



VII.6060.11.2020.MM

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie**
ul. Jasna 2/4
00-013 Warszawa

Skarżąca: Kampania Przeciw Homofobii

Organ: Telewizja Polska S.A.

(adresy w aktach sprawy)

sygn. akt: II SA/Wa 234/20

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., 627.; dalej jako: ustawa o RPO) oraz art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.; dalej jako: p.p.s.a.) Rzecznik Praw Obywatelskich **zglasza udział w postępowaniu** toczącym się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie skargi Kampanii Przeciw Homofobii na decyzję Telewizji Polskiej S.A. z dnia 10 grudnia 2019 r. nr TVP/BSK/027-362019 o odmowie udostępnienia informacji publicznej (sygn. akt II SA/Wa 234/20) oraz

wnosi na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

o uwzględnienie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji Telewizji Polskiej S.A.

UZASADNIENIE

I.

1. Stan faktyczny

W dniu 10 października 2019 r. doszło do emisji programu pt. „Inwazja” przez Telewizję Publiczną. Pismem z dnia 20 listopada 2019 r. Kampania Przeciw Homofobii (KPH) złożyła wniosek o udostępnienie informacji publicznej w postaci informacji o całkowitym, poniesionym przez TVP S.A. w Warszawie, koszcie produkcji wyemitowanego programu. Wniosek obejmował kwotę netto i kwotę brutto. W uzasadnieniu wniosku KPH wskazała, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 oraz art. 6 pkt 2 lit f ustawy dnia 6 września 2001 r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. u. z 2019 r., poz. 149 ze zm., dalej jako: u.d.i.p.) jest organem zobowiązanym do udzielenia wskazanej informacji jako informacji o majątku, którym dysponuje jednostka organizacyjna, która wykonuje zadania publiczne lub dysponuje majątkiem publicznym.

Decyzją z dnia 10 grudnia 2019 r. nr TVP/BSK/027-362019 TVP S.A. odmówiła udzielenia wnioskowanej informacji, wskazując, że prawo do informacji publicznej podlega w niniejszej sprawie ograniczeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. W uzasadnieniu swojej decyzji, powołując się na treść art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. *o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2019 r., poz. 1010, dalej jako: u.z.n.k.), TVP S.A. podniosła, że informacje o całościowych kosztach produkcji materiału „Inwazja” posiadają dla niej istotną wartość gospodarczą, która wyklucza ich udostępnienie. W ocenie TVP S.A. uzyskanie przez podmiot konkurencyjny informacji o tych kosztach może wpływać na wzmocnienie pozycji rynkowej tego konkurenta, jednocześnie osłabiając na nim pozycję TVP S.A. Spółka wskazała również, że podjęła działania w celu zachowania informacji o kosztach produkcji materiału „Inwazja”

w poufności, nadając im klauzulę „tajemnica przedsiębiorstwa” zgodnie z Instrukcją Ochrony Tajemnicy Przedsiębiorstwa, stanowiącą Dział II Polityki Bezpieczeństwa Informacji w TVP S.A.

KPH pismem z dnia 13 stycznia 2020 r. wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na wskazaną wyżej decyzję TVP S.A. o odmowie udzielenia informacji publicznej. Skarżąca zarzuciła decyzji naruszenie prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i błędne uznanie, że wnioskowana informacja nie może podlegać udostępnieniu z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa. Skarżąca podniosła również zarzuty naruszenia licznych przepisów procesowych, wskazując na niepełne ustalenie stanu faktycznego sprawy przez organ, brak zawarcia w uzasadnieniu decyzji argumentacji wyjaśniającej, dlaczego w ocenie TVP S.A. informacje wnioskowane przez Skarżącą stanowią tajemnicę przedsiębiorcy niepodlegającą udostępnieniu w związku z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. oraz na uniemożliwienie jej przedstawienia wniosków dowodowych.

Pismem z dnia 30 stycznia 2020 r. TVP S.A. wniosła odpowiedź na skargę KPH, w której podniosła, że w jej ocenie skarga jest nieuzasadniona i podtrzymała argumentację przedstawioną w decyzji

2. Uzasadnienie przystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 1 ust. 2 ustawy o RPO Rzecznik Praw Obywatelskich powołany jest do ochrony praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych. Stojąc na straży wyżej wymienionych praw i wolności Rzecznik podejmuje te sprawy, w których dochodzi do naruszeń ze strony organów władzy publicznej praw i wolności przysługujących obywatelom. Stosownie zaś do treści art. 8 § 1 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymagają tego ochrona praw człowieka i obywatela. Z możliwości tych Rzecznik korzysta wyjątkowo, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia

prawnego budzącego wątpliwości z punktu widzenia ochrony praw i wolności, albo gdy sprawa ma charakter precedensowy, a jej rozstrzygnięcie będzie miało istotne znaczenie dla ukształtowania sytuacji prawnej innych obywateli.

Należy podkreślić, że prawo dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP, jest jednym z podstawowych mechanizmów sprawowania przez obywateli kontroli nad organami władzy publicznej i podmiotami realizującymi zadania publiczne z środków pochodzących od państwa. Rzecznik Praw Obywatelskich z tego powodu, mając także na względzie brak innego wyspecjalizowanego pozasądowego organu ochrony prawa dostępu do informacji publicznej, podejmuje działania mające na celu zapewnienie skuteczności temu konstytucyjnemu prawu¹. W ostatnich latach Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie wyrażał także wątpliwości dotyczące poszanowania standardów pluralizmu i wolności słowa materiałów publikowanych w mediach publicznych. Jednym z takich budzących wątpliwości materiałów był właśnie program „Inwazja”, który, jak słusznie wskazuje Skarżąca, wzbudził ogromne zainteresowanie opinii publicznej. W wystąpieniu generalnym do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji² Rzecznik przedstawił krytyczną ocenę tego materiału i zwrócił uwagę, że nie tylko powiela on stereotypy i potęguje społeczną nienawiść wobec osób LGBT, ale też manipuluje faktami, w szczególności w odniesieniu do „Marszów Równości”, w sposób budujący ich całkowicie jednostronny obraz, daleki od pluralizmu, bezstronności i wyważenia, którymi w myśl art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. *o radiofonii i telewizji* (Dz. U. z 2020 r., poz. 805 ze zm., dalej jako: u.r.t.) powinny cechować się programy emitowane przez media publiczne.

W sprawie o ochronę dóbr osobistych prowadzonej z powództwa KPH przeciwko TVP S.A. pod sygn. akt III C 982/20 Sąd Okręgowy w Warszawie III Wydział Cywilny postanowieniem z dnia 11 maja 2020 r. udzielił powódce na czas trwania postępowania zabezpieczenia poprzez usunięcie przez TVP S.A. materiału filmowego pt. „Inwazja”, według scenariusza i reżyserii Przemysława Wenerskiego, z kanału internetowego pozwanego Telewizji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie (kanału TVP Info) na stronie

¹ M. Wróblewski, *Rzecznik Praw Obywatelskich jako organ ochrony prawa dostępu do informacji publicznej*, [w:] „Ustroje – historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Jackowi Czajowskiemu” pod red. M. Grzybowski, G. Kucy, P. Mikulego, Kraków 2013, s. 118-126.

² Pismo z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie o znaku. IX.505.27.2019.

internetowej www.youtube.com, znajdującego się obecnie pod adresem: <https://www.youtube.com/watch?v=Yfc7m287Byo>, na czas 1 roku. W uzasadnieniu postanowienia Sąd wskazał, że: „Powołane na tym etapie postępowania przez powódkę twierdzenia uprawdopodobniają okoliczność, iż wskutek emisji materiału „Inwazja” (...) przez pozwaną doszło do naruszenia dóbr osobistych stowarzyszenia Kampania Przeciw Homofobii, w szczególności pod postacią czci, dobrego imienia, czy dobrej sławy. Na obecnym etapie postępowania można stwierdzić, iż celem i skutkiem wyemitowanego przez pozwaną materiału było przedstawienie Kampanii Przeciw Homofobii w jednoznacznie negatywnym, stygmatyzującym i obraźliwym kontekście. Pozwana w celu przedstawienia powódki w negatywnym świetle wykorzystwała w szczególności budzącą grozę muzykę – jako oprawę dźwiękową materiału, intensywne tło, wrywkowe przedstawianie kadrów osób przebranych lub roznegliżowanych przeplatających się ze zdjęciami dzieci, głęboki tembr głosu narratora, czy też emocjonalną mimikę oraz ton komentatorów wybranych w materiale. (...) Ponadto w „Inwazji” zrównane zostają ze sobą wszystkie prezentowane zagadnienia, takie jak: organizacja Marszów Równości, „zgniły” Zachód, ataki na Kościół Katolicki oraz na „zwykłych” obywateli, edukacja seksualna, pochwała pedofilii, które przedstawiane są jako element „ideologii LGBT”. Dla przeciętnego odbiorcy wskazanego materiału wynika z niego jednoznaczny przekaz, iż organizacje LGBT, w tym także powódkę, należy wiązać z propagowaniem pedofilii”.

Mając na uwadze powyższe, za szczególnie istotne należy uznać zapewnienie obywatelom dostępu do informacji publicznej o sposobie wydatkowania środków publicznych przez media publiczne przy produkcji takich materiałów, jak m.in. program „Inwazja”.

II.

Przedmiotem skargi skierowanej do sądu administracyjnego jest decyzja TVP S.A. w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej w postaci informacji o kosztach, jakie przedmiotowa spółka poniosła w związku produkcją programu „Inwazja”.

Skarżąca kwestionuje stanowisko TVP S.A. w tym zakresie, wskazując, że w jej ocenie TVP S.A. dokonała w sposób nieuprawniony rozszerzającej wykładni wyjątku od

zasady dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Skarżąca zarzuca Spółce, że nie dokonała wyważenia dóbr w postaci tajemnicy przedsiębiorcy i zasady jawności życia publicznego i w konsekwencji dokonała nieproporcjonalnego ograniczenia praw Skarżącej. W jej zaś ocenie w niniejszej sprawie prymat należało przyznać zasadzie jawności życia publicznego i udostępnić wnioskowaną informację publiczną. Na potwierdzenie tej tezy Skarżąca podniosła argument, że program „Inwazja” powstał w ramach realizacji przez TVP S.A. misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1 u.r.t., a więc nie stanowił przedmiotu komercyjnej działalności telewizji publicznej. Uzasadniając to, Skarżąca wskazuje, że wskazana audycja stanowiła reportaż poświęcony istotnym kwestiom społecznym, a nie program rozrywkowy.

Ponadto KPH w swojej skardze zwraca uwagę, że TVP S.A. w odróżnieniu od telewizji prywatnych dysponuje środkami publicznymi pochodzącymi zgodnie z art. 31 ust. 1 pkt u.r.t. z opłat abonamentowych, odsetek za zwłokę w ich uiszczeniu oraz kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Ponadto media publiczne, w tym TVP S.A., tytułem rekompensaty za utracone wpływy z opłat abonamentowych otrzymują również dodatkowe finansowanie z budżetu państwa. W 2019 roku TVP S.A. z tego tytułu otrzymała ok. 1,13 mld złotych³. Z kolei w roku 2020 budżetowe dofinansowanie wyniosło aż 1,7 mld złotych⁴. Wynika stąd, że wysokość wsparcia ze środków publicznych dla telewizji publicznej z roku na rok systematycznie wzrasta. Prowadzi to do wniosku, że w ocenie organów władzy ustawodawczej i wykonawczej dotychczasowy sposób wypełniania przez TVP S.A. zasługuje na uznanie i dodatkowe wsparcie. W ocenie Skarżącej stanowisko TVP S.A. w niniejszej sprawie prowadzi do uniemożliwienia kontroli wydatkowania środków publicznych i w konsekwencji jest niezgodnie z art. 33 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm., dalej jako: u.f.p.), zgodnie z którym gospodarka środkami publicznymi jest jawna. Konieczność zagwarantowania tej kontroli powinna zdaniem KPH przeważać nad potrzebą ewentualnej kontroli TVP S.A. jako przedsiębiorcy.

³ Zob. Komunikat KRRiT z 25 kwietnia 2019 r., dostępny: <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news.2812.krrit-podjela-uchwale-o-podziale-rekompensaty-1-260-000-tvs-zl-pomiedzy-jednostki-publicznej-radiofo.html>. [dostęp: 10.06.2020 r.]

⁴ Zob. Komunikat KRRiT z 12 marca 2020 r., dostępny: <http://www.krrit.gov.pl/krrit/aktualnosci/news.2943.krrit-dokonala-podzialu-rekompensaty-dla-mediow-publicznych.html>. [dostęp: 10.06.2020 r.]

Odnosząc się do kwestii uznania kosztów produkcji programu „Inwazji” jako tajemnicy przedsiębiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 4 u.z.n.k., Skarżąca podnosi, że TVP S.A. nie wykazała spełnienia przesłanki formalnej i materialnej wynikających z treści tego przepisu.

Po pierwsze, Spółka nie podjęła niezbędnych działań w celu zachowania poufności wnioskowanej przez KPH informacji. Nie doszło bowiem do udokumentowania uznania tej informacji przez jej wytwórcę za informację szczególnie istotną z punktu widzenia interesu spółki zgodnie z aktami wewnętrznymi spółki. Po drugie, „Inwazja” była produkcją wewnętrzną Spółki, która powstała z wykorzystaniem zasobów ludzkich i rzeczowych TVP S.A. Spółka samodzielnie podjęła decyzję co do wysokości środków przeznaczonych na produkcję tego materiału. W ocenie Skarżącej niewiarygodne więc jest twierdzenie, aby jakakolwiek stacja konkurencyjna względem TVP S.A. miała realną możliwość czy potrzebę negocjowania z nimi produkcji „Inwazji”, czy też innych tego typu materiałów telewizyjnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich podziela argumenty przedstawione w skardze KPH i stoi na stanowisku, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia prawa materialnego poprzez niewłaściwe zastosowanie art. 5 ust. 2 u.d.i.p., a w konsekwencji do ograniczenia konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP.

Istota problemu w niniejszej sprawie sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy wnioskowana informacja stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, co uzasadniałoby ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. i wydanie decyzji o odmowie udzielenia informacji. Należy podkreślić, że art. 5 ust. 2 u.d.i.p. należy traktować jako ustawowy wyjątek od konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 61 ust. 3 Konstytucji RP. Wyjątek ten powinien więc być interpretowany wąsko zgodnie z zasadą *exceptiones non sunt extendendae* tak, aby nie doszło do nieproporcjonalnego ograniczenia prawa, o którym mowa w art. 61 Konstytucji RP. Celem stosowania tego, stanowiącego wyjątek przepisu powinno być zapewnienie ochrony wolności działalności gospodarczej i prawa do prywatności. Jego stosowanie nie powinno natomiast prowadzić do utrudnienia dostępu do informacji publicznych istotnych z punktu widzenia społecznej kontroli nad

wydatkowaniem środków publicznych i realizowaniem zadań publicznych, transparentności i przejrzystości wydatkowania tych środków.

W doktrynie przyjmuje się, że poprzez tajemnicę przedsiębiorcy określoną w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. należy rozumieć tajemnicę przedsiębiorstwa określoną w art. 11 u.z.n.k.⁵ Słusznie więc TVP S.A. w decyzji o odmowie udostępnienia informacji publicznej odniosła się do przesłanek wynikających z treści tego przepisu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich Spółka nie wykazała jednak w sposób przekonujący, że informacja o kosztach produkcji programu „Inwazja” stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 11 ust. 2 u.z.n.k. Zgodnie z treścią tego przepisu 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. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że aby dana tajemnica przedsiębiorstwa podlegała ochronie na podstawie wskazanego wyżej musi zostać spełniona zarówno przesłanka formalna, jak też przesłanka materialna.

Przez pierwszą z nich rozumie się wykazanie, iż przedsiębiorca podjął działania w celu zachowania poufności tych informacji. Poufność danych musi więc być wyraźnie lub w sposób dorozumiany zmanifestowana przez samego przedsiębiorcę. Wskazuje się, że wola objęcia określonych danych klauzulą poufności nie musi być wyrażona w sposób sformalizowany, a ocena działań przedsiębiorcy w konkretnych sprawach nie może być oderwana od celu, któremu działania te mają służyć, tj. od zachowania poufności określonych informacji. Realizacja elementu formalnego tajemnicy przedsiębiorcy powinna mieć zatem charakter proporcjonalny do okoliczności⁶. Druga przesłanka wiąże się bezpośrednio z samym przedmiotem ochrony przed ujawnieniem i oznacza, że aby określone informacje mogły zostać objęte tajemnicą przedsiębiorcy muszą one, ze swojej

⁵ R. Cybulska, J. Rokicki, *Tajemnica przedsiębiorcy w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz w postępowaniu o zamówienie publiczne*, [w:] „Przegląd Prawa Publicznego” nr 10/2016, s. 62-77.

⁶ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Art. 5*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wyd. III, Wolters Kluwer, 2016.

istoty, dotyczyć kwestii, których ujawnienie obiektywnie mogłoby negatywnie wpłynąć na sytuację przedsiębiorcy (informacje takie muszą mieć choćby minimalną wartość) z wyłączeniem informacji, których upublicznienie wynika np. z przepisów prawa (zob. wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2112/13). Konieczne jest więc wykazanie, że dana informacja posiada wartość gospodarczą.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich nie budzi wątpliwości, że TVP S.A. jest podmiotem wykonującym zadania publiczne, zobowiązanym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. do udostępniania informacji publicznej. Wnioskowana przez KPH informacja powinna zaś podlegać udostępnieniu jako informacja o majątku, którym dysponuje ten podmiot zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f u.d.i.p. Nawet uznanie, że w niniejszej sprawie doszło do spełnienia przesłanki formalnej poprzez nadanie kosztom produkcji programu „Inwazja” klauzuli „tajemnica przedsiębiorstwa”, zgodnie z wewnętrznym aktem prawnym spółki, nie powinno przesądzać jeszcze, że organ uprawniony był do odmowy udostępnienia informacji publicznej w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Nie jest możliwe do przyjęcia zapatrywanie, z którego wynika, iż to wyłącznie wola przedsiębiorcy miałaby decydować o utajnieniu określonej informacji publicznej. Opowiedzenie się za takim stanowiskiem czyniłoby bowiem fikcyjnym konstytucyjnie chronione (art. 61 Konstytucji RP) prawo obywatela do uzyskania informacji publicznej, gdyż dla pozbawienia dostępu do szerokiego katalogu informacji publicznych wystarczająca byłaby formalna deklaracja przedsiębiorcy, iż określone informacje stanowią tajemnicę (zob. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2020 r., I OSK 3514/18). Wydaje się, że szczególnie istotne jest to w przypadku przedsiębiorców korzystających ze środków publicznych i wykonujących zadania publiczne.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na treść uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 lutego 2015 r. (sygn. akt I OSK 876/14), w którym Sąd ten analizował dopuszczalność odmowy udostępnienia informacji publicznej przez TVP S.A. z uwagi na ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa zgodnie z art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Sprawa dotyczyła wniosku o udostępnienie informacji publicznej o wartości wynagrodzenia, jakie zapłaciła Telewizja Polska S.A. za prawo do emisji zagranicznego serialu oraz umowy przyznającej Telewizji Polskiej S.A. prawo do emisji tego serialu. NSA w ślad za sądem I instancji uznał, że wnioskowana informacja miała dla spółki istotną wartość gospodarczą i w związku z tym mogła podlegać utajnieniu w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.i.p. NSA zwrócił

uwagę, że sam fakt otrzymywania zysków z abonamentu nie zmienia tego, że TVP S.A. jest spółką prawa handlowego i uczestnikiem rynku, prowadzi bowiem działalność gospodarczą. Żądana informacja miała w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego "wartość gospodarczą", gdyż jej ujawnienie przełożyłoby się na pozycję negocjacyjną Spółki w przyszłości, przy uzgadnianiu zakupu praw emisyjnych. Przyszli kontrahenci Spółki, znając jej dotychczasową praktykę w zakresie zawieranych umów, mogliby dzięki tej wiedzy przedstawiać mniej konkurencyjne oferty, niż gdyby nie znali dotychczasowego np. pułapu finansowania danych elementów przez Spółkę.

NSA wskazał ponadto, że art. 31c u.r.t. ma charakter szczególny (*lex specialis*) względem art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Przepis ten stanowi, że jednostki publicznej radiofonii i telewizji przygotowują i udostępniają na swoich stronach internetowych, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, sprawozdania za poprzedni rok kalendarzowy z wykorzystania wpływów z opłat abonamentowych w rozumieniu ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych, odsetek za zwłokę w ich uiszczeniu oraz kar za używanie niezarejestrowanych odbiorników na realizację misji publicznej, o której mowa w art. 21 ust. 1, ze wskazaniem środków przeznaczonych na wykonanie poszczególnych zadań wymienionych w art. 21 ust. 1a. u.r.t. W ocenie NSA, jeżeli jakiegóż informacji z tego zakresu Spółka nie zamieści w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 31c u.r.t., to wówczas informacja ta podlega udostępnieniu w trybie u.d.i.p. Powyższe prowadzi do konkluzji, że informacja dotycząca szczegółowego gospodarowania środkami pochodzącymi z opłat abonamentowych podlega udostępnieniu bez ograniczenia wynikającego z tajemnicy przedsiębiorcy, określonego w art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Utajnieniu na podstawie tego przepisu mogą więc podlegać jedynie informacje o wydatkowaniu środków niepochodzących z opłat abonamentowych (komercyjnych).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich stan faktyczny w niniejszej sprawie w istotny sposób różni się od tego analizowanego przez NSA w sprawie o sygn. akt I OSK 876/14. Po pierwsze, jak słusznie zwraca uwagę Skarżąca, program „Inwazja” jest wewnętrzną produkcją TVP S.A. wyreżyserowaną i zrealizowaną przez osoby w TVP S.A. zatrudnione. Informacja o kosztach produkcji tego programu stanowi więc *de facto* informację o sposobie gospodarowania majątkiem Spółki i organizacji pracy przez TVP S.A. Informacja o wysokości tych kosztów nie dotyczy praktyki zawierania przez TVP S.A.

umów z podmiotami zewnętrznymi. Ujawnienie jej nie wpływa i nie wpłynie więc na pozycję negocjacyjną Spółki w przyszłości. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uznanie przez TVP S.A., że wnioskowana informacja przedstawia dla spółki wartość gospodarczą nosi więc znamiona dowolności. Po drugie, TVP S.A. ani w decyzji będącej przedmiotem skargi w niniejszej sprawie, ani w odpowiedzi na tę skargę, nie podniosła argumentu, że środki na produkcję „Inwazji” nie pochodziły z opłat abonamentowych, co mogłoby uzasadniać utajnienie informacji o wysokości tych środków na podstawie art. 5 ust. 2 u.d.i.p. Spółka ograniczyła się do stwierdzenia, że przychodów Telewizji Polskiej S.A. nie stanowią wyłącznie środki publiczne (abonament), ale przychody te pochodzą także z innych źródeł m.in. z obrotu prawami do audycji i z reklam i audycji sponsorowanych. Należy zwrócić uwagę, że udział wpływów abonamentowych w przychodach ogółem TVP S.A. w roku 2018 wynosił 46%, a w roku 2019 57%. Wzrost tego udziału jest związany z przyznaniem wskazanej wyżej rekompensaty za wpływy abonamentowe. Przychody reklamowe i sponsorskie Spółki wyniosły 873,7 mln zł i były niższe o 4,2% w porównaniu z 2018 r.⁷ W ocenie Rzecznika prowadzi to do wniosku, że „Inwazja” mogła zostać sfinansowana ze środków abonamentowych, a informacja o wysokości tych środków powinna podlegać udostępnieniu w oparciu o przepisy u.d.i.p. Ponadto, skoro ponad połowę przychodu TVP S.A. stanowią wpływy pochodzące ze środków publicznych, trudno uznać, że informacja o sposobie wydatkowania tych środków na produkcje wewnętrzne może mieć znaczenie z punktu widzenia podmiotów konkurencyjnych względem TVP S.A., które takimi środkami nie dysponują.

Wynikająca z art. 33 u.f.p. zasada jawności finansów publicznych traktowana jest jako podstawowa, niejako nadrzędna, w stosunku do bardziej szczegółowych reguł. Wskazuje się, że jawność i przejrzystość finansów publicznych jest niezbywalnym prawem obywateli umożliwiającym społeczną kontrolę tych finansów⁸. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zapewnienie poszanowania tej zasady w niniejszej sprawie ma szczególne znaczenie z uwagi na wskazany wyżej wzrost wysokości środków przeznaczanych na działalność TVP S.A.

⁷ Zob. Sprawozdanie abonamentowe TVP za 2019 r., dostępne: <https://www.tvp.pl/centrum-informacji/o-nas/bip/akty-prawne/sprawozdanie-abonamentowe-tvp-za-2019-r/47756280>. [dostęp: 24.06.2020 r.]

⁸ K. Świąch-Kujawska, *Art. 33.*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, 2019.

Mając na uwadze powyższe, z uwagi na konieczność ochrony obywatelskiego prawa dostępu do informacji, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi jak na wstępie.

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie z upoważnienia RPO/