



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

PIERWSZA SEKCJA

CASE OF SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA v. POLSKA

(Skarga nr 10103/20)

WYROK

Artykuł 10 • Wolność otrzymywania i przekazywania informacji • Odmowa udzielenia organizacji pozarządowej ubiegającej się o członkostwo dostępu do dzienników posiedzeń niektórych sędziów Trybunału Konstytucyjnego • Informacje niezbędne do korzystania z prawa do wolności wypowiedzi i leżące w interesie publicznym ze względu na kontekst polityczny • Brak indywidualnej oceny wchodzących w grę interesów • Niewykazanie odmowy realizacji jakiegokolwiek zgodnego z prawem celu lub "koniecznego w społeczeństwie demokratycznym" • Odmowa dostępu do akt wszystkich osób wchodzących i wychodzących z Konstytucji Budynek sądowy w określonym czasie nie jest równoznaczny z ingerencją, ponieważ informacje nie są "gotowe i dostępne"

STRASBURG

środa, 21 marca 2024

Wyrok ten uprawomocni się w okolicznościach określonych w art. 44 § 2 Konwencji. Może podlegać korektom redakcyjnym.

W sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska v. Polska

Europejski Trybunał Praw Człowieka (sekcja pierwsza), obradujący jako izba w składzie:

Marko Bošnjak *Prezydent*,

Alena Poláčková,

Krzysztof Wojtyczek,

Ivana Jelić,

Gilberto Felici,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato *Sędziowi Ilse Freiwirth, Sekcja Rejestrować*,

a także mając na uwadze, co następuje:

powództwa (nr 10103/20) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesionego do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ("Konwencja") przez polską organizację pozarządową Sieć Obywatelska Watchdog Polska ("skarżąca organizacja pozarządowa") w dniu 5 lutego 2020 r.;

decyzję o zawiadomieniu Rządu Polskiego ("Rząd") o skardze dotyczącej art. 10 Konwencji;

uwagi przedstawione przez rząd oraz uwagi w odpowiedzi przedstawione przez wnioskującą organizację pozarządową;

uwagi przedstawione przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Access Info Europe, które zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów przez przewodniczącego sekcji;

Po naradzie przy drzwiach zamkniętych w dniach 5 grudnia 2023 r. i 20 lutego 2024 r.,

Wyrok wydany w tym samym dniu wydaje następujący wyrok:

WPROWADZENIE

1. Skarżąca organizacja pozarządowa, założona w 2003 r. w celu zwiększenia przejrzystości w domenie publicznej oraz podnoszenia świadomości na temat dobrych rządów i odpowiedzialności władzy w Polsce, złożyła skargę na podstawie art. 10 Konwencji na odmowę udzielenia przez Trybunał Konstytucyjny dostępu do dzienników posiedzeń niektórych sędziów oraz do rejestrów wszystkich osób, które weszły i opuściły budynek Trybunału Konstytucyjnego w określonym czasie.

FAKTY

2. Skarżącą organizację pozarządową reprezentowali A. Kuczyński, adwokat prowadzący praktykę w Warszawie oraz M. Bernarczyk, adwokat wykonujący zawód we Wrocławiuław.

3. Rząd reprezentował pełnomocnik J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Okoliczności faktyczne sprawy można streścić w następujący sposób.

5. Skarżąca organizacja pozarządowa złożyła liczne wnioski o dostęp do różnego rodzaju informacji, w tym do dzienników posiedzeń urzędników publicznych, takich jak ministrowie rządu i członkowie kancelarii premiera.

6. W 2017 r. informacje dotyczące rzekomych spotkań S. J. Przyłębska, prezesa Trybunału Konstytucyjnego i M. Muszy'egoN, wiceprezes Trybunału Konstytucyjnego wraz z ministrem koordynatorem służb specjalnych M. Kamińskim, rozpowszechniane w mediach krajowych. Różne publikacje prasowe wskazywały, że takie spotkania miały miejsce, ale nigdy nie podano dokładnych dat i okoliczności, ani źródła informacji. W czasie, gdy dochodziło do rzekomych spotkań urzędników państwowych z osobami w oficjalnych strukturach polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał wniosek Prokuratora Generalnego z dnia 8 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 8/17) o uznanie za niezgodne z Konstytucją niektórych części krajowego prawa karnego dotyczącego prezydenckich ułaskawień. Stan faktyczny sprawy nr K 8/17 miał swoje źródło we wcześniejszych działaniach Pana M. Kamińskiego jako urzędnika państwowego. Wyrok w tej sprawie miałby zatem wpływ na status M. Kamińskiego w toczącym się postępowaniu karnym.

7. W dniu 6 lipca 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa wysłała do Trybunału Konstytucyjnego wiadomość elektroniczną z prośbą o ujawnienie informacji dotyczących dzienników posiedzeń sędziego J. Przyłębska oraz sędziego M. MuszyN, po dniu 1 stycznia 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczyły one wykonywania funkcji Trybunału Konstytucyjnego. Skarżąca organizacja pozarządowa zwróciła się również o udostępnienie danych wszystkich osób, które weszły i opuściły budynek Trybunału Konstytucyjnego od dnia 1 stycznia 2017 r. Wniosek nie zawierał żadnego uzasadnienia ani odniesienia do podstawy prawnej w prawie krajowym.

8. W dniu 9 sierpnia 2017 r. biuro prasowe Trybunału Konstytucyjnego poinformowało skarżącą organizację pozarządową, że dziennik posiedzeń nie jest dokumentem urzędowym i nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (*ustawa o dostępie do informacji publicznej*). Co więcej, Trybunał Konstytucyjny nie prowadził ewidencji osób wchodzących i wychodzących z budynku, w związku z czym takie informacje nie mogły zostać udzielone.

9. W dniu 7 września 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa wniosła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (*Wojewódzki Sąd Administracyjny*), zarzucając bezczynność trybunału konstytucyjnego. Ponadto zwróciła się do sądu administracyjnego o zobowiązanie prezesa Trybunału Konstytucyjnego do udzielenia żądanych informacji publicznych.

10. W dniu 23 stycznia 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę skarżącej organizacji pozarządowej. Sąd orzekł, że dzienniki posiedzeń prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, w

zakresie, w jakim dotyczyły wykonywania przez nich obowiązków służbowych, nie stanowiły informacji publicznej. Dziennik posiedzeń nie był dokumentem urzędowym: był to wewnętrzny dokument biurowy służący do organizacji pracy i nie określał kierunków działania Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych dziennik wizyt odnotowujący osoby wchodzące i wychodzące z budynku nie miał związku z działalnością Trybunału Konstytucyjnego i jako taki nie zawierał informacji publicznych.

11. Skarżąca organizacja pozarządowa wniosła skargę kasacyjną, powołując się w szczególności na przepisy Konstytucji RP, a także powołując się na art. 10 Konwencji. Argumentowała, że ustalenie, iż informacje o spotkaniach Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz osobach wchodzących do budynku tego Sądu nie stanowią "informacji publicznej", opiera się na błędnej wykładni tych przepisów.

12. W dniu 18 czerwca 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny (*Naczelny Sąd Administracyjny*) oddalił skargę kasacyjną. Sąd podzielił ocenę prawną Sądu Okręgowego. Zauważył on, że charakter dzienników posiedzeń i dzienników wizyt był już brany pod uwagę w wielu jego orzeczeniach, które były konsekwentnie rozstrzygane. Dzienniki posiedzeń i dzienniki wizyt stanowiły dokumenty wewnętrzne i nie zawierały informacji publicznych dotyczących działalności Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ nie odnosiły się do sfery publicznej działalności Trybunału Konstytucyjnego. Umieszczenie konkretnego wydarzenia w dzienniku nie było dowodem na okoliczności faktyczne: nie dowodziło, czy dane zdarzenie tam zapisane rzeczywiście miało miejsce, czy nie. Dziennik spotkań nie odnosił się zatem do sfery faktów, ponieważ nie potwierdzał zawartych w nim informacji.

13. W odniesieniu do dziennika wizyt Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie kwalifikuje się on jako informacja publiczna, ponieważ nie zawiera informacji o czynnościach publicznych wykonywanych przez Trybunał Konstytucyjny. Zawierał on informacje o osobach trzecich, które nie były związane z administracją publiczną. Był to nośnik informacji o charakterze czysto technicznym, służący do administrowania budynkiem, wspomagający pracę recepcji oraz służący utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku w budynku sądu.

14. Prawo dostępu do informacji publicznej, o którym mowa w art. 61 § 1 Konstytucji, dotyczyło wyłącznie informacji o takich działaniach organów konstytucyjnych, które były ukierunkowane na wykonywanie określonych zadań publicznych.

15. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył ponadto, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca organizacja pozarządowa w skardze kasacyjnej, Wojewódzki Sąd Administracyjny nie stwierdził, że informacje o spotkaniach Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią informacji publicznej. Sąd Okręgowy orzekł jedynie, że wniosek o udzielenie dostępu do informacji dotyczących kalendarzy posiedzeń nie dotyczył

informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził następnie, że skarżąca organizacja pozarządowa zażądała dostępu do dzienników posiedzeń, a nie dostępu do informacji o spotkaniach odbytych przez te osoby, i wyraźnie wskazał, że taki wniosek byłby równoznaczny z żądaniem udostępnienia informacji publicznej.

16. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył również, że w prawie krajowym nie ma obowiązku prowadzenia dziennika posiedzeń ani ewidencji osób wchodzących i wychodzących z budynków użyteczności publicznej.

17. Wyrok został doręczony adwokatowi skarżącej organizacji pozarządowej w dniu 6 sierpnia 2019 r.

ODPOWIEDNIE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

18. Artykuł 61 konstytucji z 1997 r. stanowi, co następuje:

"1. Obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów publicznych, a także osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również prawo do otrzymywania informacji o działalności samorządnych jednostek gospodarczych lub zawodowych oraz innych osób lub organizacji, związanych z dziedziną, w której wykonują one zadania organów władzy publicznej i zarządzają mieniem publicznym lub mieniem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskania informacji zapewnia dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów publicznych utworzonych w drodze wyborów publicznych, z możliwością dokonywania nagrań dźwiękowych i wizualnych.

3. Ograniczenia praw, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być wprowadzone w drodze ustawy wyłącznie w celu ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych, porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub ważnych interesów gospodarczych państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o którym mowa w ust. 1 i 2, określa ustawa lub, w odniesieniu do Sejmu i Senatu, ich regulaminy."

19. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stanowi, w zakresie, w jakim ma to zastosowanie:

Sekcja 1

"1. Wszelkie informacje dotyczące spraw publicznych stanowią informacje publiczne w rozumieniu niniejszej ustawy i są udostępniane zgodnie z zasadami i procedurami określonymi w niniejszej ustawie.

20. Istotne elementy prawa międzynarodowego i porównawczego dotyczące dostępu do informacji publicznej zostały podsumowane w wyroku Trybunału w sprawie *Węgierski Komitet Helsiński v. Węgry* ([Wielka Izba], nr 18030/11, §§ 3564 z dnia 8 listopada 2016 r.).

PRAWO

I. DOMNIEMANE NARUSZENIE ART. 10 KONWENCJI

21. Skarżąca organizacja pozarządowa skarżyła się, że odmowa przez władze dostępu do informacji, o które wniosowała do Trybunału Konstytucyjnego, stanowi naruszenie jej praw przewidzianych w art. 10 Konwencji, który brzmi następująco:

"1. Każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władzy publicznej i bez względu na granice państwowe. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody dla państw w wymaganiu koncesji od przedsiębiorstw nadawczych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności, pociągając za sobą obowiązki i odpowiedzialność, może podlegać takim formalnościom, warunkom, ograniczeniom lub karom, jakie są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, integralność terytorialną lub bezpieczeństwo publiczne, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności, w celu ochrony dobrego imienia lub praw innych osób, w celu zapobieżenia ujawnieniu informacji otrzymanych w sposób poufny lub w celu utrzymania autorytetu i bezstronności sądownictwa."

A. Dopuszczalność

1. Argumenty stron

22. Rząd podniósł, że skarżąca organizacja pozarządowa nie wykazała, że poniosła jakąkolwiek znaczącą szkodę lub szkodę o charakterze finansowym lub niemajątkowym i że w związku z tym niniejsza skarga powinna zostać uznana za niedopuszczalną ze względu na brak znaczącej szkody. Podnieśli ponadto, że dzienniki posiedzeń Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu prawa krajowego, w związku z czym skarżąca organizacja pozarządowa nie może skutecznie twierdzić, że jej prawo do uzyskania informacji o działalności Trybunału Konstytucyjnego zostało naruszone.

23. Skarżąca organizacja pozarządowa sprzeciwiła się sugestii rządu, że nie poniosła znaczącej szkody. Podniosła ona, że istotą jej działalności jako organizacji pozarządowej było pozyskiwanie informacji na temat działalności władz publicznych i że pozbawienie dostępu do takich informacji naruszało sam cel tej działalności. Podniosła ona ponadto, że takie informacje stanowią warunek wstępny jej udziału w debacie publicznej, który wielokrotnie okazywała. Skarżąca organizacja pozarządowa podniosła ponadto, że nawet gdyby Trybunał uznał, iż nie poniosła ona znaczącej szkody, skarga powinna zostać rozpatrzona co do istoty w interesie poszanowania praw człowieka określonych w konwencji i protokołach do niej (art. 35 § ust. 3 lit. b) Konwencji).

2. Ocena Trybunału

(a) Brak istotnych wad

24. W odniesieniu do wstępnego zarzutu rządu, zgodnie z którym skarżąca organizacja pozarządowa nie poniosła znaczącej szkody, Trybunał orzekł, że to kryterium dopuszczalności, zainspirowany ogólną zasadą *de minimis non curat pretor* opiera się na założeniu, że naruszenie prawa, jakkolwiek rzeczywiste z czysto prawnego punktu widzenia, powinno osiągnąć minimalny poziom powagi, aby uzasadnić rozpatrzenie sprawy przez sąd międzynarodowy (zob. *Ladygin v. Rosja* (grudzień), nie.35365/05, 30 sierpnia 2011 r.). Naruszenia, które mają charakter czysto techniczny i są nieistotne, z wyjątkiem formalistycznego punktu widzenia, nie zasługują na nadzór europejski (zob. *Shefer v. Rosja* (grudzień), nie. 45175/04, § 18 z dnia 13 marca 2012 r.). Ocena tego minimalnego poziomu jest względna i zależy od wszystkich okoliczności danego przypadku (zob. *Gagliano Giorgi v. Włochy* Nie.23563/07, § 55, ETPC 2012 (fragmenty)). Ważę naruszenia należy oceniać, biorąc pod uwagę zarówno subiektywne odczucia wnioskodawcy, jak i obiektywną stawkę w danej sprawie (zob. *Koroliew w. Rosja* (grudzień), nie.25551/05, ETPC 2010; *Palec v. Bułgaria* Nie. 37346/05, § 70 z dnia 10 maja 2011 r.; i *Eon v. Francja* Nie. 26118/10, § 34 z dnia 14 marca 2013 r.). Trybunał przyjął, że indywidualne postrzeganie obejmuje nie tylko aspekt pieniężny naruszenia, ale także ogólny interes skarżącego w prowadzeniu sprawy (zob. *Havelka przeciwko Republice Czeskiej* (gr.), nr 7332/10 z dnia 20 września 2011 r.). Jednakże subiektywne postrzeganie przez wnioskodawcę nie może samo w sobie wystarczyć do stwierdzenia, że znalazł się on w istotnie niekorzystnej sytuacji. Subiektywne postrzeganie musi być uzasadnione obiektywnymi powodami (zob. *Ladygin*, cytowane powyżej). Naruszenie Konwencji może dotyczyć ważnych kwestii zasadniczych, a tym samym powodować znaczną niekorzystną sytuację bez względu na interes finansowy (zob. *Koroliew*, cytowane powyżej).

25. Trybunał zauważył również, że Konwencja nie ogranicza stosowania tego kryterium dopuszczalności do żadnego konkretnego prawa chronionego przez Konwencję. W kontekście art. 10 Konwencji Trybunał podkreślił ogromne znaczenie wolności wypowiedzi jako jednego z podstawowych fundamentów społeczeństwa demokratycznego i jednego z podstawowych warunków jego rozwoju i samorealizacji każdego człowieka (zob. *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii* z dnia 7 grudnia 1976 r., § 49, seria A, nr 24). Podejście to jest konsekwentnie popierane w orzecznictwie Trybunału (zob. *Axel Springer AG v. Niemcy* [GC], nie.39954/08, § 78 z dnia 7 lutego 2012 r.; *Szwajcarski Ruch Raeliański v. Szwajcaria* [GC], nie.16354/06, § 48 ETPC 2012 (fragmenty); i *Animal Defenders International przeciwko Wielkiej Brytanii* [GC], nie. 48876/08, § 100 ETPC 2013 (fragmenty)). W związku z tym w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi stosowanie tego kryterium dopuszczalności powinno należycie uwzględniać znaczenie

tej wolności i powinno podlegać starannej kontroli Trybunału (zob. *Sylka v. Polska*, nr 19219/07 (dec.) § 28 z dnia 3 czerwca 2014 r.; *Margulev v. Rosja*, skarga nr 15449/09, § 41 z dnia 8 października 2019 r. i *Šeks v. Chorwacja*, nr 39325/20, § 48 z dnia 3 lutego 2022 r.). Kontrola ta powinna obejmować, między innymi, takie elementy, jak wkład w debatę leżącą w interesie ogólnym oraz to, czy sprawa dotyczy prasy, czy innych środków masowego przekazu.

26. Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, Sąd przyznaje, że sporna kwestia ma w sposób oczywisty subiektywne znaczenie dla skarżącej organizacji pozarządowej, której głównym obszarem działalności jest gromadzenie informacji, dzielenie się nimi z opinią publiczną i udział w debacie publicznej. Decyzja o odmowie dostępu do informacji, o które się ubiegała, naruszyła zatem samą istotę jej działalności. Jeśli chodzi o obiektywną stawkę, Trybunał zauważa, że sprawa przyciągnęła uwagę mediów (zob. pkt 6 powyżej) i dotyczy kwestii, czy dziennik posiedzeń prezesa Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za informację publiczną, która powinna zostać udostępniona organizacji pozarządowej pełniącej funkcję publicznego organu nadzorującego. Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał pragnie również podkreślić obiektywne znaczenie dostępu organizacji pozarządowych do informacji, które mogą być istotne dla społeczeństwa.

27. Jeśli chodzi o kwestię, czy poszanowanie praw człowieka określonych w Konwencji i jej protokołach wymaga merytorycznego rozpatrzenia skargi, Trybunał powtórzył, że skarga porusza kwestię, która nie jest bez znaczenia, zarówno na poziomie krajowym (zob. pkt 6 powyżej), jak i na poziomie konwencji.

28. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uważa, że wymóg art. 35 § 3 lit. b) Konwencji, a mianowicie brak jakiegokolwiek znaczącej niekorzystnej sytuacji dla skarżącej organizacji pozarządowej, nie został spełniony i że w związku z tym sprzeciw Rządu powinien zostać oddalony.

(b) W przedmiocie zastosowania art. 10 w niniejszej sprawie

29. Zasadniczą kwestią, którą należy rozstrzygnąć w niniejszej sprawie, jest to, czy art. 10 konwencji można interpretować w ten sposób, że gwarantuje on skarżącej organizacji pozarządowej prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu władz publicznych. Do Trybunału zwrócono się zatem o rozstrzygnięcie, czy odmowa dostępu do informacji, o które wniosowała skarżąca organizacja pozarządowa, skutkowała w okolicznościach niniejszej sprawy ingerencją w jej prawo do otrzymywania i przekazywania informacji, zagwarantowane w art. 10.

30. Kwestia, czy skarga, na którą złożyła skargę skarżąca organizacja pozarządowa, jest objęta zakresem stosowania art. 10, jest zatem nierozzerwalnie związana z zasadnością jej skargi. W związku z tym Trybunał uznał, że zarzut podniesiony przez rząd należy połączyć z zasadnością skargi.

Trybunał stwierdza ponadto, że skarga nie jest oczywiście bezzasadna w rozumieniu art. 35 § 3 lit. a) Konwencji i że nie jest niedopuszczalna z żadnych innych powodów. W związku z tym należy ją uznać za dopuszczalną.

B. Zasluga

1. Argumenty stron

(a) Skarżąca organizacja pozarządowa

31. Skarżąca organizacja pozarządowa podniosła, że wszystkie kryteria określone w *Węgierski Komitet Helsiński v. Węgry* ([Wielka Izba], nr 18030/11, 8 listopada 2016 r.) został usatysfakcjonowany.

32. Po pierwsze, informacje te były niezbędne, aby skarżąca organizacja pozarządowa mogła skorzystać z wolności "otrzymywania i przekazywania informacji i idei", tj. zweryfikować u źródła zarzuty i spekulacje w polskich mediach dotyczące spotkań prominentnych funkcjonariuszy publicznych z Panią J. Przyłębska i p. M. MuszyN w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego.

33. Po drugie, charakter poszukiwanych informacji spełniał kryterium interesu ogólnego. W tym względzie skarżąca organizacja pozarządowa powołała się na kontekst swojego wniosku oraz na informacje, które krążyły w tym czasie w mediach na temat rzekomych spotkań J. Przyłębska i p. M. MuszyN z Ministrem Koordynatorem ds. Służb Specjalnych (zob. pkt 6 powyżej).

34. Po trzecie, jeśli chodzi o rolę skarżącej organizacji pozarządowej, była ona zobowiązana do rozpowszechniania informacji dotyczących kwestii dotyczących praw człowieka i praworządności. Skarżąca organizacja pozarządowa od samego początku i we wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. przedstawiła się jako stowarzyszenie oraz podała swój adres i numer w Krajowym Rejestrze Sądowym, a także adres strony internetowej i cel rejestracji. Jej wniosek o udzielenie informacji został złożony w celu poinformowania opinii publicznej jako publicznego "strażnika".

35. Po czwarte, poszukiwane informacje były gotowe i dostępne. Co się tyczy dziennika wizyt, skarżąca organizacja pozarządowa przyznała, że kryteria gotowości i dostępności nie podlegają skutecznej weryfikacji w prawie krajowym, a kwestia ta nie była badana w toku postępowania przed sądami administracyjnymi.

(b) Rząd

36. Rząd uznał rolę organizacji pozarządowej o ugruntowanej pozycji, jako organizacji interesu publicznego o ugruntowanej pozycji, zaangażowanej w rozpowszechnianie informacji na temat praw człowieka i praworządności. Zakładały one również, że celem wniosku o udzielenie informacji było "otrzymanie i przekazanie" tych informacji opinii publicznej.

Dwa z czterech kryteriów przeanalizowanych w ramach *Węgierski Komitet Helsiński* (cytowane powyżej, §§15858 i 16970), zostały zatem spełnione. Podnieśli oni jednak, że ich zdaniem kryterium charakteru żądanych informacji nie zostało spełnione ani w przypadku dzienników spotkań, ani dziennika wizyt. Dodatkowo dziennik wizyt nie był "gotowy i dostępny". W związku z tym podniosły one, że czwarte kryterium również nie zostało spełnione.

37. Odnosząc się do charakteru żądanych informacji, rząd stwierdził, że w świetle ustawodawstwa krajowego i utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych informacje, o które wnioskowała skarżąca organizacja pozarządowa, nie były "publiczne", a zatem Trybunał Konstytucyjny nie miał obowiązku przekazania ich skarżącej organizacji pozarządowej. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszące się do charakteru dzienników posiedzeń funkcjonariuszy publicznych opierało się w dużej mierze na sprawach wszczętych na wniosek skarżącej organizacji pozarządowej. Rząd wskazał na piętnaście wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych w latach 2014–2019, w których skarżącej organizacji pozarządowej odmówiono dostępu do dzienników posiedzeń różnych funkcjonariuszy publicznych. Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie uznawał, że dzienniki posiedzeń były wewnętrznymi, nieoficjalnymi dokumentami służącymi celom technicznym i prawidłowej organizacji pracy właściwych organów oraz że nie stanowiły "informacji publicznej". Co więcej, umieszczenie konkretnego spotkania w kalendarzu miało jedynie charakter techniczny i nie potwierdzało, czy spotkanie to rzeczywiście miało miejsce.

38. Co się tyczy dzienników zwiedzających, w których odnotowywano osoby wchodzące i wychodzące z budynków użyteczności publicznej, rząd stwierdził, że również w tym względzie sprawa-Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie odnosił się do nich jako do posiadających informacje o charakterze czysto wewnętrznym. W niniejszej sprawie dziennik wizyt nie odnosił się do działalności publicznej Trybunału Konstytucyjnego i nie zawierał informacji publicznych. Co więcej, kryterium "gotowości i dostępności" tego dokumentu nie zostało spełnione, ponieważ – jak wskazała prezes Trybunału Konstytucyjnego w odpowiedzi na wniosek skarżącej organizacji pozarządowej – Trybunał Konstytucyjny nie prowadził ewidencji osób wchodzących i wychodzących z jego pomieszczeń.

39. Rząd zauważył ponadto, że skarżąca organizacja pozarządowa zażądała dzienników posiedzeń prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, a nie informacji o spotkaniach tych osób, które zostały zapisane w przedmiotowych dziennikach. Rząd podniósł, że zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r. taki wniosek mógłby mieć różne skutki prawne dla skarżącej organizacji pozarządowej.

40. Podnieśli ponadto, że wniosek skarżącej organizacji pozarządowej dotyczący dziennika spotkań M. Muszy'egoN na stanowisko wiceprezesa trybunału konstytucyjnego nie mógł zostać przyznany, ponieważ został powołany na to stanowisko w dniu poprzedzającym złożenie wniosku, tj. w dniu 5 lipca 2017 r. W związku z tym przedmiotowy wniosek dotyczył głównie okresu, w którym M. MuszyN był sędzią Sądu Konstytucyjnego w trybie zwykłym.

41. Rząd podniósł również, że informacje, o które wnioskowała skarżąca organizacja pozarządowa od trybunału konstytucyjnego, nie były niezbędne do wykonywania jej pracy jako organizacji praw człowieka wnoszącej wkład w debatę na tematy leżące w interesie publicznym. Doszli oni do wniosku, że odmowa dostępu do informacji, których publiczny charakter nie został wykazany, nie stanowiła ingerencji w prawa skarżącej organizacji pozarządowej chronione na mocy art. 10 konwencji.

2. *Interwenienci będący osobami trzecimi*

(a) **Helsińska Fundacja Praw Człowieka**

42. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (zwana dalej "Fundacją") podsumowała kontrowersje związane z wyborem sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jego bezstronnością i funkcjonowaniem (więcej informacji na ten temat można znaleźć w wyroku Trybunału w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, nr 4907/18, §§ 463 z dnia 7 maja 2021 r.).

43. Fundacja przedstawiła również kontekst wniosku złożonego przez wnioskującą organizację pozarządową. Podniosła ona, że zgodnie z doniesieniami prasowymi wkrótce po wyborze J. Przyłębska na stanowisko Prezesa Sądu Konstytucyjnego, spotkała się w budynku Trybunału Konstytucyjnego z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych M. Kamińskim. Oficjalnym powodem tej wizyty była chęć złożenia gratulacji pani J. Przyłębska w sprawie powołania jej na stanowisko prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Rzekoma wizyta odbyła się pomimo toczącego się wówczas postępowania w Trybunale Konstytucyjnym dotyczącego granic prawa prezydenta do ułaskawienia. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wszczął postępowanie w sporze kompetencyjnym między Sądem Najwyższym a Prezydentem, zmuszając Sąd Najwyższy do zawieszenia postępowania.

44. Fundacja podniosła, że w tych okolicznościach działania polskich organizacji pozarządowych zmierzające do weryfikacji informacji dotyczących funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego należy postrzegać jako formę ochrony interesu publicznego. Opinia publiczna musiała mieć możliwość oceny, czy Trybunał Konstytucyjny jest rzeczywiście niezależnym organem, ponieważ upolityczniony sąd może szybko stać się narzędziem w rękach polityków.

45. Wreszcie Fundacja opisała własne nieudane jak dotąd próby uzyskania dostępu do informacji publicznej od Trybunału Konstytucyjnego,

który odmówił poinformowania Fundacji o liczbie spraw, w których Prezes Trybunału Konstytucyjnego wybrał sędziów sprawozdawców z pominięciem kryteriów ustawowych.

(b) Access Info Europa

46. Access Info Europe przedstawiła odpowiednie przepisy lub orzecznictwo z wybranych krajów europejskich i stwierdziła, że jej zdaniem dzienniki posiedzeń urzędników publicznych stanowią informacje publiczne, które "powinny być dostępne dla każdego".

47. Podniosła ona ponadto, że dostęp do informacji będących w posiadaniu organów sądowych wchodzi w zakres przepisów dotyczących dostępu do informacji większości państw członkowskich Rady Europy.

3. Ocena Trybunału

(a) Zasady ogólne

48. Pytanie, które pojawia się w niniejszej sprawie, dotyczy tego, czy sprawa podniesiona przez skarżącą organizację pozarządową jest objęta zakresem stosowania art. 10 konwencji. Trybunał zauważył, że ust. 1 tego artykułu stanowi, że "prawo do wolności wypowiedzi [...] obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władzy publicznej".

49. Trybunał zauważa, że art. 10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu organu władzy publicznej ani nie zobowiązuje rządu do przekazania takich informacji osobie fizycznej. Takie prawo lub obowiązek mogą jednak powstać, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do wolności wypowiedzi, w szczególności "wolności otrzymywania i przekazywania informacji", oraz gdy odmowa jego udzielenia stanowiłaby ingerencję w to prawo (zob. *Węgierski Komitet Helsiński*, cytowany powyżej, § 156). Rozstrzygając tę kwestię, Trybunał będzie kierował się zasadami określonymi w wyroku *Węgierski Komitet Helsiński* (ibidem, §§ 14980) i oceni sprawę w świetle jej szczególnych okoliczności oraz biorąc pod uwagę następujące kryteria: a) cel wniosku o udzielenie informacji; b) charakter poszukiwanych informacji; c) rolę wnioskodawcy; oraz d) czy informacje były gotowe i dostępne. Kryteria te mają charakter kumulatywny (zob. *Centrum na rzecz Demokracji i Praworządności v. Ukraina*(dec.), nr 75865/11, §§ 50–63 z dnia 3 marca 2020 r.; *Mikiashvili i inni v. Gruzja* (dec.), nr 18865/11 i 51865/11, §§ 5156 z dnia 19 stycznia 2021 r.; i *Bubon v. Rosja*, skarga nr 63898/09, §§ 3945 z dnia 7 lutego 2017 r.).

50. Jeżeli chodzi o cel wniosku o udzielenie informacji, osoba wnioskująca o dostęp do informacji będących w posiadaniu organu władzy publicznej musi to uczynić, aby umożliwić jej korzystanie z wolności "otrzymywania i przekazywania informacji i idei" innym osobom. Trybunał

położył zatem nacisk na to, czy gromadzenie informacji stanowiło istotny etap przygotowawczy w działalności dziennikarskiej lub w ramach innych działań tworzących forum lub stanowiących zasadniczy element debaty publicznej (zob. *mutatis mutandis*, *Unia Swobód Obywatelskich v. Węgry*, nr 37374/05, §§ 27-28 z dnia 14 kwietnia 2009 r., oraz *Austriackie Stowarzyszenie na rzecz Ochrony, Umacniania i Tworzenia Austrii*(poz. 39534/07, § 36 z dnia 28 listopada 2013 r.). W związku z tym, aby art. 10 znalazł zastosowanie, należy zbadać, czy żądane informacje były rzeczywiście niezbędne do korzystania z wolności wypowiedzi (zob. *Roșianu v. Rumunia*(skarga z dnia 24 czerwca 2014 r., skarga nr 27329/06, § 63). Uzyskanie dostępu do informacji uznaje się za konieczne, jeżeli odmowa udzielenia informacji utrudniłaby lub utrudniłaby osobie fizycznej korzystanie z przysługującego jej prawa do wolności wypowiedzi (zob. *Firma o wolności obywatelskie*, cytowany powyżej, § 28), w tym wolność "otrzymywania i przekazywania informacji i idei", w sposób zgodny z takimi "obowiązkami i odpowiedzialnością", jakie mogą wynikać z ustępu 2 art. 10.

51. Jeśli chodzi o charakter poszukiwanych informacji, Trybunał stwierdził, że informacje, dane lub dokumenty, do których wnioskuje się o dostęp, muszą zasadniczo spełniać kryterium interesu publicznego, aby wywołać potrzebę ich ujawnienia zgodnie z Konwencją. Taka potrzeba może zaistnieć, między innymi, gdy ujawnienie zapewnia przejrzystość w odniesieniu do prowadzenia spraw publicznych i kwestii będących przedmiotem zainteresowania społeczeństwa jako całości, a tym samym umożliwia udział ogółu społeczeństwa w zarządzaniu publicznym (zob. *Węgierski Komitet Helsiński*, cytowany powyżej, §161).

52. Trybunał podkreślił, że definicja tego, co może stanowić przedmiot interesu publicznego, będzie zależała od okoliczności każdej sprawy. Interes publiczny odnosi się do spraw, które dotyczą społeczeństwa w takim stopniu, że może ono zgodnie z prawem zainteresować się nimi, które przyciągają jego uwagę lub które dotyczą go w znacznym stopniu, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczą one dobrobytu obywateli lub życia społeczności. Dotyczy to również kwestii, które mogą wzbudzić znaczne kontrowersje, które dotyczą ważnej kwestii społecznej lub dotyczą problemu, o którym opinia publiczna byłaby zainteresowana. Interes publiczny nie może być zredukowany do publicznego pragnienia informacji o życiu prywatnym innych osób ani do pragnienia publiczności do sensacji czy nawet podglądactwa. W celu ustalenia, czy publikacja odnosi się do tematu o znaczeniu ogólnym, należy ocenić publikację jako całość, biorąc pod uwagę kontekst, w jakim się pojawia (zob. *Couderc i Hachette Filipacchi Associés v. Francja* [OWS], nr 40454/07, §§ 97-103, ECHR 2015 (fragmenty), z dalszymi odniesieniami).

53. W tym względzie istotna jest uprzywilejowana pozycja przyznana przez Trybunał w jego orzecznictwie wypowiedziom politycznym i debacie

na tematy leżące w interesie ogólnym. Uzasadnienie dopuszczenia na podstawie art. 10 § 2 Konwencji niewielkiego zakresu w odniesieniu do ograniczeń takich form wypowiedzi (zob. *Lingens v. Austria* z dnia 8 lipca 1986 r., §§ 38 i 41, seria A nr 103, oraz *Shura v. Turcja* (nr 1) [GC], nr 26682/95, § 61, ECHR 1999-IV) również opowiada się za przyznaniem prawa dostępu na mocy art. 10 § 1 Konwencji do takich informacji będących w posiadaniu władz publicznych.

54. Jeśli chodzi o rolę wnioskodawcy, logiczną konsekwencją dwóch kryteriów przedstawionych powyżej jest to, że szczególne znaczenie ma szczególna rola osoby poszukującej informacji w "otrzymywaniu i przekazywaniu" jej opinii publicznej. W związku z tym, oceniając, czy pozwane państwo członkowskie naruszyło prawa skarżących wynikające z art. 10, odmawiając dostępu do niektórych dokumentów, Trybunał przywiązał szczególną wagę do roli skarżącego jako dziennikarza (zob. *Roşiiianu*, cytowany powyżej, § 61) lub jako organ straży społecznej lub organizacja pozarządowa, której działalność dotyczyła spraw interesu publicznego (zob. *Firma o wolności obywatelskie*, cytowany powyżej, § 36; *Zjednoczenie Austrii w celu zachowania, wzmocnienia i stworzenia*, dz. cyt., § 35; *Młodzieżowa Inicjatywa na rzecz Praw Człowieka v. Serbia*, skarga nr 48135/06, § 20 z dnia 25 czerwca 2013 r.; i *Guseva v. Bułgaria* z dnia 17 lutego 2015 r. nr 6987/07, § 41).

55. Funkcja tworzenia różnych platform debaty publicznej nie ogranicza się do prasy, ale może być również wykonywana m.in. przez podmioty niebędące-organizacje rządowe, których działalność stanowi istotny element świadomej debaty publicznej. Trybunał przyjął, że gdy organizacja pozarządowa zwraca uwagę na kwestie leżące w interesie publicznym, pełni rolę strażnika publicznego o podobnym znaczeniu jak prasa (zob. *Międzynarodowa Organizacja obrońców Zwierząt*, cytowany powyżej, § 103) i może być scharakteryzowany jako społeczny "strażnik" gwarantujący na mocy Konwencji ochronę podobną do tej, jaką przyznaje się prasie (ibid.; zob. też *Firma o wolności obywatelskie*, cytowany powyżej, § 27, oraz *Młodzieżowa Inicjatywa na rzecz Praw Człowieka*, cytowany powyżej, § 20). Uznała, że społeczeństwo obywatelskie wnosi istotny wkład w dyskusję na temat spraw publicznych (zob. np. *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 68416/01, § 89, ETPC 2005II, oraz *Firma o wolności obywatelskie*, cytowany powyżej, § 38).

56. Sposób, w jaki strażnicy publiczni wykonują swoją działalność, może mieć istotny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa demokratycznego. W interesie społeczeństwa demokratycznego leży umożliwienie prasie pełnienia jej istotnej roli "publicznego strażnika" w przekazywaniu informacji na tematy o znaczeniu publicznym (zob. *Bladet Tromsø i Stensaas v. Norwegia* [KG], nr 21980/93, § 59, ECHR 1999III), podobnie jak ma umożliwić organizacjom pozarządowym sprawującym kontrolę nad państwem robienia tego samego. Biorąc pod uwagę, że rzetelne

informacje są narzędziem ich pracy, osoby i organizacje pełniące funkcje strażnicze często będą musiały uzyskać dostęp do informacji w celu wypełnienia swojej roli polegającej na informowaniu o sprawach leżących w interesie publicznym. Przeszkody stworzone w celu utrudnienia dostępu do informacji mogą spowodować, że osoby pracujące w mediach lub w pokrewnych dziedzinach nie będą już w stanie skutecznie pełnić swojej roli "strażnika", co może mieć negatywny wpływ na ich zdolność do dostarczania dokładnych i wiarygodnych informacji (zob. *Firma o wolności obywatelskie*, cytowany powyżej, § 38).

57. Wreszcie, dochodząc do wniosku, że odmowa dostępu naruszyła art. 10, Trybunał wziął wcześniej pod uwagę fakt, że żądane informacje były "gotowe i dostępne" i nie wymagały gromadzenia jakichkolwiek danych przez rząd (zob. *Firma o wolności obywatelskie*, cytowany powyżej, § 36 i kontrast *Weber v. Niemcy* (dec.), nr 70287/11, § 26 z dnia 6 stycznia 2015 r.). Z drugiej strony Sąd odrzucił powołanie się przez organ krajowy na przewidywane trudności w zebraniu informacji jako uzasadnienie odmowy przekazania skarżącemu stowarzyszeniu dokumentów, w sytuacji gdy taka trudność wynikała z własnej praktyki tego organu (zob. *Zjednoczenie Austrii w celu zachowania, wzmocnienia i stworzenia*, cytowany powyżej, § 46).

58. Fakt, że żądane informacje są gotowe i dostępne, powinien stanowić ważne kryterium w całościowej ocenie, czy odmowa udzielenia informacji może zostać uznana za "ingerencję" w wolność "otrzymywania i przekazywania informacji" chronioną przez ten przepis (zob. *Węgierski Komitet Helsiński*, cytowany powyżej, §170).

(b) Stosowanie powyższych zasad

Jeśli chodzi o dzienniki posiedzeń

59. W niniejszej sprawie Sąd jest przekonany, że skarżąca organizacja pozarządowa zamierzała skorzystać z prawa do przekazywania informacji w kwestii, którą uważała za interes publiczny, i w tym celu wniosła o dostęp do informacji.

60. Trybunał stwierdza, że skarżąca organizacja pozarządowa nie potrzebowała żądanych informacji do przygotowania artykułu prasowego lub do wypełnienia ankiety (porównanie i zestawienie *Mikiashvili i inni*, dz. cyt., § 49, i *Węgierski Komitet Helsiński*, cytowane powyżej § 175). Działalność skarżącej organizacji pozarządowej polega jednak na gromadzeniu i rozpowszechnianiu informacji, które mogą być istotne dla społeczeństwa lub przyczynić się do debaty publicznej. Jest tak w szczególności w kontekście politycznym niniejszej sprawy, w której pojawiły się wątpliwości co do kontaktu między prezesem i wiceprezesem trybunału konstytucyjnego a czynnym politykiem w pomieszczeniach trybunału konstytucyjnego, podczas gdy przed tym sądem toczyła się sprawa, której wynik miałby reperkusje dla polityka (zob. pkt 6 powyżej). Sąd uznał zatem, że żądane informacje były

niezbędne skarżącej organizacji pozarządowej do skorzystania z przysługującego jej prawa do wolności wypowiedzi. Wynika stąd, że w okolicznościach niniejszej sprawy kryterium celu żądanych informacji zostało spełnione.

61. Jeśli chodzi o charakter żądanych informacji, Trybunał stwierdził we wcześniejszych sprawach, że odmowa dostępu do informacji stanowiła ingerencję w prawo skarżących do otrzymywania i przekazywania informacji w sytuacjach, w których żądane dane stanowiły "faktyczne informacje dotyczące stosowania środków nadzoru elektronicznego" (zob. *Młodzieżowa Inicjatywa na rzecz Praw Człowieka*, cytowany powyżej, § 24), "informacje o skardze konstytucyjnej" oraz "w sprawie o znaczeniu publicznym" (zob. *Firma o wolności obywatelskie*, cytowane powyżej, §§ 37-38), "oryginalne źródła dokumentacyjne dla legalnych badań historycznych" (zob. *Kenedi v. Węgry*, nr 31475/05, § 43 z dnia 26 maja 2009 r.), decyzje dotyczące prowizji od transakcji na rynku nieruchomości (zob. *Zjednoczenie Austrii w celu zachowania, wzmocnienia i stworzenia*, cytowany powyżej, § 42) i nazwiska obrońców z urzędu i liczbę ich wyznaczeń, w kontekście przeprowadzania ankiety (zob. *Węgierski Komitet Helsiński*, cytowany powyżej, § 180). Trybunał przywiązuje dużą wagę do istnienia szczególnych kategorii informacji uznanych za leżące w interesie publicznym.

62. Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, należy zauważyć, że w żądaniu udzielenia informacji z dnia 6 lipca 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa wniosła o wykaz spotkań, które odbyły się przez sędziego J. Przyłębską, prezes Trybunału Konstytucyjnego i sędziego M. Muszyńską, wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, po dniu 1 stycznia 2017 r., w zakresie, w jakim dotyczyły one wykonywania funkcji przez Trybunał Konstytucyjny (zob. pkt 7 powyżej). Trybunał nie kwestionuje, że żądane informacje leżały w interesie publicznym, w szczególności biorąc pod uwagę kontekst polityczny sprawy i debatę publiczną wokół bezstronności trybunału konstytucyjnego (zob. pkt 6 i 42 powyżej), i uważa, że organizacja pozarządowa, której celem jest rozpowszechnianie informacji, powinna mieć prawo do otrzymywania informacji, które mogą być istotne dla społeczeństwa lub przyczyniać się do debaty publicznej.

63. Sąd zauważa, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r. uznał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dziennik posiedzeń był dokumentem wewnętrznym, który nie odnosił się do sfery publicznej działalności Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego umieszczenie w dzienniku konkretnego zdarzenia nie stanowi dowodu na okoliczność faktyczną; Nie dowodził on, czy dane zdarzenie tam odnotowane rzeczywiście miało miejsce, czy też nie. Dziennik nie odnosił się zatem do sfery faktów, ponieważ nie potwierdzał zawartych w nim informacji (zob. pkt 12 powyżej). Taka linia orzecznictwa krajowego w istocie nie uwzględniała kryteriów konwencji w odniesieniu do tego, jakie informacje można uznać za leżące w interesie publicznym. Rolą

Trybunału nie jest wypowiedzenie się w sposób ogólny w kwestii, czy protokoły posiedzeń powinny być dokumentami publicznymi, czy też niepublicznymi w rozumieniu prawa krajowego, a umawiające się państwa dysponują w tym względzie szerokim zakresem uznania. Jednakże w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, w szczególności w świetle jej kontekstu politycznego (zob. pkt 60 powyżej), należało uznać, że kalendarze spotkań mają charakter interesu ogólnego. Orzecznictwo krajowe w jego obecnym kształcie, kwalifikujące dzienniki posiedzeń jako wewnętrzne, -dokumentów urzędowych, nie przewidywały żadnej możliwości uwzględnienia tego aspektu wniosku o udzielenie informacji.

64. Sąd jest świadomy argumentu Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym skarżąca organizacja pozarządowa mogła zwrócić się o wykaz spotkań, które rzeczywiście odbyły się przez prezesa i wiceprezesa trybunału konstytucyjnego we wskazanym okresie (zob. pkt 15 powyżej). Niezależnie od tego, czy skarżąca organizacja pozarządowa mogła sformułować swój wniosek o udzielenie informacji w inny sposób, Trybunał uważa, że zwracając się o dzienniki spotkań na określony czas, skarżąca organizacja pozarządowa wyjaśniła, że dąży do uzyskania informacji na temat spotkań odbywających się przez prezesa i wiceprezesa trybunału konstytucyjnego w pomieszczeniach trybunału konstytucyjnego. Sąd zauważa, że żaden z sądów krajowych nie zbadał kontekstu, w jakim skarżąca organizacja pozarządowa zwróciła się o te informacje, pomimo spekulacji, które krążyły w tym czasie w mediach krajowych (zob. pkt 6 powyżej). Nie dokonując żadnej indywidualnej oceny wchodzących w grę interesów (zob. pkt 76 poniżej), władze krajowe skutecznie odmówiły skarżącej organizacji pozarządowej dostępu do informacji, które zdaniem Sądu leżały w interesie publicznym, w szczególności biorąc pod uwagę polityczny kontekst sprawy. Trybunał uważa zatem, że również drugie kryterium, a mianowicie charakter żądanych informacji, zostało spełnione.

65. Strony bezsporne były co do tego, że skarżąca organizacja pozarządowa jest organizacją interesu publicznego o ugruntowanej pozycji, zaangażowaną w rozpowszechnianie informacji dotyczących praw człowieka i praworządności. Bezsporne było również, że dziennik spotkań, o który wnioskowano, istniał. Poszukiwane informacje były zatem "gotowe i dostępne". Wynika stąd, że w niniejszej sprawie zostały spełnione wszystkie kryteria progowe prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu państwa.

66. Odmowa dostępu do informacji stanowiła zatem ingerencję w prawo skarżącej organizacji pozarządowej do otrzymywania i przekazywania informacji. W związku z tym należy oddalić zarzut rządu (zob. pkt 22 powyżej) dotyczący zastosowania art. 10 konwencji w niniejszej sprawie.

67. Pozostaje do ustalenia, czy ingerencja była uzasadniona.

68. Aby ingerencja w prawo skarżącej organizacji pozarządowej do wolności wypowiedzi była uzasadniona, musi być "przewidziana przez

prawo", realizować jeden lub więcej zgodnych z prawem celów wymienionych w art. 10 ust. 2 oraz być "konieczna w społeczeństwie demokratycznym".

(c) Argumenty stron

69. Rząd stwierdził, że nie doszło do ingerencji w prawa skarżącej organizacji pozarządowej wynikające z art. 10 Konwencji. W związku z tym nie przedstawiły one żadnych uwag w odniesieniu do okoliczności uzasadniających zarzucaną ingerencję.

70. Skarżąca organizacja pozarządowa podniosła, że ani Konstytucja, ani ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawierają definicji "informacji publicznej". Dokumenty te nie zawierały również rozróżnienia między "publiczną" i "wewnętrzną" sferą działalności administracji państwowej. Rozróżnienie to zostało rozwinięte w orzecznictwie sądów administracyjnych po 2010 r., mimo że nie wprowadzono żadnych zmian legislacyjnych w tym zakresie. Skarżąca organizacja pozarządowa podniosła, że jest to niedopuszczalne w świetle art. 10 §1 Konwencji, że zarzucana ingerencja miała swoje podstawy w sprawie-prawa, które miało charakter retrospektywny, a nie prawo stanowione przez parlament. Skarżąca organizacja pozarządowa podniosła ponadto, że główną konsekwencją tej podstawy prawnej był brak przewidywalności pojęcia »dokumentu wewnętrznego«, które stale ewoluowało w kierunku dalszych ograniczeń dostępu do informacji, bez wskazania, gdzie przebiegają granice między tym, co publiczne (i dostępne), a tym, co wewnętrzne (i niedostępne).

71. Skarżąca organizacja pozarządowa stwierdziła, że argumenty, o których mowa powyżej, są wystarczające do stwierdzenia naruszenia art. 10 Konwencji. W szczególności podniosła, że niemożliwe jest wykazanie jakiegokolwiek "uzasadnionego celu" lub "pilnej potrzeby społecznej" stojącej za odmową dostępu do informacji sklasyfikowanych przez władze krajowe jako "wewnętrzne". W każdym razie ani w postępowaniu krajowym, ani w uwagach rządu nie wykazano ani nie powołano się na żaden zgodny z prawem cel ani pilna potrzeba społeczna.

(d) Ocena Trybunału

72. W odniesieniu do słów "zgodnie z ustawą" i "przewidzianymi ustawą", które pojawiają się w art. 8–11 Konwencji, Trybunał zauważa, że zawsze rozumiał termin "ustawa" w jego "materialnym" znaczeniu, a nie "formalnym"; Obejmuje ona zarówno "prawo pisane", obejmujące akty prawne niższego szczebla i środki regulacyjne podejmowane przez profesjonalne organy regulacyjne w ramach niezależnych uprawnień ustawodawczych przekazanych im przez parlament, jak i prawo niepisane. Przez "prawo" należy rozumieć zarówno prawo stanowione, jak i "prawo" stanowione przez sędziów. Podsumowując, "ustawa" jest obowiązującym

przepisem dokonany przez właściwe sądy (zob. *Leyla Sahin v. Turcja* [Wielka Izba], nr 44774/98, § 88, ETPC 2005XI, z dalszymi odniesieniami).

73. Trybunał zauważył, że przepisy Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej mają charakter ogólny i wydaje się, że gwarantują szeroki dostęp do informacji publicznej (zob. pkt 18 i 19 powyżej). Powołują się na pojęcie "informacji publicznej", które nie zostało zdefiniowane w ustawie. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej zostały jednak zinterpretowane przez sądy administracyjne, które rozwinęły pojęcie wewnętrznej i publicznej sfery administracji. Dzienniki posiedzeń urzędników państwowych zostały zaklasyfikowane jako dokumenty wewnętrzne. Z uwag rządu wynika, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie jest spójne i ugruntowane.

74. Trybunał doszedł zatem do wniosku, że odmowa dostępu do żądanych informacji miała podstawę w prawie krajowym.

75. Pozostaje ustalić, czy zarzucana ingerencja służyła jednemu lub kilku zgodnym z prawem celom wymienionym w art. 10 ust. 2 i czy była "konieczna w społeczeństwie demokratycznym".

76. W związku z tym Trybunał zauważa, że władze krajowe nie przedstawiły żadnego argumentu, ani w postępowaniu krajowym, ani w uwagach rządu, aby wykazać, że odmowa udzielenia informacji, o którą wnioskowała skarżąca organizacja pozarządowa, służyła jakimkolwiek uzasadnionemu celowi lub była "konieczna w społeczeństwie demokratycznym". Trybunał ma na uwadze fakt, że dostęp do niektórych informacji może być ograniczony ze względów bezpieczeństwa lub w celu ochrony tajemnicy państwowej lub życia prywatnego innych osób. Władze krajowe nie powołały się jednak na żaden z tych powodów w celu uzasadnienia odmowy dostępu do informacji. Nie biorąc pod uwagę szczególnych okoliczności sprawy (zob. pkt 63–64 powyżej), ograniczyły one swoją argumentację do stwierdzenia, że żądane informacje nie mogą zostać uznane za »publiczne« w rozumieniu przepisów krajowych, a zatem nie podlegają ujawnieniu (zob. pkt 12 powyżej).

77. W związku z powyższym Sąd nie może dalej oceniać zgodnego z prawem celu odmowy udzielenia skarżącej organizacji pozarządowej przez władze krajowe żądanych informacji oraz analizować, czy ingerencja w prawo skarżącej organizacji pozarządowej była proporcjonalna do okoliczności sprawy.

78. W związku z tym doszło do naruszenia art. 10 Konwencji w tym zakresie.

4. *Jeżeli chodzi o wpisy do rejestru*

79. We wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa zwróciła się również o udostępnienie danych wszystkich osób, które od dnia 1 stycznia 2017 r. wchodziły i wychodziły z budynku Trybunału Konstytucyjnego (zob. pkt 7 powyżej).

80. Trybunał zauważa, że zgodnie z informacjami, które skarżąca organizacja pozarządowa otrzymała od trybunału konstytucyjnego w dniu 9 sierpnia 2017 r., sąd ten nie prowadził ewidencji osób wchodzących i wychodzących z budynku (zob. pkt 8 powyżej). Informacje te nie były przedmiotem badania przez sądy krajowe, a skarżąca organizacja pozarządowa przyznała w swoich uwagach, że nie można było skutecznie zweryfikować, czy żądany dziennik połowowy rzeczywiście istniał (zob. pkt 35 powyżej). Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, w prawie krajowym nie istniał obowiązek prowadzenia ewidencji osób wchodzących i wychodzących z budynków publicznych (zob. pkt 16 powyżej). Wynika z tego, że w przypadku dziennika rejestracyjnego, w którym rejestrowane są osoby wchodzące i wychodzące z budynku Trybunału Konstytucyjnego, nie ma dowodów na to, że informacje, o które wniosowała skarżąca organizacja pozarządowa, były "gotowe i dostępne". Trybunał stwierdza zatem, że nie doszło do ingerencji w prawo skarżącej organizacji pozarządowej do otrzymywania i przekazywania informacji w odniesieniu do odmowy dostępu do dziennika pokładowego, w którym rejestrowane są osoby wchodzące i wychodzące z budynku Trybunału Konstytucyjnego.

81. Wynika z tego, że nie doszło w tym zakresie do naruszenia art. 10 konwencji.

II. STOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

82. Artykuł 41 konwencji stanowi:

"Jeżeli Trybunał stwierdzi, że doszło do pogwałcenia Konwencji lub jej protokołów i jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony zezwala na dokonanie tylko częściowego odszkodowania, Trybunał w razie potrzeby przyzna słuszne zadośćuczynienie stronie poszkodowanej".

A. Szkoda

83. Skarżąca organizacja pozarządowa nie wystąpiła z żadnym roszczeniem z tytułu szkody majątkowej lub zadośćuczynienia za krzywdę.

B. Koszty i wydatki

84. Skarżąca organizacja pozarządowa zażądała również 6 200 EUR tytułem kosztów i wydatków poniesionych przed sądami krajowymi i Sądem.

85. Rząd stwierdził, że roszczenie skarżącej organizacji pozarządowej jest bezpodstawne i nie jest poparte żadnymi dokumentami.

86. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżący ma prawo do zwrotu kosztów i wydatków tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że zostały one rzeczywiście i nieodzownie poniesione oraz że są one racjonalne pod względem wysokości. W niniejszej sprawie, mając na uwadze znajdujące się

w jego posiadaniu dokumenty oraz powyższe kryteria, Sąd oddalił żądanie obciążenia go kosztami postępowania.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW TRYBUNAŁ

1. *przyłącza się większością głosów do merytorycznego sprzeciwu Rządu co do stosowania art. 10 Konwencji i odrzuca go;*
2. *w większością głosów uznaje skargę za dopuszczalną;*
3. *stwierdza, stosunkiem głosów 6 do 1, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji w związku z odmową udzielenia skarżącej organizacji pozarządowej dostępu do dzienników posiedzeń;*
4. *jednomyślnie stwierdza, że nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji w związku z odmową udzielenia skarżącej organizacji pozarządowej dostępu do rejestrów wjazdowych;*
5. *Żądanie skarżącej organizacji pozarządowej zostaje jednogłośnie oddalone w związku z kosztami postępowania.*

Sporządzono w języku angielskim i doręczono na piśmie w dniu 21 marca 2024 r. zgodnie z art. 77 §§ 2 i 3 regulaminu Trybunału.

Ilse Freiwirth
Rejestrować

Marko Bošnjak
Prezydent

Zgodnie z art. 45 § 2 Konwencji oraz art. 74 § 2 Regulaminu Sądu, odrębna opinia sędziego Wojtyczka jest załączona do niniejszego wyroku.

M.B.I.F.

ZDANIE ODREBNE SĘDZIEGO WOJTYCZKA

1. Z całym szacunkiem nie zgadzam się z poglądem, że art. 10 ma zastosowanie w niniejszej sprawie i że został on naruszony.

Odsyłam w tym względzie do poglądów wyrażonych w zdaniu odrębnym załączonym do wyroku z dnia 17 lutego 2015 r. w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 6987/07.

2. Ponadto uważam za problematyczne niektóre konkretne argumenty przedstawione w uzasadnieniu wyroku. W szczególności nie zgadzam się ze szczególnym traktowaniem zastrzeżonym dla dziennikarzy i organizacji pozarządowych w orzecznictwie Trybunału (zob. w szczególności pkt 26 i 54–56). Swoje zastrzeżenia wobec tego podejścia wyjaśniłem w wyżej wymienionym zdaniu odrębnym, pkt 7 (por. również moje zgodne opinie w sprawach *Makraduli przeciwko Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, nr 64659/11 i 24133/13, 19 lipca 2018 r., pkt 89, oraz *Monica Macovei przeciwko Rumunii*, nr 53028/14, 28 lipca 2020 r., pkt 4).

Nie jestem pewien, czy słuszne jest stwierdzenie, że w Polsce pojęcie informacji publicznej nie zostało zdefiniowane w ustawie (zob. paragraf 73). Definicja znajduje się w art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. pkt 19), a definicja ta została doprecyzowana w obszernym orzecznictwie sądów krajowych. Lepiej byłoby zastosować zwyczajowy sposób przedstawiania odpowiednich ram prawnych i praktyki oraz zawrzeć w tej części uzasadnienia szczegółowe informacje dotyczące przywołanego następnie orzecznictwa krajowego (zob. pkt 63 i 73).

Skarżąca organizacja pozarządowa nie zażądała "wykazu odbytych spotkań" (jak stwierdzono w pkt 62), lecz "dzienników spotkań". Biorąc pod uwagę utrwalone orzecznictwo krajowe dotyczące dostępu do takich dzienników, nie jestem przekonany, że zwracając się o dzienniki spotkań, skarżąca organizacja pozarządowa wyraźnie dała do zrozumienia, że dąży do uzyskania informacji na temat rzeczywiście odbytych spotkań (zob. pkt 64).

3. Jednocześnie w pełni zgadzam się, że zgodnie z Konstytucją RP opinia publiczna ma prawo do uzyskania informacji o oficjalnych zgromadzeniach osób sprawujących wyższe funkcje publiczne. W związku z tym pragnę zauważyć, że skarżąca organizacja pozarządowa może nadal żądać informacji na temat faktycznych posiedzeń odbytych przez prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego w ramach ich obowiązków służbowych w rozpatrywanym okresie i jest uprawniona na mocy prawa polskiego do uzyskania takich informacji. Złożenie nowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, sformułowanego w sposób zaproponowany przez Naczelny Sąd Administracyjny, nie wydaje się nadmiernym obciążeniem.

SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA v. POLAND JUDGMENT – SEPARATE
OPINION