

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



Dnia 11 stycznia 2022 r.
Sygn. akt III OSK 4143/21

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt Sądu

r.pr. Przemysław Mijał
Kancelaria Radców Prawnych,
ul. Krzywoustego 3/3
70-381 Szczecin

Sekretariat Naczelnego Sądu Administracyjnego Izby Ogólnoadministracyjnej Wydział III, przesyła odpis wyroku z uzasadnieniem z dnia 28 października 2021 r. sygn. akt III OSK 4143/21 w sprawie ze skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 października 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1514/20 w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Telewizji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie z dnia 19 czerwca 2020 r. nr TVP/BZ-RS/027-7/2020.

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 28 października 2021 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędziowie: Sędzia NSA Rafał Stasikowski (spr.)
Sędzia del. NSA Grzegorz Jankowski

po rozpoznaniu w dniu 28 października 2021 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w
Warszawie
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 1 października 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1514/20
w sprawie ze skargi Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą
w Warszawie
na decyzję Telewizji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie
z dnia 19 czerwca 2020 r. nr TVP/BZ-RS/027-7/2020
w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej

oddala skargę kasacyjną.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 1 października 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 1514/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie na decyzję Telewizji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie z dnia 19 czerwca 2020 r., nr TVP/BZ-RS/027-7/2020 w przedmiocie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym.

Wnioskiem z dnia 7 grudnia 2018 r. Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie, zwróciło się do Telewizji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie, w trybie art. 61 Konstytucji RP, o udostępnienie następującej informacji publicznej:

1. łącznie wypłaconych nagrodach w spółce w latach 2017 i 2018;
2. nagrodach wypłaconych w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody;
3. łącznie wypłaconych premiach w spółce w latach 2017 i 2018;
4. premiach wypłaconych w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody.

W dniu 9 stycznia 2019 r. organ przekazał skarżącemu informację publiczną określoną w pkt 1 i 3 wniosku z 7 grudnia 2018 r.

Jednocześnie decyzją Nr TVP/BSK/027-5/2019(5) z dnia 9 stycznia 2019 r., TVP orzekła o odmowie udostępnienia informacji publicznej w postaci informacji o nagrodach wypłaconych przez spółkę w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody.

Wyrokiem z dnia 17 lipca 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 417/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi złożonej przez Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie, uchylił powyższą decyzję. Podstawę powyższego stanowiło ustalenie przez Sąd, że TVP nie poczyniła żadnej analizy dotyczącej tego, czy jakkolwiek jej pracownik pełni bądź nie funkcję publiczną i w konsekwencji uchybiła obowiązkom w zakresie pełnego ustalenia stanu faktycznego sprawy. Brak w tym zakresie czynił zaskarżoną decyzję przedwczesną, a uchybienie to miało istotny wpływ na wynik sprawy. W odniesieniu do drugiej przesłanki odmowy udostępnienia informacji publicznej – ochrony tajemnicy

przedsiębiorcy Sąd wskazał, że TVP nie wykazała, że informacja objęta wnioskiem ma obiektywnie charakter informacji technicznej, technologicznej, organizacyjnej lub innej posiadającej wartość gospodarczą. Ostatecznie Sąd uznał, że organ nie przeprowadził postępowania dowodowego w zakresie objęcia żądanych informacji ochroną z art. 5 ust. 2 u.d.i.p., czym naruszył przepisy art. 7, 77 § 1 i 103 § 3 k.p.a. w zw. z art. 16 ust. 2 u.d.i.p.

Ponownie rozpatrując sprawę decyzją z dnia 19 czerwca 2020 r. organ, działając 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 2018 r. poz. 1330, dalej: u.d.i.p.), orzekł o odmowie udostępnienia informacji publicznej w zakresie informacji o nagrodach wypłacanych przez TVP w roku 2018 każdemu pracownikowi przez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody.

Jako podstawę powyższego wskazał, iż zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 2 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu m.in. ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Organ wyjaśnił, 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. Udostępnienie pewnych informacji publicznie w sytuacji, gdy organ nie ma możliwości uzyskania od konkurencyjnych podmiotów tożsamyh danych, spowodowałoby zachwianie równowagi na rynku telewizyjnym i przez to również zagroziłoby interesom TVP. Przychodów organu nie stanowią wyłącznie środki publiczne (abonament), ale pochodzą one także z innych źródeł, m.in. z obrotu prawami do audycji i z reklam i audycji sponsorowanych.

Organ ocenił, że żądane przez wnioskodawcę informacje publiczne posiadają dla niego na tyle istotną wartość gospodarczą, iż ich udostępnienie nastąpić nie może. Wyjaśnił nadto, iż w ramach rozpatrzenia przedmiotowego wniosku zwrócił się indywidualnie, za pomocą poczty elektronicznej, do każdego pracownika, który otrzymał od TVP nagrodę w roku 2018 z pytaniem, czy wyraża on zgodę na podanie skarżącemu wnioskowanych informacji. Jak podano, większość osób nie wyraziła zgody na podanie stowarzyszeniu informacji w zakresie ich imienia i nazwiska oraz uzasadnienia przyznania im nagrody w roku 2018 r. Niewielka liczba osób nie odpowiedziała na to zapytanie, a tylko w pojedynczych przypadkach udzielono zgody.

Zdaniem TVP osoby, które otrzymały nagrody, nie są osobami pełniącymi funkcję publiczną, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Wśród tych osób jest też osoba wydająca decyzje w zakresie dostępu do informacji publicznej. Jednak z uwagi na to, iż działalność ta stanowi jedynie marginalny zakres jej obowiązków, a osoba ta nie wchodzi w skład zarządu TVP przyjmuje, iż nie jest ona osobą pełniącą funkcje publiczne. Organ wskazał, że ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, zasadnym jest odmowa udostępnienia informacji, we wnioskowanym zakresie, co do osób które nie wyraziły zgody na udostępnienie swoich danych, jak również co do osób, które nie odpowiedziały na zapytanie TVP. Zdaniem spółki, brak odpowiedzi oznacza, iż nie zrezygnowały one z przysługującego im prawa ochrony prywatności.

Organ ocenił dalej, że upublicznienie przedmiotowych informacji (o nagrodach wypłaconych przez spółkę w roku 2018 każdemu pracownikowi przez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody), może chociażby potencjalnie zagrozić interesom gospodarczym TVP. Jedyną przesłanką ku utajnieniu wytwarzanych przez przedsiębiorcę informacji jest istnienie chociażby minimalnego, potencjalnego ryzyka zagrożenia interesów spółki. Takie ryzyko występuje w przedmiotowym przypadku. Zatem TVP podjęła działania w celu zachowania żądanych 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. Takie działanie ogranicza grono osób, mających dostęp do przedmiotowych informacji, skutecznie uniemożliwiając dostęp do nich osobom trzecim. Zgodnie z pkt II Załącznika nr 1 do Działu II Polityki Bezpieczeństwa Informacji w TVP klauzula „tajemnica przedsiębiorstwa” może zostać nadana dokumentom i materiałom, jeśli ich wytwórca uzna je za szczególnie istotne z punktu widzenia interesu spółki. Zdaniem organu, ww. informacje i umowy mają takie istotne znaczenie, z przyczyn wskazanych wyżej. Ostatecznie organ stwierdził, że z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa ma prawo odmówić udostępnienia żądanych informacji niezależnie od wyrażonej zgody co do ujawnienia ich informacji.

Sąd pierwszej instancji rozpatrując ponownie skargę na powyższą decyzję podzielił stanowisko organu, że ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej, zasadna jest odmowa udostępnienia informacji we wnioskowanym zakresie co do osób, które nie wyraziły zgody na udostępnienie swoich danych, jak również co do osób, które nie odpowiedziały na zapytanie TVP. Zdaniem Sądu, brak odpowiedzi

oznacza, iż osoby te nie zrezygnowały z przysługującego im prawa ochrony prywatności.

Sąd zaznaczył, że regulujący sporną kwestię art. 5 ust. 2 u.d.i.p. nie nakłada na podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej obowiązku dążenia do uzyskania takiej rezygnacji, co sprowadzałoby się do obowiązku każdorazowego kontaktowania się z osobami fizycznymi w przypadku otrzymania wniosku obejmującego informacje ze sfery ich prywatności. Przedmiotowa rezygnacja jest działaniem dobrowolnym osoby fizycznej, a wskazany przepis nie przewiduje w tym przedmiocie żadnego szczególnego postępowania.

Rozważając zasadność udostępnienia żądanej przez wnioskodawcę informacji publicznej z uwagi na tajemnicę przedsiębiorcy Sąd pierwszej instancji wskazał, że organ wykazał, iż wnioskowane do udostępnienia dane stanowią w istocie tajemnicę przedsiębiorcy. Spółka podjęła również działania mające na celu zachowanie żądanych informacji w poufności poprzez nadanie im klauzuli „tajemnica przedsiębiorstwa” zgodnie z wewnętrznym aktem prawnym spółki tj. wskazaną wyżej Instrukcją Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa.

Sąd orzekający podzielił również argumentację organu, iż wnioskowane do udostępnienia dane mają ten charakter, że ich ujawnienie mogłoby mieć wpływ na sytuację ekonomiczną spółki.

W kontekście powyższych rozważań za niezasadne uznano podniesione w skardze zarzuty, dotyczące naruszenia przepisów Konstytucji RP, tj. art. 61 ust. 1 oraz art 61 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Sąd uznał, że ograniczenie prawa do informacji było konieczne i proporcjonalne do dokonanego ograniczenia. Sąd nie dopatrył się naruszenia art. 5 ust. 2 u.d.i.p. ani przepisów prawa procesowego - art. 7 i 77 k.p.a.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniosło Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie, zaskarżając wyrok w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie przepisów postępowania, tj.:

- 1) art. 141 § 4 P.p.s.a. w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że uzasadnienie wyroku powinno zawierać podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie, przez błędne zastosowanie, polegające na zaniechaniu wyjaśnienia uznania osób, które otrzymały nagrody od TVP S.A., za osoby niepełniące funkcji publicznych - co ma istotny wpływ na wynik postępowania, gdyż od wyjaśnienia

motywów tego ustalenia zależy efektywna kontrola zastosowania przez organ art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz weryfikacja prawidłowości stanowiska Sądu pierwszej instancji; oraz naruszenie prawa materialnego, tj.:

- 1) art. 61 ust. 1 oraz art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zakresie w jakim z przepisów tych wynikają podstawy ograniczania prawa do informacji ze względu na m.in. ochronę wolności i praw osób i podmiotów gospodarczych, przy spełnieniu przesłanki proporcjonalności i konieczności, w tym ze względu na ustawową przesłankę ochrony tajemnicy przedsiębiorcy oraz prywatności osób fizycznych, poprzez błędne zastosowanie, polegające na zaniechaniu przez WSA w Warszawie oceny, czy odmowa udostępnienia informacji spełnia konstytucyjne przesłanki proporcjonalności i konieczności ograniczenia prawa do informacji publicznej, podczas gdy przedmiotem decyzji odmownej było udostępnienie informacji w całym zakresie, m.in. bez wyłączenia informacji o nagrodach przyznanych osobom, które wyraziły zgodę na udostępnienie informacji publicznej,
- 2) art. 5 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. art. 11 pkt 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w zakresie w jakim przepisy te stanowią o tym, że prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy, przez nieprawidłowe zastosowanie, polegające na błędnym uznaniu przez WSA w Warszawie, że żądane informacje o „nagrodach wypłaconych w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznanej nagrody” (pkt 3 wniosku) mają wartość gospodarczą, a zatem błędne uznanie spełnienie tzw. przesłanki materialnej tajemnicy przedsiębiorcy, podczas gdy ujawnienie informacji, których udostępnienia odmówiono, nie doprowadziłoby do naruszenia sytuacji gospodarczej Telewizji Polskiej S.A, biorąc pod uwagę, że w niniejszej sprawie informacja o łącznej kwocie nagród wypłaconych przez Telewizję Polską S.A. w latach 2017 i 2018 została udostępniona w wiadomości e-mail z 9 stycznia 2019 r.,
- 3) art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p. w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej nie dotyczy sytuacji, gdy osoba fizyczna rezygnuje z przysługującego jej prawa, przez nieprawidłowe zastosowanie w niniejszej sprawie, polegające na uznaniu przez WSA w Warszawie, że przepis ten przez organ został prawidłowo zastosowany, podczas gdy na mocy zaskarżanej w sprawie decyzji odmówiono

udostępnienia informacji publicznej w całości, w tym w zakresie osób, którzy wyrazili zgodę na udostępnienie informacji ich dotyczących,

4) art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p. w zw. z art. 7 i 77 Kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że ograniczenie prawa do informacji publicznej ze względu na prywatność osoby fizycznej nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcję publiczną, przez brak zastosowania przez WSA w Warszawie, przejawiający się brakiem sądowej kontroli nad prawidłowością stanowiska organu, że osoby, które otrzymały nagrody, nie są osobami pełniącymi funkcji publicznej, podczas gdy zarzuty wobec tej prawnej kwalifikacji zostały wyrażone w skardze inicjującej postępowanie sądownoadministracyjne.

Wobec powyższego skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Sąd pierwszej instancji oraz o zasądzenie od organu na rzecz Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska zwrotu kosztów postępowania.

W ocenie skarżącego kasacyjnie, WSA w Warszawie zaniechał oceny prawidłowości zastosowania przez organ art. 5 ust. 2 zdanie drugie u.d.i.p., w zakresie w jakim przepis ten stanowi o tym, że ograniczenie prawa do informacji publicznej nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji. Oceniono, iż Sąd pierwszej instancji nie dokonał kontroli prawidłowości zastosowania tego przepisu w świetle wydanej w sprawie decyzji administracyjnej, w której - oprócz szcątkowego uzasadnienia - ani nie wykazano jakiej wykładni pojęcia „osoby pełniące funkcję publiczną” dokonuje organ, ani też z jakich powodów uznano, że poszczególni pracownicy podmiotu nie pełnią funkcji publicznej. Uznano jednocześnie, że w świetle zaskarżanej decyzji organu oraz zaskarżonego wyroku nie jest wiadome, z uwagi na jakie przesłanki organ uznał, że poszczególni nagrodzeni pracownicy nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne. Brak przeprowadzenia analizy obowiązków poszczególnych pracowników oraz zawarcie wyników ustaleń w uzasadnieniu decyzji administracyjnej, stanowi zdaniem skarżącego kasacyjnie, nadto o naruszeniu przez organ art. 7 i 77 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ocenie Stowarzyszenia nie sposób przyjąć, iż informacje o indywidualnych nagrodach przekazują informację o znaczeniu gospodarczym - zwłaszcza biorąc pod uwagę możliwe ograniczenie dostępności o nagrodach dla tych pracowników, którzy nie pełnią funkcji publicznych. Oceniono również, że argumenty o wpływie informacji

na kwestie związanej z „działalnością produkcyjną i nadawczą”, choć w pewnym stopniu mogą odnosić się do TVP S.A., to są nieadekwatne w niniejszej sprawie, z uwagi na zakres informacji, których udostępnienia odmówiono.

W dalszej części skargi kasacyjnej zwrócono uwagę, że uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie nie przedstawia realnego zważenia racji za przyjęciem obrony interesu podmiotu będącego przedsiębiorcą, ani też wyważenia ścierających się ze sobą wartości.

Organ nie złożył odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, dalej "P.p.s.a."), Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, z urzędu biorąc pod uwagę jedynie nieważność postępowania. Granice te determinują kierunek postępowania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wobec niestwierdzenia przesłanek nieważności postępowania, Naczelnny Sąd Administracyjny dokonał oceny podstaw i zarzutów kasacyjnych.

Zasadniczo w pierwszej kolejności rozpatrzeniu podlegają zarzuty naruszenia przepisów postępowania. W niniejszej sprawie zarzuty te jednak w sposób bezpośredni wiążą się z zarzutami naruszenia przez Sąd I instancji prawa materialnego, stąd ocena przez Naczelnny Sąd Administracyjny zarzutów naruszenia przepisów postępowania wymaga uprzedniego odniesienia się do istoty problemu w niniejszej sprawie, a więc kwestii podstaw przyjęcia przez Sąd I instancji, że w rozpoznawanej sprawie zachodziła potrzeba odmowy udostępnienia informacji publicznej w związku z koniecznością ochrony prawa do prywatności pracowników TVP S.A., jak również jednoczesna konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorcy jaki jest TVP S.A.

Zdaniem strony skarżącej kasacyjnie powyższe stanowisko Sądu pierwszej instancji jest błędne i w jej ocenie jest ono wynikiem naruszenia prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz art. 11 pkt 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Sposób sformułowania zarzutów naruszenia prawa materialnego z punktów 2. i 3. wskazuje, że strona skarżąca kasacyjnie podważa w ich drodze dokonaną przez Sąd pierwszej instancji ocenę konkretnych okoliczności faktycznych sprawy przyjętych przez organ za podstawę wydania decyzji odmownej. W rzeczywistości zarzuty te nie

dotyczą błędnego zastosowania tych przepisów, lecz zmierzają do zakwestionowania stanu faktycznego sprawy przyjętego przez Sąd pierwszej instancji za podstawę wyroku. W zarzucie drugim autor skargi kasacyjnej neguje przyjęte przez Sąd pierwszej instancji ustalenia faktyczne i stoi na stanowisku, że ujawnienie informacji, których udostępnienia odmówiono, nie doprowadziłoby do naruszenia sytuacji gospodarczej TVP S.A., a w zarzucie trzecim – że błędnie odmówiono udostępnienia informacji publicznej w całości, również w zakresie osób, które wyraziły zgodę na udostępnienie informacji ich dotyczących. Stwierdzenie na gruncie konkretnej sprawy, iż udostępnienie wnioskowanej informacji publicznej narusza konstytucyjnie chronione prawo do prywatności osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy, obliguje organ do odmowy jej udostępnienia. Nie jest to więc problem wykładni prawa, lecz problem ustalania faktów. Stwierdzenie faktu możliwości naruszenia prywatności osoby fizycznej lub tajemnicy przedsiębiorcy w przypadku udostępnienia informacji publicznej jest elementem procesu dowodzenia i oceny materiału dowodowego, który wyznacza na gruncie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. samą możliwość wydania aktu administracyjnego, a jednocześnie wyznacza samą treść aktu (negatywną). W wyniku dowodzenia stan faktyczny sprawy powinien być jasny i kompletny, spełniający dyspozycję zasady prawdy obiektywnej, tj. być przeprowadzonym i odpowiadać wymogom wynikającym z przepisów art. 7, art. 77 § 1 oraz art. 80 k.p.a. Osiągnąwszy etap ustalenia znaczenia stosowanego przepisu prawa oraz pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego organ dokonuje subsumpcji, sprowadzającej się do stwierdzenia, iż ustalony stan faktyczny odpowiada stanowi opisanemu w danej normie materialnej. Przypomnieć należy, że podnosząc zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego polega na błędzie subsumpcji, czyli na niewłaściwym uznaniu, iż stan faktyczny przyjęty w sprawie nie odpowiada stanowi faktycznemu zawartemu w hipotezie normy prawnej zawartej w przepisie prawa.

Zarzut niewłaściwego zastosowania przepisu prawa materialnego nie może prowadzić do wzruszenia dokonanych ustaleń faktycznych. Te są bowiem dokonywane w oparciu o przepisy procesowe. Chcąc więc zakwestionować przyjęte ustalenia faktyczne należy podnieść zarzut niewłaściwego zastosowania przepisów prawa procesowego regulujących proces wyjaśniania, rozpoznawania sprawy i dowodzenia.

Z tych względów zarzuty sformułowane w punkcie drugim i trzecim nie znajdują uzasadnienia.

Zarzut czwarty jest nieuzasadniony. Zarzut ten został sporządzony nieprecyzyjnie, w sposób uniemożliwiający jego zrozumienie. Z uzasadnienia skargi kasacyjnej (s. 4) wywieść można, iż „w świetle zaskarżonej decyzji organu oraz wyroku WSA w Warszawie nie jest wiadome, z uwagi na jakie przesłanki Organ uznał, że poszczególni nagrodzeni pracownicy nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne”, a „brak przeprowadzenia analizy obowiązków poszczególnych pracowników oraz zawarcia wyników ustaleń w uzasadnieniu decyzji administracyjnej, stanowi nadto o naruszeniu przez Organ art. 7 i 77 k.p.a.” Analiza zarzutu i uzasadnienia skargi kasacyjnej pozwala na ustalenie celu, który zamierzał osiągnąć autor kasacyjny. Sam jednak zarzut został sformułowany w sposób, który a *limine* czyni go nieuzasadnionym. Jest on dotknięty trzema ułomnościami, z których każda jest samodzielnie wystarczająca do pozbawienia go skuteczności. Po pierwsze, autor skargi kasacyjnej podjął próbę zakwestionowania prawidłowości przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w określonym zakresie sprawy, przyjętych ustaleń faktycznych i oceny materiału dowodowego w drodze zarzutu opartego na podstawie określonej w art. 174 pkt 1 P.p.s.a., co ze względów czysto formalnych jest zawsze nieskuteczne. Problematyka ta została szerzej rozważona powyżej. Po drugie, zarzut został sporządzony bez określenia, czy błąd Sądu pierwszej instancji polegał na błędnej wykładni, czy też niewłaściwym zastosowaniu wskazanych przepisów prawa. Zarzut w takim kształcie nie odpowiada wymogom wynikającym z przepisów art. 174 i 176 P.p.s.a. i pozbawiony jest skuteczności, na co wskazano już we wcześniejszych rozważaniach. Po trzecie, zarzut w tym kształcie daleki jest od rudymen tarnej precyzji wymaganej przez prawo. Artykuł 77 k.p.a. jest jednostką redakcyjną wewnątrznie rozbudowaną, składającą się z czterech paragrafów o dość dużym zróżnicowaniu treściowym. W orzecznictwie zgodnie przyjmuje się, że odniesieniu do jednostki redakcyjnej aktu prawnego, który nie stanowi jednej zamkniętej całości, a składa się z ustępów, punktów i innych pomniejszych jednostek redakcyjnych, wymóg skutecznie wniesionego zarzutu skargi kasacyjnej jest spełniony wówczas, gdy wskazuje on konkretny przepis naruszony przez sąd pierwszej instancji, z podaniem numeru artykułu, ustępu, punktu i ewentualnie innej jednostki redakcyjnej przepisu. Naruszony przez Sąd I instancji przepis musi być wyraźnie wskazany, gdyż w przeciwnym razie ocena zasadności

skargi kasacyjnej nie jest możliwa. Naczelny Sąd Administracyjny jest związany granicami skargi kasacyjnej i nie ma w związku z tym kompetencji do dokonywania za wnoszącego skargę kasacyjną wyboru, który przepis prawa został naruszony i dlaczego. Stanowi to powinność autora skargi kasacyjnej, który jest profesjonalnym pełnomocnikiem strony. W związku z tym zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut pierwszy jest nieuzasadniony. Jego istota sprowadza się do błędnego zastosowania określonych przepisów Konstytucji i u.d.i.p. polegająca na zaniechaniu przez Sąd pierwszej instancji oceny czy odmowa udostępnienia informacji publicznej spełnia przesłanki proporcjonalności.

Konstytucja w art. 61 sformułowała prawo obywatelskie dostępu do informacji publicznej, wyznaczyła jego zakres przedmiotowo-podmiotowy oraz określiła warunki ograniczenia prawa do informacji publicznej. Zdefiniowanie pojęcia informacji publicznej oraz określenie przypadków jej ograniczenia powinno nastąpić w ustawie zwykłej. W świetle art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udostępniania informacji publicznych mają określać ustawy. Podstawową z nich stanowi ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, która w założeniu ustawodawcy zwykłego jest traktowana jako „ustawa ustrojowa”, „ustawa matka”, czy „metaustawa”, ogólnie regulująca kwestie związane z dostępem do informacji o sprawach publicznych. Przepis art. 61 ust. 3 Konstytucji jest adresowany do ustawodawcy zwykłego, którego obowiązkiem jest uchwalenie ustawy zwykłej, w której winien on określić przypadki ograniczenia prawa do informacji publicznej, co 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. Z kolei zastosowanie wykładni językowej przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji prowadzi do wniosku, że stanowi on bez wątpienia dyrektywę tworzenia prawa, którą miał obowiązek uwzględnić ustawodawca zwykły na etapie uchwalania u.d.i.p. Należy zgodzić się z tymi poglądami, że konstytucyjne ujęcie zasady proporcjonalności jest zbyt wąskie i nie oddaje wszystkich funkcji, które powinna pełnić ta zasad w porządku prawnym. Zgodzić się należy także z poglądami nauki i orzecznictwa (vide postanowienie SN z 26 kwietnia 2007r., I KZP 6/07, OSNKW 2007/5/37, Biul. SN 2007/5), iż zasada proporcjonalności jest również dyrektywą wykładni i stosowania prawa, która może być stosowana w przypadku wszelkich przepisów, w których w grę wchodzi konflikt jakiejś zasady z i inną zasadą. Ten zakres zastosowania zasady

proporcjonalności odnieść należy jednak do takiej sytuacji stosowania prawa, w której dochodzi do konfliktu dwóch przepisów określających określone zasady, a którego to konfliktu nie rozstrzygnął ustawodawca. W rozpoznawanej sprawie zdaniem autora skargi kasacyjnej, zachodzi konflikt prawa do informacji publicznej z prawem do prywatności lub prawem ochrony tajemnicy przedsiębiorcy. Każde z tych praw ma walor prawa gwarantowanego przepisami Konstytucji. Konflikt tych prawa został jednak rozstrzygnięty z woli ustawodawcy, przez ustawodawcę zwykłego w u.d.i.p.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 zd. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ustawodawca przesądził już na etapie stanowienia praw, iż wartością podlegającej silniejszej ochronie jest prawo do prywatności osoby fizycznej lub ochrona tajemnicy przedsiębiorcy. Brak jest tym samym pola konfliktu między zasadą ochrony prawa do prywatności osoby fizycznej lub tajemnicą przedsiębiorcy a zasadą prawa do informacji publicznej. Nie istnieje więc możliwość interpretacyjnego rozwiązywania konfliktu między tymi zasadami. Konflikt ten został *a limine* przecięty przez ustawodawcę, który uznał prawo do prywatności osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy za wartości wyżej chronione niż prawo do informacji publicznej, wyłączając tym samym możliwość rozstrzygnięcia go przez organ (a następnie sąd administracyjny) na gruncie konkretnego stanu faktycznego i interpretacji przepisów przy zastosowaniu zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji i poszukiwania takiej interpretacji przepisów ograniczających, która pozwoliłaby zrealizować cel, jaki stawiał sobie ustawodawca wprowadzając określone przepisy, a przy tym byłaby ona nie bardziej uciążliwa niż jest to konieczne dla osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu. Żaden z przepisów wskazanych w skardze kasacyjnej nie był więc stosowany przez organ a następnie Sąd pierwszej instancji i tym samym nie mógł zostać naruszony. Z tych względów zarzut ten nie może zostać uznany za uzasadniony.

Zarzut naruszenia przepisu art. 141 § 4 P.p.s.a. oparty na podstawie z art. 174 pkt. 2 P.p.s.a. jest nieuzasadniony. Jego istota sprowadza się do niewyjaśnienia w uzasadnieniu przyczyn uznania osób, które otrzymały nagrody, za osoby niepełniące funkcji publicznych, gdyż w świetle art. 5 ust. 2 osoby pełniące funkcje publiczne nie korzystają z prawa ochrony swojej prywatności. Bezzasadność tego zarzutu wypływa z dwóch źródeł. W pierwszym rzędzie wskazać należy, że podstawą prawną wydania

decyzji odmownej w zakresie wniosku o udostępnienie informacji publicznej w zakresie nagród wypłaconych w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody oraz w zakresie premii wypłaconych w roku 2018 każdemu pracownikowi poprzez podanie imienia, nazwiska, kwoty oraz uzasadnienia przyznania nagrody, był przepis art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Odmowa udostępnienia informacji publicznej uzasadniona była zarówno ochroną prawa do prywatności, jak również ochroną tajemnicy przedsiębiorcy. W rozpoznawanej sprawie organ odmówił udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej w stosunku do wszystkich pracowników, również względem tych, którzy wyrazili zgodę na udostępnienie informacji publicznej odnoszącej się do nich, powołując się na konieczność ochrony tajemnicy przedsiębiorcy, z ochrony której TVP S.A. nie zrezygnowało. Ochrona tajemnicy przedsiębiorcy, o której mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p., jest równoprawną przesłanką do ochrony prawa do prywatności, uzasadniająca odmowę udostępnienia informacji publicznej. Powołanie się na ochronę tajemnicy przedsiębiorcy uzasadnia odmowę ujawnienia określonych informacji publicznych także o osobach pełniących funkcje publiczne. Jest to wystarczający powód do uznania zarzutu za nieuzasadniony, gdyż uzasadnienia zawiera pełny, klarowny i odpowiadający wymogom przepisu art. 141 par. 4 P.p.s.a. wywód. Oprócz tego zauważyć należy, że nie sposób zgodzić się z zarzutem, iż uzasadnienie Sądu pierwszej instancji dotknięte jest brakiem wyjaśnienia przyczyn uznania osób, które otrzymały nagrody, za osoby niepełniące funkcji publicznych. Uzasadnienie musi być analizowane i interpretowane całościowo. Sąd pierwszej instancji w części uzasadnienia przedstawił stanowisko TVP S.A., według której osoby, które otrzymały nagrody, nie są osobami pełniącymi funkcje publiczne, o których mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz argumenty za tym przemawiające, w tym to, iż osoba wydająca decyzje w zakresie dostępu do informacji publicznej nie jest osobą pełniącą funkcję publiczną. W odpowiedzi na skargę Stowarzyszenie zanegowało ten pogląd bez wskazania argumentacji prawniczej. W rozważaniach prawnych Sąd wskazał na cechy wyróżniające osobę publiczną, takie jak posiadanie określonego zakresu uprawnień pozwalających na kształtowanie treści wykonywanych zadań w sferze publicznej, prawo do dysponowania majątkiem publicznym, zarządzania nim albo też wykonywania innych zadań z zakresu spraw publicznych. Te rozważania należy czytać w związku ze stanowiskami stron w sprawie i łączyć je w pewien związek logiczny, prowadzący do przyjęcia, że żaden z pracowników zdaniem Sądu

pierwszej instancji nie wykazywał cech, którymi legitymuje się osoba pełniąca funkcję publiczną.

Zauważyć należy jednocześnie, że przepis art. 141 § 4 P.p.s.a. jest przepisem proceduralnym, regulującym wymogi uzasadnienia. W ramach rozpatrywania zarzutu naruszenia tego przepisu Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest jedynie do kontroli zgodności uzasadnienia zaskarżonego wyroku z wymogami wynikającymi z powyższej normy prawnej. Polemika z ustaleniami Sądu I instancji, oceną stanu faktycznego, czy oceną prawną dokonaną przez Sąd nie może prowadzić do zarzutu naruszenia powołanego przepisu. Tym samym zarzut w zakresie naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. należało uznać za niezasadny.

Naczelny Sąd Administracyjny działając na podstawie art. 184 P.p.s.a., orzekł o oddaleniu skargi kasacyjnej.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Paulina Gromulska
sekretarz sądowy

