

Naczelny Sąd Administracyjny
00-011 Warszawa, ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
Izba Ogólnoadministracyjna
WYDZIAŁ III

Dnia 24 listopada 2023 r.
Sygn. akt III OSK 2704/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Adam Kuczyński
Kancelaria Radcy Prawnego
Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydział III, przesyła odpis wyroku z uzasadnieniem z dnia 14 listopada 2023 r. sygn. akt III OSK 2704/21 w sprawie ze skarg kasacyjnych Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SAWa 2200/19 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska na decyzję Telewizji Polskiej S.A. z dnia 31 lipca 2019 r., nr TVP/BSK/027-28/2019(194).

Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.

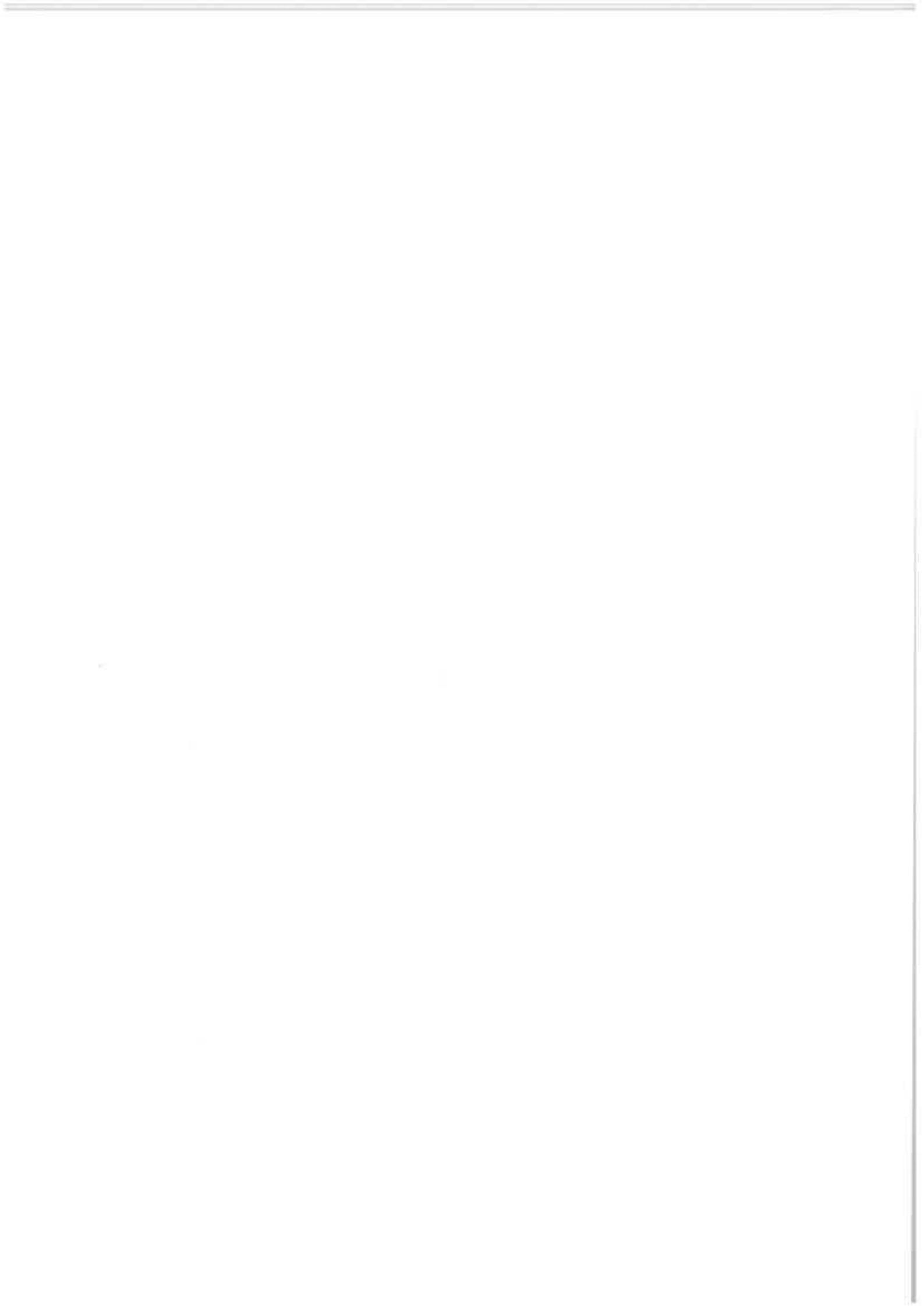
z up. Kierownika Sekretariatu

Paulina Gromulska

sekretarz sądowy

Załączniki:

- odpis wyroku z uzasadnieniem





ODPIS

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 14 listopada 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Masternak-Kubiak
Sędziowie: Sędzia NSA Przemysław Szustakiewicz (spr.)
Sędzia del. WSA Kazimierz Bandarzewski

Protokolant starszy asystent sędziego Rafał Kopania

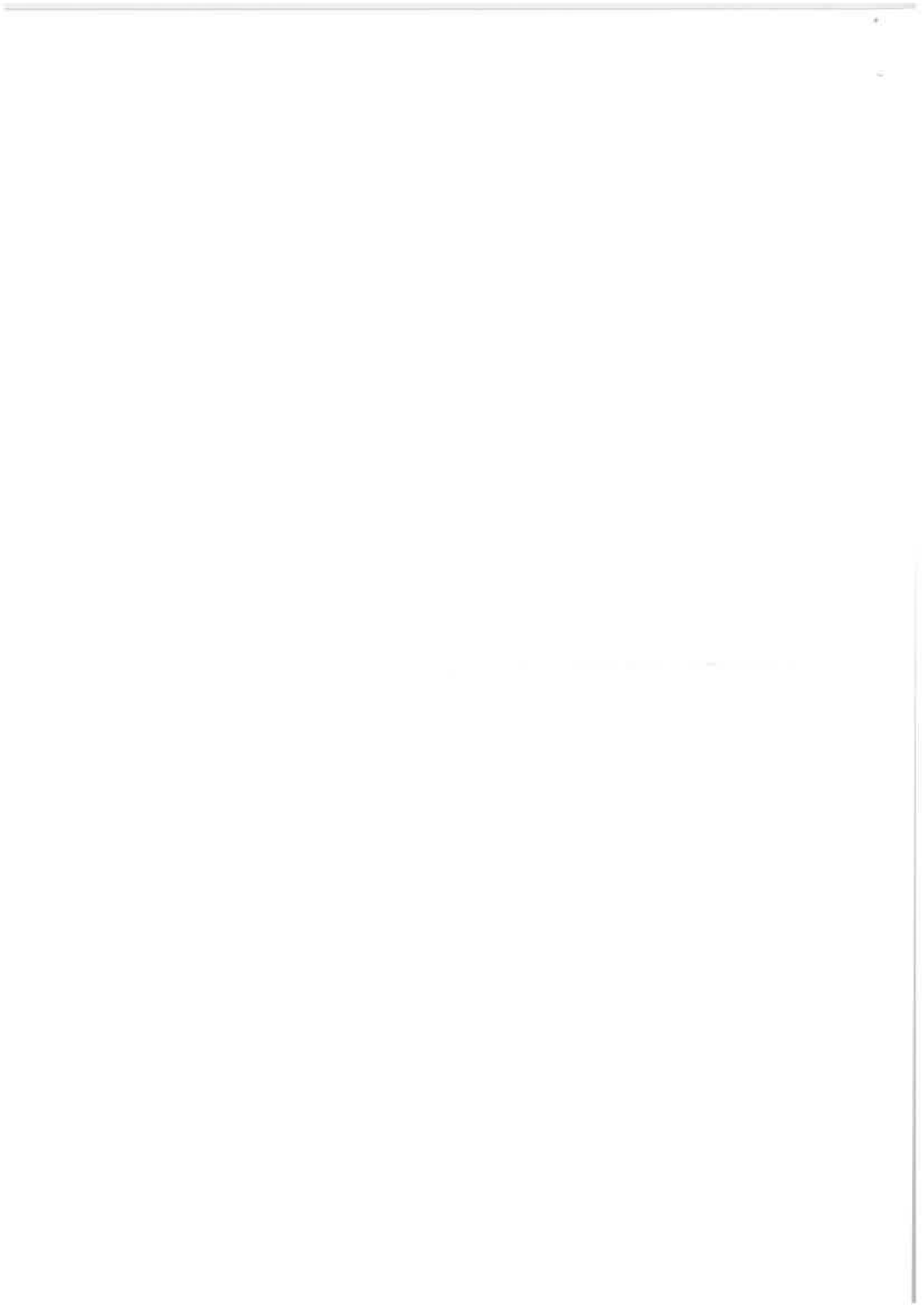
po rozpoznaniu w dniu 14 listopada 2023 r.
na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2200/19
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska
na decyzję Telewizji Polskiej S.A.
z dnia 31 lipca 2019 r., nr TVP/BSK/027-28/2019(194)
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy



UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z dnia 5 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2200/19, po rozpoznaniu skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska, uchylił decyzję Telewizji Polskiej S.A. z dnia 31 lipca 2019 r., nr TVP/BSK/027-28/2019/(194) w zakresie odmowy udostępnienia informacji publicznej w przedmiocie łącznej kwoty związanej z organizacją imprezy sylwestrowej przez Telewizję Polską S.A. w roku 2015, 2016 i 2017 (pkt 1); oddalił skargę w pozostałym zakresie (pkt 2) oraz zasądził zwrot kosztów postępowania (pkt 3). W sprawie ustalono następujący stan faktyczny i prawny:

Wnioskiem z dnia 15 stycznia 2018 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwróciło się do Telewizji Polskiej S.A. o udostępnienie informacji publicznej w zakresie:

1. łącznej kwoty związanej z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017;
2. skanów umów dotyczących organizacji tych imprez.

Decyzją z dnia 22 stycznia 2018 r. odmówiono wnioskodawcy ww. danych

Decyzja ta została uchylona wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt: II SA/Wa 350/18. W ocenie Sądu, organ nie wyjaśnił w sposób wystarczający kwestii wystąpienia negatywnej przesłanki uzasadniającej odmowę udzielenia informacji publicznej, o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2011 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. 2018 r., poz. 1330 ze zm., dalej u.d.i.p.).

Decyzją z dnia 31 lipca 2019 r., TVP S.A., działając na podstawie art. 16 w związku z art. 5 ust. 1 i 2 i art. 17 ust. 1 u.d.i.p. oraz art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 2003 r. nr 153, poz. 1503 ze zm.), po rozpatrzeniu wniosku Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska o udostępnienie informacji publicznej w zakresie: łącznej kwoty związanej z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017 oraz skanów umów dotyczących organizacji imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017,- odmówiła udostępnienia żądanej informacji publicznej.

W uzasadnieniu decyzji Spółka wskazała, że zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 2 u.d.i.p., prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu m.in. ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające

wartość gospodarczą które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności. Spółka podkreśliła, że pomimo iż 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. Wskazała, że jej przychodów nie stanowią wyłącznie środki publiczne (abonament), ale przychody te pochodzą także z innych źródeł, m.in. z obrotu prawami do audycji i z reklam oraz audycji sponsorowanych. Wynika to z art. 31. ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji.

W ocenie TVP S.A. informacje o łącznej kwocie związanej z organizacją imprezy sylwestrowej w roku 2015, 2016, 2017 oraz informacje o zawartych umowach związanych z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017 posiadają dla TVP S.A. na tyle istotną wartość gospodarczą, iż ich udostępnienie nie może nastąpić. Podstawową działalnością Telewizji Polskiej S.A. jest tworzenie i rozpowszechnianie audycji telewizyjnych. TVP cały czas stara się zapewnić jak najlepszą ofertę programową, aby zyskać możliwie najwyższą oglądalność. Niewątpliwie audycje - imprezy sylwestrowe cieszą się u widzów dużą popularnością. Oglądalność z kolei ma wpływ na przychody TVP, w szczególności na przychody z emisji spotów reklamowych. Informacje o kontrahentach TVP i warunkach, w tym kosztach związanych z niniejszymi działaniami mają dla TVP istotne znaczenie. Ponadto warunki umów związanych z organizacją imprez sylwestrowych zostały ustalone w drodze trudnych negocjacji. TVP S.A. podkreśliła, że uzyskanie przez podmiot konkurencyjny informacji o łącznej kwocie związanej z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017 oraz informacje zawarte w umowach związanych z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017, może wpływać na wzmocnienie pozycji rynkowej tego konkurenta, jednocześnie osłabiając na nim pozycję TVP S.A. Inne stacje telewizyjne również, z uwagi na swoją działalność na rynku mediów, prowadzą aktywność w zakresie organizacji imprez sylwestrowych. Podmioty te konkurują z TVP S.A. i zainteresowane są poznaniem kosztów jakie w tym zakresie poniosła Telewizja Polska S.A. oraz podmiotów, które w tym zakresie działają na rzecz TVP. Podmioty konkurencyjne, chcąc zorganizować swoją działalność nadawczą w przedmiotowym zakresie, znając warunki organizacji

takiej działalności przez Spółkę, mogą łatwiej wynegocjować korzystniejsze dla siebie warunki jej realizacji, a w szczególności mogą łatwiej pozyskać podmioty, które prowadzą tę działalność poprzez zaoferowanie im wynagrodzeń wyższych niż otrzymane od TVP S.A. Upublicznienie tych informacji o łącznej kwocie związanej z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017 oraz informacje zawarte w umowach związanych z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017 może chociażby potencjalnie zagrozić interesom TVP S.A. Jediną przesłanką ku utajnieniu wytwarzanych przez przedsiębiorcę informacji jest istnienie chociażby minimalnego, potencjalnego ryzyka zagrożenia interesów TVP S.A. Takie ryzyko występuje w sprawie. Dokumentom, których upublicznienia domaga się skarżące Stowarzyszenie, TVP nadała klauzule „tajemnica przedsiębiorstwa”.

Skargę na powyższe rozstrzygnięcie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wywiodło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o jej oddalenie.

Powołanym na wstępie wyrokiem, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm., dalej „P.p.s.a.”), uznał, że skarga jest niezasadna, jeżeli chodzi o łączną kwotę związaną z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017, gdyż w tym zakresie TVP nie wyjaśniła, dlaczego uznała, że kwota ta stanowi tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W pozostałym zakresie, tj. w części dotyczącej skanów umów dotyczących organizacji tych imprez, Sąd pierwszej instancji uznał, że TVP wyjaśniła, dlaczego odmówiła udzielania tych informacji na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., powołując się na tajemnicę przedsiębiorcy.

WSA w Warszawie podkreślił, że prawo do informacji publicznej nie jest prawem bezwzględnie obowiązującym. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. 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.

W ocenie Sądu pierwszej instancji Telewizja miała takie prawo, jeżeli chodzi o informacje dotyczące skanów umów związanych z organizacją imprez sylwestrowych przez TVP w roku 2015, 2016, 2017. Sąd pierwszej instancji podniósł, że pojęcie skanów umów związanych z organizacją imprez sylwestrowych przez TVP w roku 2015,

2016, 2017 jest bardzo szerokie i zawiera wszystkie działania podjęte przez TVP związane z organizacją imprez sylwestrowych przez TVP w roku 2015, 2016, 2017. Z przepisu art. 5 ust. 2 u.d.i.p. wynika, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu m.in. ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednolicie przyjmuje się, że tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa. Definicja legalna pojęcia "tajemnicy przedsiębiorstwa" została zawarta w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, zgodnie z którym przez tajemnicę tę rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności. W świetle tego przepisu, określone informacje stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa, jeżeli spełnione zostały łącznie trzy przesłanki: po pierwsze, są to informacje o charakterze technicznym, technologicznym, organizacyjnym przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą; po drugie, są to informacje poufne, tzn. nie zostały ujawnione do wiadomości publicznej; po trzecie, przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania poufności takich informacji. Tajemnicę przedsiębiorcy należy więc traktować jako surogat prawa do prywatności jednostki (osoby fizycznej), na gruncie przepisów kształtujących status prawny przedsiębiorcy. Z tego wynika, że na tajemnicę przedsiębiorcy składają się dwa elementy: materialny (np. szczegółowy opis, stosowanych technologii, urządzeń) oraz formalny - wola utajnienia danych informacji. WSA w Warszawie podkreślił, że uzasadnienie decyzji o odmowie udostępnienia informacji z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy, powinno zawierać argumentację na okoliczność spełnienia w sprawie przesłanek formalnych i materialnych tej odmowy. Nie jest wystarczające jedynie oświadczenie przedsiębiorcy, że informacje stanowią dla niego wartość gospodarczą, konieczne jest bowiem wykazanie, że żądane informacje w istocie tę tajemnicę zawierają. Organ w uzasadnieniu decyzji o odmowie udostępnienia tych informacji powinien wyjaśnić, dlaczego konkretne informacje posiadają określoną wartość gospodarczą i w czym się ona wyraża. Przesłanki nieudzielenia informacji publicznej muszą być przez podmiot obowiązany omówione i wyjaśnione w sposób wyczerpujący. Dopiero taka argumentacja, w połączeniu z udostępnionymi sądowi administracyjnemu materiałami źródłowymi, umożliwi temu sądowi ocenę zasadności zastosowanych przesłanek ograniczenia prawa dostępu do wnioskowanej informacji publicznej.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, zaskarżona decyzja odpowiada tym wymaganiom. Spółka bowiem wskazała, że sporne informacje mają obiektywnie charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej wartość gospodarczą. Podała także, że zbadała omówione przesłanki w odniesieniu do żądanych informacji, a następnie wykazała z jakich - zindywidualizowanych i obiektywnych względów - uznała, że podlegają one ochronie i nie mogą być udostępnione Stowarzyszeniu. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji TVP wyjaśniła, że „informacje o imprezach sylwestrowych organizowanych przez TVP, a w szczególności koszty jakie w związku z tym poniosła Telewizja Polska S.A. oraz treść samych umów posiadają dla TVP S.A. istotną wartość gospodarczą, ich udostępnienie nastąpić nie może. Uzyskanie przez podmiot konkurencyjny informacji o łącznej kwocie związanej z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017 oraz informacje zawarte w umowach związanych z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017, może wpływać na wzmocnienie pozycji rynkowej tego konkurenta, jednocześnie osłabiając na nim pozycję TVP S.A. Konkurent na rynku nadawczym, chcąc zorganizować swoją działalność nadawczą, znając warunki organizacji takiej działalności przez Spółkę, może łatwiej wynegocjować korzystniejsze dla siebie warunki jej realizacji, a w szczególności może łatwiej pozyskać podmioty, które prowadzą tą działalność poprzez zaoferowanie im wynagrodzeń wyższych niż otrzymane od TVP S.A.” W dalszej części TVP wskazała, że informacjom, których domaga się skarżące Stowarzyszenie, zgodnie z Instrukcją Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa obowiązującą w TVP, nadana została klauzula „tajemnica przedsiębiorstwa”, a więc dostęp do nich jest również ograniczony w samym TVP. Tym samym, w ocenie Sądu, TVP wypełniła przesłankę materialną z jaką mamy do czynienia analizując „tajemnicę przedsiębiorcy”, gdyż wskazała, że żądane informacje posiadają wartość gospodarczą. Warunki przygotowania i realizacji audycji telewizyjnych oraz warunki ich emisji, w szczególności koszty z tym związane, zostały wypracowane w toku trudnych i długotrwałych negocjacji. Uzyskanie przez podmiot konkurencyjny informacji o warunkach, w tym finansowych, na jakich Telewizja Polska S.A. organizuje produkcję i emisję swoich programów, a w szczególności za jakim wynagrodzeniem, może wpływać na wzmocnienie pozycji rynkowej konkurentów, jednocześnie osłabiając na nim pozycję TVP S.A. Inne stacje telewizyjne również przygotowują i realizują, a następnie emitują audycje telewizyjne, konkurując w tym zakresie z TVP S.A. i zainteresowane są poznaniem warunków, a w szczególności kosztów jakie w tym zakresie poniosła Telewizja Polska S.A.

W ocenie Sądu pierwszej instancji, spełniona została również przesłanka formalna, gdyż z uzasadnienia zaskarżonej decyzji jasno wynika, że TVP wykazała wolę utajnienia danych informacji. Nastąpiło wskazanie konkretnej podstawy i zakresu utajnienia danej informacji ze względu na specyficzny charakter objęcia ochroną tajemnicy przedsiębiorcy. Kontrola sądowa w tym zakresie nie była iluzoryczna, gdyż została przeprowadzona na podstawie dokumentów źródłowych, tj. Instrukcji Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa obowiązującej w TVP, a organ w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji powołał się na Instrukcję Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa i szczegółowo wyjaśnił, dlaczego żądane informacje mają dla TVP wartość gospodarczą.

Natomiast jeżeli chodzi o łączną kwotę związaną z organizacją imprezy sylwestrowej przez TVP w roku 2015, 2016, 2017, to w ocenie Sądu, w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji TVP nie wykazała w sposób dostateczny dlaczego kwota ta stanowi tajemnicę przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Łączny koszt imprez sylwestrowych za 2015, 2016, 2017 r. w żaden sposób nie wpływa na ocenę kondycji finansowej TVP, co mogłoby być interesujące dla konkurencji. Sąd wskazał, że tylko konkretne dane o kondycji finansowej spółki mogą podlegać ochronie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Ewentualne ujawnienie przez TVP powyższej kwoty nie wskazuje nawet na konkretny budżet jakim dysponowała TVP na Sylwestra w poszczególnych latach, gdyż skarżący domagał się ujawnienia kwoty łącznej. TVP jest bowiem spółką Skarbu Państwa i niewątpliwie dysponuje majątkiem publicznym, wobec powyższego jej wydatki winny być transparentne i podlegają ujawnieniu w drodze dostępu do informacji publicznej, pod warunkiem, że brak jest przepisu ograniczającego ten dostęp.

W dniu 12 kwietnia 2020 r. skargę kasacyjną na powyższy wyrok złożyło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska, wnosząc o uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i rozstrzygnięcie sprawy co do istoty poprzez uchylenie decyzji w dotychczas nieuchylonej części, ewentualnie o uchylenie wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez WSA w Warszawie oraz zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego przez radcę prawnego, wedle norm przepisanych. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1. art. 141 § 4 P.p.s.a. - przez sporządzenie uzasadnienia wyroku w sposób znacznie utrudniający, jeśli nie wręcz uniemożliwiający jego kontrolę kasacyjną;
2. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. - przez zaaprobowanie przez WSA w Warszawie zaniechania ustalenia przez organ z jakich środków została sfinansowana realizacja umów, o których udostępnienie wnosił skarżący;

3. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. - przez zaaprobowanie przez WSA w Warszawie zaniechania przez organ ustalenia, ile umów i jakie faktycznie umowy zostały zawarte przez organ;
 4. art. 7, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. - przez zaaprobowanie przez WSA w Warszawie uzasadnienia decyzji, z którego nie wynika, dlaczego organ podjął decyzję;
 5. art. 2 i art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w związku z art. 21 ust. 1, 1a, 3 i 4, art. 26 ust. 1, 2 i 4, art. 31 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 3 K.s.h. - przez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że działalność organu w wykonaniu jego misji publicznej nie przekłada się na jego status jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji;
 6. art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji - przez jego niewłaściwe zastosowanie, polegające na uchyleniu się przez WSA w Warszawie od rozstrzygnięcia czy działalność organu, której dotyczą umowy, udostępnienia których domagał się skarżący, wpisuje się w misję publiczną organu;
 7. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na zaaprobowaniu przez WSA w Warszawie odmówienia przez organ udostępnienia informacji publicznej z powołaniem się na przesłankę ochrony tajemnicy przedsiębiorcy w sytuacji nieziszczenia się ku temu przesłanek;
 8. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - przez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na zaaprobowaniu przez WSA w Warszawie odmówienia przez organ udostępnienia informacji publicznej poprzez odmowę udostępnienia wszystkich umów zawartych przez organ *en bloc*, chociaż ewentualnej ochronie tajemnic prawem chronionych mogła dostatecznie służyć anonimizacja udostępnianych dokumentów.
- Odpowiedzi na skargę kasacyjną nie wniesiono.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie jest zasadna.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi kasacyjnej (art. 183 § 1 P.p.s.a.), z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania, co oznacza związanie przytoczonymi w skargach kasacyjnych jej podstawami, określonymi w art. 174 P.p.s.a. Nadto zgodnie z

treścią art. 184 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny oddala skargę kasacyjną, jeżeli zaskarżone orzeczenie, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu. Jeżeli zatem nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. (a w rozpoznawanej sprawie przesłanek tych brak), to Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi kasacyjnej.

W skardze kasacyjnej powołano podstawy kasacyjnej unormowane w art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a.

Na wstępie dalszych rozważań należy wskazać, że stopień skuteczności skargi kasacyjnej zależy od stopnia precyzji określenia jej zarzutów. Autor skargi kasacyjnej wyznacza bowiem zakres kontroli instancyjnej, wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma obowiązku ani prawa do domyślania się i uzupełniania argumentacji autora skargi kasacyjnej. Przytoczenie podstawy skargi kasacyjnej oraz jej uzasadnienie musi więc być precyzyjne z uwagi na związenie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami skargi kasacyjnej. Sąd nie może zastępować strony i precyzować czy uzupełniać przytoczonych podstaw kasacyjnych, czy też ich uzasadnienia. Obowiązkiem autora skargi kasacyjnej jest wskazanie, które przepisy prawa materialnego, i w jaki sposób, zostały naruszone, oraz które przepisy prawa procesowego zostały naruszone, i jaki to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy. Naczelny Sąd Administracyjny nie jest również powołany do uzupełniania ani interpretowania niejasno sformułowanych zarzutów kasacyjnych. Przesłanką skuteczności skargi kasacyjnej jest wykazanie, przez wnoszącego ten środek prawny, rażącego naruszenia prawa materialnego. W przypadku zarzutu naruszenia przepisów postępowania przesłanką skuteczności skargi kasacyjnej jest wykazanie zarówno istnienia stanu naruszenia przepisów postępowania, jak też (jednocześnie) wpływu na wynik sprawy oraz "istotności" wpływu tego naruszenia na wynik sprawy (art. 174 pkt 1 i 2 P.p.s.a.).

Należy podkreślić, że podniesione w skardze kasacyjnej zarzuty naruszenia przepisów postępowania i prawa materialnego nie spełniają w pełni wskazanych wyżej wymogów.

Przechodząc do rozważenia zasadności postawionych w skardze kasacyjnej zarzutów, w pierwszej kolejności oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego objęty został zarzut naruszenia art. 141 § 4 P.p.s.a., jego zasadność, bowiem, wykluczałaby możliwość merytorycznego odniesienia się do pozostałych zarzutów skargi kasacyjnej. Na wstępie należy przypomnieć, że uzasadnienie sporządzone z uchybieniem zasad określonych w art. 141 § 4 P.p.s.a. może stanowić naruszenie przepisów postępowania,

które mogłoby mieć istotny wpływ na wynik sprawy tylko w przypadku, jeżeli zawarta w nim ocena prawna (art. 153 P.p.s.a.) miałyby pierwszoplanowe znaczenie dla wadliwego, końcowego załatwienia sprawy. Zatem błędne uzasadnienie orzeczenia stanowi podstawę kasacyjną wymienioną w art. 174 pkt 2 P.p.s.a., jeżeli prowadzi do niezgodnego z prawem załatwienia sprawy. W tym kierunku idzie zdecydowana większość orzeczeń NSA. Zauważa się przede wszystkim, że jakkolwiek czynność procesowa sporządzenia pisemnego uzasadnienia dokonywana już po rozstrzygnięciu sprawy i ma sprawozdawczy charakter, a więc sama przez się nie może wpływać na to rozstrzygnięcie jako na wynik sprawy, to niemniej tylko uzasadnienie spełniające określone ustawą warunki stwarza podstawę do przyjęcia, że będąca powinnością sądu administracyjnego kontrola działalności administracji publicznej pod względem jej zgodności z prawem rzeczywiście miała miejsce i że prowadzone przez ten sąd postępowanie odpowiadało przepisom prawa - wyrok NSA z 2 lutego 2006 r., II FSK 325/05. Można w nim przy tym znaleźć liczne przykłady wad uzasadnienia, polegające na naruszeniu art. 141 § 4 P.p.s.a., które mogą stanowić skuteczną podstawę skargi kasacyjnej. I tak w wyroku NSA z 7 marca 2006 r., I OSK 990/05 stwierdzono, że takim naruszeniem może być brak uzasadnienia któregośkolwiek z rozstrzygnięć sądu, jak i przypadek, gdy uzasadnienie obejmuje rozstrzygnięcie, którego nie ma w sentencji orzeczenia. Z kolei w wyroku NSA z 14 marca 2006 r., I OSK 1032/05 za taką wadę uzasadnienia uznano naruszenie obowiązku wskazania przyczyn, z powodu których sąd odmówił wiarygodności i mocy dowodowej dowodom, w oparciu o które organy administracji przyjęły okoliczności, stanowiące podstawę faktyczną zaskarżonych decyzji. W szczególności za wadę uzasadnienia orzeczenia, skutkującą uwzględnieniem skargi kasacyjnej, należy uznać nieustosunkowanie się w nim do zarzutów podniesionych w skardze lub w toku postępowania pierwszoinstancyjnego, których trafność zobowiązywałaby sąd do uwzględnienia skargi. Przykładowo, skarżący podniósł, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, a w uzasadnieniu wyroku nie ma rozważań świadczących o tym, że sąd rozpoznał ten zarzut - por. szerzej wyrok NSA z 18 maja 2011 r., I OSK 1323/10. Uogólniając należy stwierdzić, że do sytuacji, w której wadliwość uzasadnienia wyroku może stanowić usprawiedliwioną podstawę skargi kasacyjnej, należy zaliczyć tę, gdy to uzasadnienie nie pozwala na kontrolę kasacyjną orzeczenia. Dzieje się tak wówczas, gdy nie ma możliwości jednoznacznej rekonstrukcji podstawy rozstrzygnięcia. Zatem - co do zasady - lakoniczne i ogólnikowe uzasadnienie wyroku uchylającego decyzję administracyjną, pozbawiające stronę informacji o przesłankach tego rozstrzygnięcia, a

organ administracji także wskazówek co do kierunku dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego, może być naruszeniem komentowanego przepisu w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Takich wadliwości nie ma w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ponieważ zawiera ono wszystkie obligatoryjne elementy treści wymienione w art. 141 § 4 P.p.s.a., a zawarty w nim wywód prawny pozwala na jednoznaczną ocenę w toku kontroli instancyjnej, jakie znaczenie normy prawnej wynikającej z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przyjął WSA w Warszawie i co zatem stanowiło podstawę prawną rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku. Okoliczność, że stanowisko zajęte przez Sąd pierwszej instancji jest odmienne od prezentowanego przez wnoszące skargę kasacyjną Stowarzyszenie, nie oznacza, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wady konstrukcyjne oraz nie poddaje się kontroli instancyjnej.

Nie zasługują na uwzględnienie także zarzuty naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 7, art. 8, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. polegające na zaaprobowaniu braku ustalenia przez organ z jakich środków zostały sfinansowane żądane we wniosku z dnia 15 stycznia 2018 r. umowy oraz braku ustalenia jakie w istocie umowy zostały zawarte. Wskazać bowiem należy, że sąd administracyjny nie stosuje wprost przepisów regulujących postępowanie przed organami administracji publicznej, stąd też jego związanie tymi przepisami sprowadza się do obowiązku sformułowania oceny prawnej, czy proces podjęcia decyzji stosowania prawa przez organ administracji był prawidłowy. Nie budzi wątpliwości, że sformułowanie tej oceny wymaga odpowiedzi na szereg pytań, pytań takich samych jak te, na które musi odpowiedzieć organ administracji bezpośrednio stosujący te przepisy. To nie wojewódzki sąd administracyjny stosuje te przepisy, lecz posługuje się nimi jedynie jako matrycą porównawczą, w celu ustalenia czy postępowanie organu w tym zakresie jest zgodne z ustalonym porządkiem prawnym. I w uzasadnieniu kontrolowanego wyroku Sąd pierwszej instancji dał wyraz swojej argumentacji, odnosząc się do całokształtu sprawy i zgromadzonego przez organy administracyjne materiału dowodowego. Uchybienie przez sąd przepisom regulującym postępowanie organów administracji publicznej ma charakter pośredni i wynikać może jedynie z uchybienia przez Sąd pierwszej instancji przepisom P.p.s.a. Oznacza to, że procedując wojewódzki sąd administracyjny nie stosuje przepisów k.p.a., lecz kontroluje, czy postępowanie organów odpowiadało tym przepisom. Wszystkie elementy stanu faktycznego powoływane przez pełnomocnika skarżącego zostały ustalone i udokumentowane w zgromadzonym materiale dowodowym oraz znalazły wyraz w uzasadnieniu zaskarżonej

decyzji. W tym kontekście podzielić należy stanowisko WSA w Warszawie, że wyjaśniono wszystkie istotne dla sprawy okoliczności, a materiał dowodowy w sprawie został zgromadzony w sposób wyczerpujący.

Przechodząc do zarzutów naruszenia przepisów prawa materialnego wskazać należy, że zarzut naruszenia art. 2 i art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w związku z art. 21 ust. 1, 1a, 3 i 4, art. 26 ust. 1, 2 i 4, art. 31 ust. 1, 2 i 4 ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 3 K.s.h. jest niezasadny. Po pierwsze, jest on nie do końca prawidłowo opisany. Sąd pierwszej instancji nie mógł naruszyć art. 21 ust. 3 i 4 ustawy o radiofonii i telewizji, gdyż te przepisy zostały z dniem 1 stycznia 2019 r. uchylone art. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłatach abonamentowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1717), a zatem nie obowiązywały zarówno w okresie, gdy została wydana stanowiąca przedmiot kontroli WSA w Warszawie z decyzją z dnia 31 lipca 2019 r., jak i zaskarżany wyrok (5 lutego 2020 r.). Po drugie, z treści zarzutów skargi kasacyjnej wynika, że charakter publicznego nadawcy, niejako wyłącza możliwość powoływania się przez niego na tajemnicę przedsiębiorcy. Pogląd ten nie ma uzasadnienia zarówno w przepisach u.d.i.p., jak i wymienionych w skardze przepisach ustawy o radiofonii i telewizji. Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie wyłącza stosowania art. 5 ust. 2 do spółek Skarbu Państwa, w tym także do spółek publicznej radiofonii i telewizji. Również przepisy o radiofonii i telewizji nie statuuje takiego wyłączenia, jak bowiem zauważano w wyroku NSA z dnia 5 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 511/13 „niewątpliwie umowa, której przedmiotem jest świadczenie usług przez przedsiębiorcę jakim jest Telewizja Polska SA może zawierać w swej treści informacje w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Ustawodawca pozostawił uznaniu przedsiębiorcy ocenę, czy z uwagi na charakter informacji podejmie działania w celu zachowania ich w poufności”. Ustawodawca, nie ogranicza spółkom Skarbu Państwa możliwości powoływania się na tajemnicę przedsiębiorcy, w tym zakresie bowiem jako podmioty działające na konkurencyjnym rynku, mimo szczególnej struktury właścicielskiej lub powierzonych zadań - mogą chronić swoje interesy jako przedsiębiorcy.

Również niezasadne są zarzuty naruszenia przez WSA w Warszawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - przez ich niewłaściwe zastosowanie. W tym bowiem zakresie Sąd pierwszej instancji słusznie wykazał, że określoną w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. tajemnicę przedsiębiorcy wyprowadza się z tajemnicy przedsiębiorstwa i pojęcia te w zasadzie pokrywają się zakresowo, choć tajemnica przedsiębiorcy w niektórych sytuacjach może być rozumiana szerzej.

Tajemnicę przedsiębiorcy stanowią więc informacje znane jedynie określonej kręgowi osób i związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością, wobec których podjął on wystarczające środki ochrony w celu zachowania ich w poufności (nie jest wymagana przesłanka gospodarczej wartości informacji, jak przy tajemnicy przedsiębiorstwa).

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

W rozpoznawanej sprawie Spółka podjęła działania w celu zachowania treści żądanych umów w tajemnicy, ponieważ nadała im klauzulę tajemnicy przedsiębiorstwa stosownie do wewnętrznego aktu prawnego, jakim jest znajdująca się w aktach sprawy „Instrukcja ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w TVP S.A.”. Klauzula tajemnicy przedsiębiorstwa została nadana wszystkim umowom ze względu na wartość gospodarczą zawartych umów, w tym przede wszystkim ujętych w nich kwestii organizacyjnych, technicznych, a w szczególności finansowych wypracowanych w drodze negocjacji, których, jak wskazano, ich ujawnienie spowodowałoby, że konkurenci działający na rynku telewizyjnym posiadliby wiedzę, która umożliwiłaby im lepszą pozycję negocjacyjną przy organizacji takich samych lub podobnych imprez rozrywkowych.

Tak więc skoro skarżący kasacyjnie żądał udostępnienia umów dotyczących organizacji imprez sylwestrowych w latach 2015-2017 w całości, a nie danych z umowy, a sama umowa objęta została tajemnicą przedsiębiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, to prawidłowo w zaskarżonym wyroku WSA w Warszawie uznał, że informacja o jaką wystąpiło Stowarzyszenie (umowa) pomimo, że ma charakter informacji publicznej, nie mogła zostać udostępniona z uwagi na ograniczenie wynikające z art. 5 ust. 2 u.d.i.p.

Biorąc zatem pod uwagę, że skarga kasacyjna nie zawierała usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy

NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY
Izba Ogólnoadministracyjna
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5
00-011 WARSZAWA

3304

OPLATA POBRANA
TAXE PERCUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A.
ID nr 496111/W



ANIZACJA POROZUMIENIA
2023

24.11.2023
III OSK 2704/21



r.pr. Adam Kuczyński
Kancelaria Radcy Prawnego
Ursynowska 22/2
02-605 Warszawa



R

Poczta Polska	zł	gr
Opiata pobrana		

AWIZOWANIE

20 - 11 - 2023
data

NSI

580528

2023-12-07