie wypłaconego wynagrodzenia/wynagrodzeń Danucie Holeckiej w roku 2022,
- 7) na jakiej podstawie zatrudniona jest Magdalena Ogórek, np. umowa o pracę, umowa zlecenie itd. W przypadku kilku umów wnosimy o wskazanie wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku,
- 8) łącznie wypłaconego wynagrodzenia/wynagrodzeń Magdalenie Ogórek w roku 2022,
- 9) na jakiej podstawie zatrudniony jest Adrian Klarenbach, np. umowa o pracę, umowa zlecenie itd.; w przypadku kilku umów wnosimy o wskazanie wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku,
- 10) łącznie wypłaconego wynagrodzenia/wynagrodzeń Adrianowi Klarenbachowi w roku 2022,

- 11) na jakiej podstawie zatrudniony jest Michał Adamczyk, np. umowa o pracę, umowa zlecenie itd.; w przypadku kilku umów wnosimy o wskazanie wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku,
- 12) łącznie wypłaconego wynagrodzenia/wynagrodzeń Michałowi Adamczykowi w roku 2022,
- 13) na jakiej podstawie zatrudniony jest Krzysztof Ziemiec, np. umowa o pracę, umowa zlecenie itd. W przypadku kilku umów wnosimy o wskazanie wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku,
- 14) łącznie wypłaconego wynagrodzenia/wynagrodzeń Krzysztofowi Ziemcowi w roku 2022”.

Decyzją z dnia 12 października 2023 r. nr TVP/BSK-RS/007-39/2023 Telewizja Polska S.A., na podstawie art. 16 w związku z art. 5 ust. 2 i art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000), dalej: „u.d.i.p.”, odmówiła udostępnienia informacji publicznej objętej ww. wnioskiem.

W uzasadnieniu Spółka powołała art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r., poz. 1233), dalej: „u.z.n.k.”. Wskazała, iż pomimo, że Telewizja Polska S.A. jest spółką Skarbu Państwa dysponującą majątkiem publicznym i wykonującą zadania publiczne, to jako spółka prawa handlowego działa w warunkach wolnego rynku, co niesie szereg zagrożeń dla jej właściwego funkcjonowania. Przychodów Telewizji Polskiej nie stanowią wyłącznie środki publiczne, ale również pochodzące z innych źródeł, m.in. z obrotu prawami do audycji oraz z reklam i audycji sponsorowanych. Osoby, których dotyczy wnioszek Stowarzyszenia, przygotowują dla TVP materiały dziennikarskie, uczestniczą w przygotowywaniu materiałów do audycji. Udostępnienie informacji odnoszących się do warunków umów zawieranych przez TVP S.A. w przedmiocie produkowanych i emitowanych audycji, z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, nastąpić nie może.

Dalej Spółka wskazała, że podstawową działalnością Telewizji Polskiej S.A. jest tworzenie i rozpowszechnianie audycji telewizyjnych. Ich oglądalność ma wpływ na przychody Spółki, w szczególności na przychody z emisji spotów reklamowych. Warunki umów związanych z produkcją audycji zostały ustalone w drodze negocjacji. Audycje telewizyjne są również produkowane przez konkurencyjne stacje telewizyjne. Uzyskanie przez taki podmiot wnioskowanych informacji może wpływać na

wzmocnienie jego pozycji rynkowej, jednocześnie osłabiając na rynku pozycję TVP. Z tego względu udostępnienie pewnych informacji publicznie w sytuacji, gdy Spółka nie ma możliwości uzyskania od konkurencyjnych podmiotów tożsamych danych, spowodowałoby zachwianie równowagi na rynku telewizyjnym i przez to również zagroziłoby interesom TVP.

Spółka podkreśliła, że jedyną przesłanką ku utajnieniu wytwarzanych przez przedsiębiorcę informacji jest istnienie chociażby minimalnego, potencjalnego ryzyka zagrożenia działalności Spółki. Takie ryzyko występuje w przedmiotowym przypadku.

Dalej Spółka wskazała, że podjęła działania w celu zachowania wnioskowanych informacji w poufności nadając im klauzulę „tajemnica przedsiębiorstwa” zgodnie z wewnętrznym aktem prawnym spółki, tj. „Instrukcją Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa” stanowiącą Dział II Polityki Bezpieczeństwa Informacji w TVP S.A. Takie działanie ogranicza grono osób mających dostęp do wnioskowanych informacji, skutecznie uniemożliwiając dostęp do nich osobom trzecim. Zgodnie z punktem II Załącznika nr 1 do Działu II Polityki Bezpieczeństwa Informacji w TVP S.A. klauzula „tajemnica przedsiębiorstwa” może zostać nadana dokumentom i materiałom, jeśli ich wytwórca uzna je za szczególnie istotne z punktu widzenia interesu Spółki. Zdaniem TVP S.A. ww. informacje mają takie istotne znaczenie, z przyczyn wskazanych wyżej.

Spółka wskazała również, że osoby wymienione we wniosku Stowarzyszenia nie mają żadnego wpływu na decyzje podejmowane przez Zarząd TVP S.A., ani inne organy Spółki. Nie przysługuje im żaden zakres kompetencji reprezentacyjnych w ramach działalności TVP S.A. co wyłącza je spod zakresu funkcji publicznej. Uczestniczenie w procesie przygotowania i produkcji audycji telewizyjnych nie mieści się bowiem w zakresie cech władztwa publicznego. Osoby te nie zrezygnowały ponadto z przysługującego im prawa do prywatności.

Pismem z dnia 13 listopada 2023 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska wniosło do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skargę na powyższą decyzję zarzucając naruszenie:

1) art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez jego niezastosowanie i nieudostępnienie stronie skarżącej wnioskowanej informacji publicznej dotyczącej podstawy zatrudnienia jak i wysokości otrzymywanego wynagrodzenia przez osoby wskazane w ww. wniosku, pomimo braku podstaw do zastosowania ograniczenia prawa do informacji w tym zakresie,

2) art. 5 ust. 2 u.d.i.p. poprzez jego błędne zastosowanie i odmowę udostępnienia informacji w zakresie wnioskowanym przez stronę skarżącą pomimo, iż w sprawie nie zachodziła okoliczność ograniczająca prawo do informacji publicznej w postaci tajemnicy przedsiębiorstwa oraz prawa do prywatności.

W związku z powyższymi zarzutami strona skarżąca wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W motywach skargi strona skarżąca podniosła w szczególności, że ograniczenie dostępu do informacji publicznej powinno mieć charakter wyjątku od zasady jawności informacji publicznej. Stwierdziła, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie zawiera rzetelnej analizy zasadności wystąpienia przesłanki ochrony prywatności osoby fizycznej czy tajemnicy przedsiębiorstwa. Spółka, nie udostępniając stronie skarżącej wnioskowanych informacji, ograniczyła jej konstytucyjne prawo. Nie sposób zaaprobować stanowiska, zgodnie z którym wynagrodzenie wypłacane ze środków publicznych nie jest transparentne, a jego odbiorca korzysta z prawa do prywatności. Nie sposób również zgodzić się z poglądem, że z uwagi na przesłankę ochrony prawa do prywatności niemożliwe jest udostępnienie informacji o formie zatrudnienia wskazanych we wniosku osób.

Ocena, czy w danej sytuacji zachodzi ewentualna przesłanka wyłączenia jawności w postaci prawa do prywatności i w tym kontekście, czy osoba pełni funkcje publiczne, powinna odnosić się do badania, czy określona osoba w ramach instytucji publicznej realizuje w pewnym zakresie nałożone na tę instytucję zadania publiczne. Trudno uznać, aby wskazane przez Skarżącego osoby nie realizowały zadań publicznych nałożonych na TVP S.A. Są to osoby, które nagrywając audycje czy prowadząc programy z całą pewnością realizują nałożone na Spółkę zadania publiczne.

Strona skarżąca zaznaczyła przy tym, że osoby funkcjonujące w podmiotach publicznych muszą zaakceptować szerszy zakres ingerencji w sferę ich prywatności niż w wypadku innych osób (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05 (OTK-A 2006, nr 3, poz. 30). Osoba, która decyduje się na zawarcie umowy ze spółką, w której jedynym akcjonariuszem jest Skarb Państwa, musi się liczyć z tym, że jej dane oraz szczegóły kontraktu zostaną upublicznione. Na podstawie zawartej umowy, osoby te otrzymają bowiem wynagrodzenie ze środków publicznych,

będą czerpać korzyści z rozporządzania majątkiem publicznym lub będą realizować zadania publiczne. Mając na względzie powyższe, należy uznać, że nie ma powodów, aby wysokość pobieranego wynagrodzenia czy forma zatrudnienia w Spółce osób, których dotyczy wnioski, nie była jawna.

Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych strona skarżąca podniosła, że przepisy art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 11 ust. 2 u.z.n.k. wiążą tajemnicę przedsiębiorcy z wartością gospodarczą. Dla zastosowania art. 5 ust. 2 u.d.i.p. konieczne jest, aby informacja była tego rodzaju, że ma obiektywnie charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej realnie określoną wartość gospodarczą, wykluczającą możliwość udostępnienia informacji. Każda informacja mogąca potencjalnie mieścić się w zakresie objętym tajemnicą przedsiębiorstwa powinna być indywidualnie oceniona pod tym kątem. Oznacza to, że podmiot zobowiązany do udostępnienia informacji nie może ograniczyć się do zdawkowego oświadczenia o istnieniu takiej tajemnicy. Nie jest możliwe do przyjęcia zapatrywanie, iż to wyłącznie wola przedsiębiorcy decyduje o utajeniu określonej informacji publicznej. Na tajemnicę przedsiębiorcy składają się bowiem łącznie dwa elementy: formalny i materialny, z których pierwszy odnosi się do woli przedsiębiorcy utajnienia informacji i jego działań w celu zachowania ich w poufności, a drugi - wiąże się z wartością gospodarczą informacji i z negatywnymi konsekwencjami jej ujawnienia w konkurencyjnym obrocie gospodarczym.

Uzasadnienie zaskarżonej decyzji w zakresie istnienia tajemnicy przedsiębiorcy właściwie ogranicza się do uznania, że pozyskanie przez inne podmioty informacji o wynagrodzeniu osób objętych wnioskiem (jego formie i wysokości) może osłabić pozycję rynkową Spółki, która działa tak jak zwykła spółka prawa handlowego. Jednakże dla skutecznego ograniczenia dostępu do informacji publicznej, ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, nie może być decydująca wyłącznie wola przedsiębiorcy odnośnie nadania informacjom waloru poufności. Telewizja Polska S.A. realizując zadania publiczne jako spółka Skarbu Państwa nie jest podmiotem konkurującym na wolnym rynku z innymi nadawcami, albowiem budżet na tworzenie swoich audycji, czy programów otrzymuje przede wszystkim ze środków publicznych. Podmioty działające na wolnym rynku i zmagające się z wynikającymi stąd trudnościami takiego finansowania nie otrzymują. Stąd społeczeństwo, które finansuje działalność Spółki,

powinno mieć dostęp do wiedzy o sposobach wykorzystywania środków, które ta Spółka otrzymuje.

Strona skarżąca podkreśliła, że transparentność zarządzania spółkami z udziałem Skarbu Państwa i ponoszonych przez nie wydatków jest istotnym elementem wiedzy o podmiotach publicznych i sposobem dysponowania majątkiem. Informacja o wysokości zarobków osób objętych wnioskiem jest więc informacją podlegającą udostępnieniu. Jest to bowiem informacja o wydatkowaniu środków publicznych. Nie ma również jakichkolwiek podstaw do odmowy udostępniania informacji o formie zatrudniania przez Spółkę ww. osób. Nie jest to bowiem informacja, która w jakikolwiek sposób może wpływać na konkurencyjność organu, czy też która podlegałaby ochronie ze względu na prawo do prywatności tych osób.

W odpowiedzi na skargę Telewizja Polska S.A. wniosła o oddalenie skargi, podtrzymując argumentację zawartą w zaskarżonej decyzji.

Wskazała dodatkowo, że konieczność udostępnienia informacji publicznej zgodnie z u.d.i.p. nie może stać ponad słusznym interesem przedsiębiorcy i tym samym nie może pozbawiać go możliwości ochrony istotnych w jego działalności gospodarczej informacji. Z pewnością nie było celem ustawodawcy zobowiązanie podmiotów publicznych do ujawniania takich informacji, w następstwie udostępnienia których nastąpiłoby umniejszenie ich znaczenia, zachwianie równowagi na rynku, a także w wyniku czego zaistniałaby przewaga konkurencyjna innych podmiotów, ułatwienie im działalności przede wszystkim w wyniku łatwego zdobycia informacji. Ustawa nie może chronić interesów jednych podmiotów, jednocześnie w istotny sposób naruszając interesy drugich.

Zdaniem Spółki nie można pomijać okoliczności, że sposób i zakres jej działania zasadniczo różni się od działania organów administracji publicznej w znaczeniu instytucjonalnym, w stosunku do których - co do zasady - nie będzie zachodził stosunek konkurencji względem innych podmiotów. Zakres możliwości odmowy udostępnienia informacji publicznej przez organy w znaczeniu instytucjonalnym z samej istoty będzie zatem węższy. Dlatego też ocena zasadności utajnienia przedmiotowych informacji przez TVP S.A. nie może odbywać się wyłącznie w oparciu o kryterium podmiotowości, tj. podlegania u.d.i.p., i zrównania obowiązków w tym względzie organów administracji w znaczeniu instytucjonalnym i funkcjonalnym, w oderwaniu od otoczenia, w jakim funkcjonuje Spółka.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Stosownie do art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492 ze zm.), dalej: „p.u.s.a.” oraz art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), dalej: „p.p.s.a.”, sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta polega na ocenie zgodności zaskarżonego aktu z przepisami postępowania administracyjnego, a także prawidłowości zastosowania i wykładni norm prawa materialnego.

W myśl art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Sąd nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu lub czynności (§ 2).

Skarga oceniana w świetle powyższych kryteriów zasługuje na uwzględnienie.

Na wstępie wskazać należy, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności 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. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (ust. 2). Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (ust. 3).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej służy realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do wiedzy na temat funkcjonowania organów władzy publicznej. Używając w art. 2 ust. 1 pojęcia „każdemu”, ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji obywatelskie uprawnienie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na określonych w tej ustawie zasadach z zastrzeżeniem art. 5 u.d.i.p.,

a wykonanie tego prawa nie wymaga wykazania interesu prawnego lub faktycznego (art. 2 ust. 1 i 2 u.d.i.p.).

Ustawa znajduje zastosowanie w sytuacjach, gdy spełniony jest jej zakres podmiotowy i przedmiotowy.

Wskazać w związku z tym należy, że zaskarżona decyzja została wydana przez Telewizję Polską - jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa (art. 26 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji - Dz. U. z 2022 r., poz. 1722 ze zm.), zawiązaną w celu tworzenia i rozpowszechniania: ogólnokrajowych programów ogólnotematycznych, wyspecjalizowanego programu informacyjno-publicystycznego oraz programu o tematyce kulturalno-artystycznej; programów skierowanych do odbiorców za granicą; regionalnych programów telewizyjnych; innych programów i usług realizujących misję publiczną, o której mowa w art. 21 ust. 1, określonych w karcie powinności, w tym programów wyspecjalizowanych, innych niż wymienione w pkt 1. Spółka Skarbu Państwa - dysponująca majątkiem publicznym oraz wykonująca zadania publiczne, jest podmiotem zobowiązanym na gruncie u.d.i.p. do udostępnienia informacji publicznej. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności 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.

Żądane informacje stanowią informację publiczną. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, zaś rodzaje takich informacji określa art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie stanowiąc zamkniętego katalogu. Przepis ten stanowi, że udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o: a) statusie prawnym lub formie prawnej, b) organizacji, c) przedmiocie działalności i kompetencjach, d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, e) strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3-5, f) majątku, którym dysponują (art. 6 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p.); a także informacja o majątku publicznym, w tym o: a) majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (...), d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania

wartość gospodarczą, wykluczającą możliwość udostępnienia informacji i przeważającą nad zasadą jawności (por. wyroki NSA: z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. akt I 2347/15; z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt I OSK 3260/14; publ. CBOSA).

Podkreślić należy, że oba ww. elementy uznania określonej informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa mają charakter obiektywny. Stwierdzenie ich istnienia nie może opierać się wyłącznie na przekonaniu samego przedsiębiorcy, nie może też wynikać z arbitralnego stanowiska podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej. Powinno być natomiast wynikiem analizy i oceny przeprowadzonej przez ten podmiot zgodnie z podstawowymi regułami postępowania administracyjnego (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.) i znajdującej odzwierciedlenie w wydanej decyzji (art. 107 § 1 k.p.a.).

Analogicznie, powołanie się przez podmiot zobowiązany na przesłankę prywatności osoby fizycznej musi znaleźć odpowiednie uzasadnienie w wydanej decyzji. Ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na tę przesłankę, jak już wyżej wskazano, nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne.

W kwestii interpretacji pojęcia „osoba pełniąca funkcje publiczne” wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w powołanym w skardze wyroku z dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05. 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 zadania 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. Spod zakresu funkcji publicznej TK wykluczył takie stanowiska, choćby pełnione w ramach organów władzy publicznej, które mają charakter usługowy lub techniczny.

Analogiczne stanowisko w tej kwestii zajmowały sądy administracyjne (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Gd 5/14; wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 663/14; wyrok NSA z dnia 15 listopada 2013 r., sygn. akt I OSK 1044/13; wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., sygn. akt I OSK 3074/15; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2017 r. sygn. akt I OSK 2130/15; publ. CBOSA) podkreślając, że 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 przysługuje co najmniej wąski zakres kompetencji decyzyjnej w ramach instytucji publicznej. Zatem osoby pełniące funkcje publiczne to nie tylko osoby na stanowiskach stricte kierowniczych, uprawnione do wydawania decyzji w sensie procesowym, lecz również osoby na samodzielnych stanowiskach merytorycznych, które - w ramach powierzonych obowiązków - mogą w określony sposób wpływać na kształt zadań realizowanych w danej instytucji publicznej. Dla prawidłowego zastosowania art. 5 ust. 2 u.d.i.p. koniecznym jest więc każdorazowe badanie zakresu uprawnień (obowiązków) osób, których dotyczy wnioski o udostępnienie informacji publicznej.

W świetle art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej powinno spełniać wymogi określone w art. 107 § 3 k.p.a., a zatem powinno zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie decyzji wydanej w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.i.p. (ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy lub prawo do prywatności) powinno zawierać konkretną, przekonującą argumentację na okoliczność spełnienia w sprawie tychże przesłanek. Brak, ogólność lub pozorność takiej argumentacji świadczy o - wymagającym uchylecia decyzji - naruszeniu art. 7, art. 77 § 1 k.p.a. w związku z art. 107 § 1 i 3 k.p.a.

Taka właśnie sytuacja ma miejsce w rozpatrywanej sprawie, bowiem w argumentacja zawarta w zaskarżonej decyzji nie pozwala na zaakceptowanie stanowiska Spółki, że dostęp do żądanych informacji publicznych podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy oraz prywatność osoby fizycznej, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Podkreślić należy, że Stowarzyszenie nie żądało udostępnienia dokumentów (umów) stanowiących podstawę zatrudnienia w Spółce osób wymienionych we wniosku z dnia 20 września 2023 r., lecz jedynie podania rodzaju umowy, ewentualnie (w przypadku kilku umów) wskazania wszystkich umów obowiązujących na dzień złożenia wniosku, na podstawie których osoby te były zatrudnione w Spółce. Zatem nie sposób przyjąć, że informacja o tym na jakiej podstawie zatrudniona jest dana osoba, tj. informacja obejmująca wyliczenie (wymienienie) rodzajów umów, jest informacją podlegającą wyłączeniu z jawności ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy oraz ze względu na prywatność osoby fizycznej.

Zaskarżona decyzja nie zawiera zresztą w tym względzie żadnej, przekonującej argumentacji, zaś stanowisko, że udostępnienie ww. informacji „zagroziłoby interesom TVP”, czy też spowodowałoby powstanie „ryzyka zagrożenia działalności Spółki” pozostaje w istocie nieuzasadnione.

Jak trafnie podkreślało Stowarzyszenie, dla ograniczenia dostępu do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy konieczne jest spełnienie przesłanki materialnej i formalnej. Wola przedsiębiorcy co do wyłączenia danej informacji z jawności nie ma w tym względzie decydującego znaczenia. Konieczne jest również wykazanie, że dana informacja ma dla podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej wymierną wartość gospodarczą, zaś jej ujawnienie wiąże się negatywnymi konsekwencjami w konkurencyjnym obrocie gospodarczym. Okoliczność ta w odniesieniu do żądanych informacji nie została wykazana, natomiast samo powołanie się na objęcie „pewnych informacji” klauzulą „tajemnicy przedsiębiorcy” na podstawie ogólnego zapisu zawartego w załączniku nr 1 do Działu II Polityki Bezpieczeństwa Informacji w TVP S.A. z dnia 1 stycznia 2000 r. (akta administracyjne sprawy) nie jest wystarczające dla spełnienia omawianej przesłanki w stosunku do informacji objętych wnioskiem Stowarzyszenia. Zapis ten dotyczy zresztą „dokumentów i materiałów”, zaś żądana w punkcie 1 i nast. wniosku informacja na

temat rodzajów umów będących podstawą zatrudnienia osób wskazanych we wniosku - nie mieści się w zakresie przedmiotowym tego pojęcia.

Podkreślić należy, że udzielenie odpowiedzi na pytanie na jakiej podstawie, według stanu na dzień złożenia wniosku, zatrudnione w Spółce są osoby wymienione we wniosku, ma pierwszorzędne znaczenie z punktu widzenia możliwości udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące wysokości wynagrodzenia wypłaconego tym osobom w 2022 r. Oczywistym jest bowiem, że odpowiedź na temat podstawy zatrudnienia (zatrudnienia w ogóle) w Spółce, determinuje przedmiot i zakres odpowiedzi na pytanie dotyczące wysokości wynagrodzenia.

Niemniej jednak Sąd zauważa, że również w kwestii wysokości wynagrodzenia Spółka nie zawarła w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przekonującej argumentacji co do przyczyn odmowy udostępnienia ww. informacji publicznej. Ogólne powołanie się na wartość gospodarczą tej informacji oraz „zagrożenie interesom TVP” nie jest wystarczające z punktu widzenia wymogów określonych w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 107 § 3 k.p.a. Również samo stwierdzenie, że „osoby wymienione we wniosku Stowarzyszenia nie mają żadnego wpływu na decyzje podejmowane przez Zarząd TVP S.A., ani inne organy Spółki” oraz, że „nie przysługuje im żaden zakres kompetencji reprezentacyjnych w ramach działalności TVP S.A.” nie jest wystarczające do stwierdzenia, że osoby te nie należą do kręgu osób pełniących funkcje publiczne w Spółce, a w związku z tym, że dostęp do żądanych informacji podlega ograniczeniu ze względu na ich prawo do prywatności.

Jak już wyżej wskazano, dla wykazania, że osoby, których dotyczy wnioski Stowarzyszenia, nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, Spółka powinna odwołać się do warunków umów oraz zakresów obowiązków tych osób i poddać je szczegółowej analizie z punktu widzenia posiadanych przez te osoby uprawnień i odpowiedzialności za kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej. Wyniki tej analizy powinny następnie zastać przedstawione w uzasadnieniu podjętej decyzji. Uzasadnienie to z kolei powinno umożliwić tak wnioskodawcy, jak i Sądowi administracyjnemu, weryfikację zajętogo stanowiska zwłaszcza w kontekście faktu, że TVP S.A. jako spółka Skarbu Państwa realizuje zadania publiczne i dysponuje majątkiem publicznym, a pytania o wysokość wynagrodzenia otrzymanego przez osoby objęte wnioskiem dotyczą sposobu wydatkowania tego majątku. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji wymogów tych jednak nie spełnia.

Z powyższych względów, zaskarżona decyzja - jako co najmniej przedwczesna - podlegała uchyleniu z powodów naruszenia art. 7, art. 77 § 1 i art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 16 u.d.i.p. oraz w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Ponownie rozpatrując wniosek Stowarzyszenia Spółka uwzględni przedstawioną powyżej ocenę prawną, w szczególności odnośnie wykładni art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Następnie podda analizie przedmiot wniosku w kontekście poczynionych przez Sąd rozważań i podejmie stosowne czynności na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej. W przypadku ponownego uznania, że w sprawie należy wydać decyzję administracyjną, Spółka sporządzi jej uzasadnienie zgodnie z wymogami określonymi w art. 107 § 3 k.p.a.

Mając na względzie wszystko powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a i c p.p.s.a., orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku. O kosztach postępowania, obejmujących wpis od skargi (200 złotych) oraz wynagrodzenie pełnomocnika w stawce minimalnej (480 złotych), Sąd postanowił na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a., jak w punkcie 2 sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem
Edyta Bzezińska
referent