



EUROPEJSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA  
COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

## SEKCJA PIERWSZA

### SPRAWA SIEĆ OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA przeciwko POLSCE

(Skarga nr 10103/20)

## WYROK

Art. 10 • Wolność otrzymywania i przekazywania informacji • Odmowa udzielenia skarżącej organizacji pozarządowej dostępu do niektórych kalendarzy spotkań sędziów Trybunału Konstytucyjnego • Informacje niezbędne do korzystania z prawa do wolności wyrażania opinii i leżące w interesie publicznym, biorąc pod uwagę kontekst polityczny • Brak indywidualnej oceny wchodzących w grę interesów • Brak wykazania, że odmowa służyła jakimkolwiek uzasadnionemu celowi lub była „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym” • Odmowa dostępu do rejestrów wszystkich osób wchodzących i wychodzących z budynku Trybunału Konstytucyjnego w określonym czasie nie jest równoznaczna z ingerencją, ponieważ informacje nie są „gotowe i dostępne”

Przygotowano przez Sekretariat. Wyrok nie jest wiążący dla Trybunału.

STRASBURG

21 marca 2024 r.

*Wyrok ten stanie się ostateczny zgodnie z warunkami określonymi w art. 44 § 2 Konwencji. Wyrok może podlegać korekcie wydawniczej.*

**W sprawie Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce,**  
Europejski Trybunał Praw Człowieka (Sekcja Pierwsza), zasiadając jako  
Izba w składzie:

Marko Bošnjak, Przewodniczący,  
Alena Poláčková,  
Krzysztof Wojtyczek,  
Ivana Jelić,  
Gilberto Felici,  
Erik Wennerström,  
Raffaele Sabato, *sędziowie*,

oraz Ilse Freiwirth, *Sekretarz Sekcji*,

Mając na uwadze:

skargę (nr 10103/20) przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej wniesioną 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 Artykułu 10 Konwencji;

spozrzeżenia przedstawione przez Rząd i spozrzeżenia przedstawione w odpowiedzi przez skarżącą organizację pozarządową;

uwagi złożone przez Helsińską Fundację Praw Człowieka i Access Info Europe, które zostały dopuszczone do interwencji przez Przewodniczącego Sekcji;

Obradując na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 grudnia 2023 roku,  
Wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

## WPROWADZENIE

1. Skarżąca organizacja pozarządowa, założona w 2003 r. w celu zwiększania przejrzystości w sferze publicznej oraz podnoszenia świadomości w zakresie dobrego rządzenia i odpowiedzialności władzy w Polsce, złożyła skargę na podstawie art. 10 Konwencji dotyczącą odmowy przez Trybunał Konstytucyjny dostępu do niektórych kalendarzy spotkań sędziów oraz do rejestrów wszystkich osób, które weszły i opuściły budynek Trybunału Konstytucyjnego w określonym czasie.

## FAKTY

2. Skarżąca organizacja pozarządowa była reprezentowana przez pana A. Kuczyńskiego, adwokata prowadzącego praktykę w Warszawie i pana M. Bernarczyka, adwokata prowadzącego praktykę we Wrocławiu.

3. Rząd był reprezentowany przez Pełnomocnika, Pan J. Sobczaka z Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

4. Stan faktyczny sprawy można podsumować w następujący sposób.

5. Skarżąca organizacja pozarządowa złożyła liczne wnioski o dostęp do różnego rodzaju informacji, w tym do kalendarzy spotkań urzędników publicznych, takich jak ministrowie rządów i członkowie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

6. W 2017 roku w mediach ogólnopolskich zostały rozpowszechnione informacje dotyczące rzekomych spotkań Pani J. Przyłębskiej, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego Pana M. Muszyńskiego z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych Panem M. Kamińskim. Z różnych publikacji prasowych wynikało, że takie spotkania miały miejsce, jednak nigdy nie podano dokładnych dat i okoliczności ani źródła informacji. W czasie rzekomych spotkań urzędników państwowych z osobami w ramach oficjalnej struktury polskiego Trybunału Konstytucyjnego, Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał wniosek Prokuratora Generalnego RP z dnia 8 czerwca 2017 r. (sygn. akt K 8/17) o stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych części krajowego prawa postępowania karnego dotyczących ułaskawienia prezydenta. Stan faktyczny sprawy o sygn. akt K 8/17 ma swoje źródło we wcześniejszych działaniach Pana M. Kamińskiego jako urzędnika państwowego. Wyrok w tej sprawie miałby więc wpływ na status Pana M. Kamińskiego w toczącym się postępowaniu karnym.

7. W dniu 6 lipca 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa skierowała do Trybunału Konstytucyjnego e-mail z prośbą o udostępnienie informacji dotyczących kalendarzy spotkań sędziów J. Przyłębskiej i M. Muszyńskiego po dniu 1 stycznia 2017 r. w zakresie, w jakim dotyczyły one wykonywania obowiązków Trybunału Konstytucyjnego. Skarżąca organizacja pozarządowa zwróciła się również o udostępnienie rejestrów wszystkich osób, które weszły i opuściły budynek Trybunału Konstytucyjnego od 1 stycznia 2017 r. Wniosek nie zawierał żadnego uzasadnienia ani odniesienia do podstawy prawnej przewidzianej w prawie krajowym.

8. W dniu 9 sierpnia 2017 roku skarżąca organizacja pozarządowa została poinformowana przez biuro prasowe Trybunału Konstytucyjnego, że kalendarz spotkań nie jest dokumentem urzędowym i nie stanowi informacji publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej (ustawa o dostępie do informacji publicznej). Ponadto Trybunał Konstytucyjny nie prowadził ewidencji osób wchodzących i wychodzących z budynku, w związku z czym nie było możliwe udzielenie takiej informacji.

9. W dniu 7 września 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na bezczynność Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto zwróciła się do sądu administracyjnego o zobowiązanie Prezesa Trybunału Konstytucyjnego do udzielenia żądanej informacji publicznej.

10. W dniu 23 stycznia 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę skarżącej organizacji pozarządowej. Sąd uznał, że kalendarze spotkań Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim dotyczyły one wykonywania przez nich obowiązków

zawodowych, nie stanowią informacji publicznej. Kalendarz spotkań nie był dokumentem urzędowym: był to wewnętrzny dokument urzędu służący do organizacji pracy i nie określał on kierunków działania Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, dziennik odwiedzin rejestrujący osoby wchodzące i wychodzące z budynku nie miał związku z działalnością Trybunału Konstytucyjnego i jako taki nie zawierał informacji publicznej.

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 stwierdzenie, iż informacje o spotkaniach Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz osób wchodzących do budynku Trybunału nie stanowią "informacji publicznej", zostało oparte na błędnej wykładni tych przepisów.

12. W dniu 18 czerwca 2019 roku Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną. Sąd podzielił ocenę prawną Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że charakter kalendarzy spotkań i dzienników odwiedzin został już uwzględniony w wielu jego orzeczeniach, które były konsekwentnie podejmowane. Kalendarze spotkań i dzienniki odwiedzin stanowiły dokumenty wewnętrzne i nie zawierały informacji publicznych związanych z funkcjonowaniem Trybunału Konstytucyjnego, gdyż nie odnosiły się do sfery publicznej działalności Trybunału Konstytucyjnego. Umieszczenie w kalendarzu konkretnego zdarzenia nie stanowiło dowodu zaistnienia okoliczności faktycznych: nie świadczyło o tym, czy dane wydarzenie w nim zapisane faktycznie miało miejsce, czy też nie. Kalendarz spotkań nie odnosił się zatem do sfery okoliczności faktycznych, gdyż nie potwierdzał zawartych w nim informacji.

13. W odniesieniu do dziennika odwiedzin, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że nie kwalifikuje się on jako informacja publiczna, gdyż nie zawiera informacji o działalności publicznej prowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny. Zawierał informacje o osobach trzecich niezwiązanych 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 jedynie informacji o takiej działalności organów konstytucyjnych, która służyła realizacji określonych zadań publicznych.

15. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył ponadto, że wbrew twierdzeniom skarżącej organizacji pozarządowej sformułowanym w skardze kasacyjnej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie stwierdził jakoby informacje dotyczące posiedzeń Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie stanowiły informacji publicznej. Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał jedynie, że wniosek o udostępnienie informacji

dotyczących kalendarzy spotkań nie dotyczy informacji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że skarżąca organizacja pozarządowa wniosła o udostępnienie kalendarzy spotkań, a nie informacji o spotkaniach odbytych przez te osoby, wyraźnie zauważając, że takie żądanie byłoby równoznaczne z żądaniem udostępnienia informacji publicznej.

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

17. Wyrok doręczono prawnikowi skarżącej organizacji pozarządowej w dniu 6 sierpnia 2019 r.

## WŁAŚCIWE RAMY PRAWNE I PRAKTYKA

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

1. „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w paragrafach 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w paragrafach 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.”

19. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stanowi w odpowiednim zakresie:

### Rozdział 1

„1. Każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. ....”

20. Odpowiedni materiał z zakresu prawa międzynarodowego i porównawczego dotyczący dostępu do informacji publicznych został podsumowany w wyroku Trybunału w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* ([Wielka Izba], skarga nr 18030/11, Art. 35-64, 8 listopada 2016 r.).

## USTAWA

1. ZARZUT NARUSZENIA ARTYKUŁU 10 KONWENCJI

21. Skarżąca organizacja pozarządowa zarzuciła, że odmowa przez władzę dostępu do informacji, których domagała się od Trybunału Konstytucyjnego, stanowiła naruszenie jej praw przewidzianych w art. 10 Konwencji, który brzmi następująco:

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych..

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej.”

## **A. Dopuszczalność**

### *1. Stanowiska stron*

22. Rząd utrzymywał, że skarżąca organizacja pozarządowa nie wykazała, że doznała jakiegokolwiek znaczącej niedogodności lub szkody o charakterze finansowym lub niepieniężnym, w związku z czym niniejszą skargę należy uznać za niedopuszczalną ze względu na brak znaczącej szkody. Rząd twierdził ponadto, że kalendarze spotkań Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu prawa krajowego, zatem skarżąca organizacja pozarządowa nie mogła zasadnie podnosić, że zostało naruszone jej prawo do uzyskiwania informacji o działalności Trybunału Konstytucyjnego.

23. Skarżąca organizacja pozarządowa sprzeciwiła się sugestii rządu, jakoby nie poniosła ona znaczącej szkody. Podniosła ona, że istotą jej działalności jako organizacji pozarządowej jest pozyskiwanie informacji na temat działalności władz publicznych, a pozbawienie dostępu do takich informacji podważa sam cel tej działalności. Podniosła ponadto, że takie informacje były warunkiem wstępnym jej wkładu w debatę publiczną, który wielokrotnie manifestowała. Skarżąca organizacja pozarządowa utrzymywała ponadto, że nawet gdyby Trybunał uznał, że nie poniosła ona znaczącej szkody, skarga powinna zostać rozpatrzona co do jej istoty w interesie poszanowania praw człowieka określonych w Konwencji i jej Protokołach (art. 35 § 3 (b) Konwencji).

### *2. Ocena Trybunału*

#### **a) Brak znaczącej szkody**

24. W odniesieniu do wstępnego zarzutu Rządu, że skarżąca organizacja

pozarządowa nie doznała znaczącej szkody, Trybunał orzekł, że to kryterium dopuszczalności, inspirowane ogólną zasadą *de minimis non curat praetor*, opiera się na założeniu, że naruszenie prawa, jakkolwiek rzeczywiste z czysto prawnego punktu widzenia, powinno osiągnąć minimalny poziom dotkliwości, aby uzasadnić rozpatrzenie przez sąd międzynarodowy (zob. *Ladygin przeciwko Rosji* (dec.), skarga nr 35365/05, 30 sierpnia 2011). Naruszenia o charakterze czysto technicznym i nieistotne z formalistycznego punktu widzenia nie zasługują na europejski nadzór (zob. *Shefer przeciwko Rosji* (dec.), skarga nr 45175/04, § 18, 13 marca 2012). Ocena takiego minimalnego poziomu jest względna i zależy od wszystkich okoliczności sprawy (zob. *Gagliano Giorgi przeciwko Włochom*, skarga nr 23563/07, § 55, ETPCz 2012 (fragmenty)). Waga naruszenia powinna być oceniana z uwzględnieniem zarówno subiektywnych odczuć skarżącego, jak i tego, co obiektywnie wchodzi w grę w konkretnej sprawie (zob. *Korolev przeciwko Rosji* (dec.), skarga nr 25551/05, ETPCz 2010; *Finger przeciwko Bułgarii*, skarga nr 37346/05, § 70, 10 maja 2011 r.; oraz *Eon przeciwko Francji*, skarga nr 26118/10, § 34, 14 marca 2013 r.). Trybunał przyjął, że indywidualne postrzeganie obejmuje nie tylko aspekt pieniężny naruszenia, ale także ogólny interes skarżącego w dochodzeniu sprawy (zob. *Havelka przeciwko Republice Czeskiej* (dec.), skarga nr 7332/10, 20 września 2011 r.). Jednakże subiektywne odczucie skarżącego nie wystarczy samo w sobie, aby stwierdzić, że poniósł on znaczącą szkodę. Subiektywne postrzeganie musi być uzasadnione względami obiektywnymi (zob. *Ladygin*, cyt. powyżej). Naruszenie Konwencji może dotyczyć ważnych kwestii zasadniczych i w ten sposób spowodować znaczną szkodę niezależnie od interesu pieniężnego (zob. *Korolev*, cyt. powyżej).

25. Trybunał zauważył również, że Konwencja nie ogranicza stosowania tego kryterium dopuszczalności do żadnego konkretnego prawa chronionego na mocy Konwencji. W kontekście Artykułu 10 Konwencji Trybunał podkreślił ogromne znaczenie wolności wyrażania opinii jako jednego z zasadniczych fundamentów społeczeństwa demokratycznego i jednego z podstawowych warunków jego rozwoju oraz samorealizacji każdej jednostki (zob. *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*, 7 grudnia 1976, § 49, Seria A nr 24). Podejście to zostało konsekwentnie potwierdzone w orzecznictwie Trybunału (zob. *Axel Springer AG przeciwko Niemcom* [WI], skarga nr 39954/08, § 78, 7 lutego 2012 r.; *Mouvement raëlien Suisse przeciwko Szwajcarii* [WI], skarga nr 16354 /06 , § 48, ETPCz 2012 (wyciągi); oraz *Animal Defenders International przeciwko Wielkiej Brytanii* [Wielka Izba], nr 48876/08, § 100, ETPCz 2013 (fragmenty)). W związku z tym w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi stosowanie tego kryterium dopuszczalności powinno należycie uwzględniać znaczenie tej wolności i powinno podlegać dokładnej analizie Trybunału (zob. *Sylka przeciwko Polsce*, skarga nr 19219/07 (dec.) § 28, 3 czerwca 2014 r.; *Margulev przeciwko Rosji*, skarga nr 15449/09, § 41, 8 października 2019 r. oraz *Šeks przeciwko*

*Chorwacji*, skarga nr 39325/20, § 48, 3 lutego 2022 r.). Analiza ta powinna obejmować między innymi takie elementy, jak wkład w debatę w interesie ogółu oraz to, czy dana sprawa dotyczy prasy lub innych mediów informacyjnych.

26. Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał przyznaje, że przedmiotowa kwestia ma wyraźnie 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 żądanych informacji podważyła zatem istotę jej działalności. W odniesieniu do przedmiotowych kwestii spornych, Trybunał zauważa, że sprawa wzbudziła zainteresowanie mediów (zob. paragraf 6 powyżej) i dotyczy pytania, czy kalendarz spotkań Prezesa Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za informację publiczną, która powinna być udostępniana organizacji pozarządowej pełniącej funkcję publicznego organu nadzoru. Mając powyższe na uwadze Trybunał pragnie także podkreślić obiektywne znaczenie dostępu organizacji pozarządowych do informacji, które mogą być istotne dla społeczeństwa.

27. W odniesieniu do tego, czy poszanowanie praw człowieka określonych w Konwencji i jej Protokołach wymaga zbadania skargi co do meritum, Trybunał podkreśla, że skarga podnosi kwestię, która nie jest bez znaczenia, zarówno na poziomie krajowym (zob. paragraf 6 powyżej) lub w kategoriach Konwencji.

28. Mając na uwadze powyższe, Trybunał uznaje, że wymóg art. 35 ust. 3 lit. b) Konwencji, a mianowicie brak jakiegokolwiek istotnej szkody dla skarżącej organizacji pozarządowej, nie został spełniony, w związku z czym zarzut Rządu powinien zostać oddalony.

**(b) Zastosowanie art. 10 w niniejszej sprawie**

29. Zasadniczą kwestią, którą należy rozstrzygnąć w niniejszej sprawie, jest to, czy art. 10 Konwencji można interpretować jako gwarantujący skarżącej organizacji pozarządowej prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu władz publicznych. W związku z tym do Trybunału zwrócono się o rozstrzygnięcie, czy odmowa dostępu do informacji, o który ubiegała się skarżąca organizacja pozarządowa, spowodowała, w okolicznościach tej sprawy, ingerencję w prawo wspomnianej organizacji do otrzymywania i przekazywania informacji gwarantowane na podstawie art. 10.

30. Kwestia, czy zażalenie, na które skarżyła się skarżąca organizacja pozarządowa, wchodzi w zakres art. 10, jest zatem nierozdzielnie związana z zasadnością jej skargi. W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że sprzeciw Rządu należy połączyć z meritum skargi.

Trybunał stwierdza ponadto, że skarga nie jest wyraźnie bezzasadna w rozumieniu Artykułu 35 ust. 3 lit. a) Konwencji i że nie może być uznana za niedopuszczalną z innych powodów. Należy ją zatem uznać za dopuszczalną.



## **B. Meritum**

### *1. Stanowiska stron*

#### **(a) Skarżąca organizacja pozarządowa**

31. Skarżąca organizacja pozarządowa stwierdziła, że wszystkie kryteria określone w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* ([WI], skarga nr 18030/11, 8 listopada 2016 r.) zostały spełnione.

32. Po pierwsze, informacja te były niezbędne, aby umożliwić skarżącej organizacji pozarządowej korzystanie ze swobody „otrzymywania i przekazywania informacji i idei”, tj. aby zweryfikować u źródła zarzuty i spekulacje pojawiające się w polskich mediach dotyczące spotkań odbytych przez prominentnych urzędników państwowych z panią J. Przyłębską i panem M. Muszyńskim w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego.

33. Po drugie, charakter żądanych informacji spełniał kryterium interesu publicznego. W związku z tym skarżąca organizacja pozarządowa odniosła się do kontekstu swojego wniosku oraz do informacji, które krążyły w tym czasie w mediach, dotyczących rzekomych spotkań Pani J. Przyłębskiej i Pana M. Muszyńskiego z Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych (zob. paragraf 6 powyżej).

34. Po trzecie, jeśli chodzi o rolę skarżącej organizacji pozarządowej, zobowiązała się ona do rozpowszechniania informacji w kwestiach dotyczących praw człowieka i praworządności. Skarżąca organizacja pozarządowa od samego początku oraz w swoim 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 informowania opinii publicznej w ramach jej funkcji publicznego "strażnika".

35. Po czwarte, żądane informacje były gotowe i dostępne. W odniesieniu do dziennika odwiedzin, skarżąca organizacja pozarządowa przyznała, że kryteria gotowości i dyspozycyjności nie podlegały skutecznej weryfikacji w prawie krajowym i kwestia ta nie była rozpatrywana w toku postępowania przed sądami administracyjnymi.

#### **(b) Rząd**

36. Rząd uznał rolę skarżącej organizacji pozarządowej jako organizacji interesu publicznego o ugruntowanej pozycji, zaangażowanej w rozpowszechnianie informacji w kwestiach dotyczących praw człowieka i praworządności. Rząd założył również, że celem żądania informacji było „otrzymanie i przekazanie” tych informacji społeczeństwu. Dwa z czterech kryteriów analizowanych w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* (cyt. powyżej, §§ 158-58 i 169-70) zostały zatem spełnione. Przedstawiciele rządu stwierdzili jednak, że ich zdaniem kryterium charakteru żądanych informacji nie zostało spełnione ani w przypadku kalendarzy spotkań, ani dzienników odwiedzin. Dodatkowo dziennik odwiedzin nie był „gotowy i dostępny”. W związku z

tym przedstawiciele rządu uznali, że czwarte kryterium również nie zostało spełnione.

37. Odnosząc się do charakteru żądanych informacji, Rząd stwierdził, że w świetle ustawodawstwa krajowego i ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, informacje, o które ubiegała się skarżąca organizacja pozarządowa, nie były „publiczne”, w związku z czym Trybunał Konstytucyjny nie miał obowiązku przekazania ich skarżącej organizacji pozarządowej. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące charakteru kalendarzy spotkań urzędników publicznych opierało się w dużej mierze na sprawach wszczętych na skutek wniosków złożonych przez skarżącą organizację pozarządową. Rząd wskazał piętnaście wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego wydanych w latach 2014–2019, w których skarżącej organizacji pozarządowej odmówiono dostępu do kalendarzy spotkań różnych urzędników publicznych. Naczelny Sąd Administracyjny konsekwentnie utrzymywał, że kalendarze spotkań są wewnętrznymi, nieoficjalnymi dokumentami wykorzystywanymi do celów technicznych i właściwej organizacji pracy odpowiednich organów oraz że nie stanowią one "informacji publicznej". Co więcej, umieszczenie danego spotkania w kalendarzu miało jedynie charakter techniczny i nie stanowiło potwierdzenia, że spotkanie to faktycznie się odbyło.

38. Jeśli chodzi o dzienniki odwiedzin rejestrujące osoby wchodzące i wychodzące z budynków użyteczności publicznej, Rząd stwierdził, że również w tym względzie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego konsekwentnie określało te dokumenty jako zawierające informacje o charakterze czysto wewnętrznym. W niniejszej sprawie dziennik odwiedzin nie odnosił się do działalności publicznej Trybunału Konstytucyjnego i nie zawierał informacji publicznej. Co więcej, kryterium „gotowości i dostępności” tego dokumentu nie zostało spełnione, gdyż – jak wskazała Prezes Trybunału Konstytucyjnego w odpowiedzi na wniosek skarżącej organizacji pozarządowej – Trybunał Konstytucyjny nie prowadził ewidencji osób wchodzących i wychodzących z jego siedziby.

39. Rząd zauważył ponadto, że skarżąca organizacja pozarządowa zażądała kalendarzy spotkań Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, a nie informacji o spotkaniach tych osób odnotowanych w przedmiotowych kalendarzach. Rząd podniósł, że zgodnie z uzasadnieniem wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 czerwca 2019 r. taki wniosek mógłby mieć odmienne skutki prawne dla skarżącej organizacji pozarządowej.

40. Rząd stwierdził ponadto, że wniosek skarżącej organizacji pozarządowej dotyczący kalendarza spotkań Pana M. Muszyńskiego jako Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego nie może zostać uwzględniony, ponieważ został on powołany na to stanowisko dzień przed złożeniem wniosku, tj. 5 lipca 2017 r. W związku z tym przedmiotowy wniosek dotyczył głównie okresu, w którym M. Muszyński był zwykłym sędzią Trybunału

Konstytucyjnego.

41. Rząd stwierdził również, że informacje, których domagała się skarżąca organizacja pozarządowa od Trybunału Konstytucyjnego, nie były jej niezbędne do realizacji jej zadań jako organizacji praw człowieka wnoszącej wkład w debatę na temat spraw będących przedmiotem interesu publicznego. Stwierdzono, 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. Stanowiska stron trzecich

### (a) Helsińska Fundacja Praw Człowieka

42. Helsińska Fundacja Praw Człowieka ("Fundacja") podsumowała kontrowersje wokół z wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jego bezstronności i funkcjonowania (więcej informacji można znaleźć w wyroku Trybunału w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 4907/18, §§ 4-63, 7 maja 2021 r.).

43. Fundacja przedstawiła także pewne tło wniosku złożonego przez skarżącą organizację pozarządową. Fundacja podniosła, że zgodnie z doniesieniami prasowymi, wkrótce po wyborze Pani J. Przyłębskiej na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, spotkała się ona z Panem M. Kamińskim, Ministrem Koordynatorem Służb Specjalnych, w budynku Trybunału Konstytucyjnego. Oficjalnym powodem tej wizyty była chęć złożenia gratulacji Pani J. Przyłębskiej z okazji powołania jej na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Rzekoma wizyta miała miejsce pomimo toczącego się w tym czasie postępowania przed Trybunałem 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 w tej sprawie.

44. Fundacja stwierdziła, że w tych okolicznościach działania polskich organizacji pozarządowych mające na celu weryfikację informacji dotyczących funkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego należy postrzegać jako formę ochrony interesu publicznego. Opinia publiczna musi być w stanie ocenić, czy Trybunał Konstytucyjny jest rzeczywiście niezależnym organem, ponieważ upolityczniony trybunał może szybko stać się narzędziem w rękach polityków.

45. Ponadto, Fundacja opisała swoje własne, jak dotąd nieudane 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 Europe

46. Grupa Access Info Europe przedstawiła stosowne przepisy lub

orzecznictwo wybranych krajów europejskich i stwierdziła, że jej zdaniem kalendarze spotkań urzędników publicznych stanowią informację publiczną, która "powinna być dostępna dla każdego".

47. Ponadto stwierdziła, że dostęp do informacji przechowywanych przez organy sądowe wchodzi w zakres przepisów o dostępie 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 będąca przedmiotem skargi złożonej przez skarżącą organizację pozarządową wchodzi w zakres art. 10 Konwencji. Trybunał zauważa, że ust. 1 tego artykułu stanowi, że "prawo do wolności wyrażania opinii (...) obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych."

49. Trybunał zauważa, że art. 10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych ani nie zobowiązuje Rządu do przekazywania takiej informacji jednostce. Niemniej jednak takie prawo lub obowiązek może powstać w przypadku, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do wolności wyrażania opinii, w szczególności „wolności otrzymywania i przekazywania informacji”, i gdy jego odmowa stanowiłaby ingerencję w to prawo (zob. *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 156). Rozstrzygając tę kwestię, Trybunał będzie kierował się zasadami określonymi w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* (ibid., §§ 149-80) i oceni sprawę w świetle jej szczególnych okoliczności oraz z uwzględnieniem następujących kryteriów: (a) cel wniosku o udzielenie informacji; (b) charakter poszukiwanych informacji; (c) rola wnioskodawcy; oraz (d) czy informacje były gotowe i dostępne. Kryteria te mają charakter łączny (zob. *Centrum Demokracji i Praworządności przeciwko Ukrainie* (dec.), skarga nr 75865/11, §§ 50-63, 3 marca 2020 r.; *Mikiashvili i inni przeciwko Gruzji* (dec.), skarga nr 18865/11 i 51865/11, §§ 51-56, 19 stycznia 2021 r.; oraz *Bubon przeciwko Rosji*, skarga nr 63898/09, §§ 39-45, 7 lutego 2017 r.).

50. Jeśli chodzi o cel wniosku o udzielenie informacji, osoba wnioskująca o dostęp do informacji będących w posiadaniu organu publicznego musi to robić, aby umożliwić sobie 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 ramach działalności dziennikarskiej lub innych działań tworzących forum dla debaty publicznej lub będących jej istotnym elementem (zob. *mutatis mutandis, Társaság a Szabadságjogokért przeciwko Węgrom*, skarga nr 37374/05, §§ 27-28, 14 kwietnia 2009 r., oraz *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung przeciwko Austrii*, skarga nr 39534/07, § 36, 28 listopada 2013 r.). W związku z tym, aby art. 10 miał

zastosowanie, należy ustalić, czy żądane informacje były rzeczywiście niezbędne do korzystania z wolności wyrażania opinii (zob. *Roşiiianu przeciwko Rumunii*, skarga nr 27329/06, § 63, 24 czerwca 2014 r.). Uzyskanie dostępu do informacji byłoby uważane za konieczne, gdyby ich odmowa utrudniała lub ograniczała korzystanie przez daną osobę z jej prawa do wolności wyrażania opinii (zob. *Társaság a Szabadságjogokért*, cyt. powyżej, § 28), w tym wolności "otrzymywania i przekazywania informacji i idei", w sposób zgodny z takimi "obowiązkami i odpowiedzialnością", jakie mogą wynikać z ust. 2 artykułu 10.

51. Jeśli chodzi o charakter żądanych informacji, Trybunał stwierdził, że informacje, dane lub dokumenty, do których żąda się dostępu, muszą zasadniczo spełniać kryterium interesu publicznego, aby wywołać potrzebę ich ujawnienia na mocy Konwencji. Potrzeba taka może istnieć, gdy, między innymi, ujawnienie informacji zapewnia przejrzystość w odniesieniu do prowadzenia spraw publicznych i spraw będących przedmiotem zainteresowania społeczeństwa jako całości, a tym samym umożliwia udział ogółu społeczeństwa w zarządzaniu publicznym (zob. *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 161).

52. Trybunał podkreślił, że definicja tego, co może stanowić przedmiot interesu publicznego, będzie zależeć od okoliczności danej sprawy. Interes publiczny odnosi się do spraw, które wpływają na opinię publiczną w takim stopniu, że może ona w uzasadniony sposób się nimi zainteresować, które przyciągają jej uwagę lub które dotyczą jej w znacznym stopniu, w szczególności w zakresie, w jakim wpływają na dobrobyt obywateli lub życie społeczności. Dotyczy to również spraw, które mogą wywołać znaczne kontrowersje, które dotyczą ważnej kwestii społecznej lub które wiążą się z problemem, co do którego opinia publiczna byłaby zainteresowana uzyskaniem informacji. Interes publiczny nie może być zredukowany do publicznego pragnienia informacji o życiu prywatnym innych osób lub do pragnienia sensacji czy nawet podglądactwa. W celu ustalenia, czy publikacja odnosi się do tematu o znaczeniu ogólnym, konieczna jest ocena publikacji jako całości, z uwzględnieniem kontekstu, w jakim się pojawia (zob. *Couderc and Hachette Filipacchi Associés przeciwko Francji* [GC], skarga nr 40454/07, §§ 97-103, ETPCz 2015 (fragmenty), z dalszymi odniesieniami).

53. W tym kontekście istotna jest uprzywilejowana pozycja, jaką Trybunał przyznał w swoim orzecznictwie wypowiedziom politycznym i debatom dotyczącym kwestii będących przedmiotem interesu publicznego. Uzasadnienie pozostawienia na mocy art. 10 ust. 2 Konwencji niewielkiego zakresu ograniczeń takich form wyrażania opinii (zob. *Lingens przeciwko Austrii*, 8 lipca 1986 r., §§ 38 i 41, Seria A nr 103, oraz *Sürek przeciwko Turcji* (nr 1) [GC], skarga nr 26682/95, § 61, ETPCz 1999-IV) również przemawia 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 określonych powyżej jest to, że szczególna rola osoby żądającej informacji w zakresie „otrzymywania i przekazywania” jej społeczeństwu nabiera szczególnego znaczenia. W związku z tym, oceniając, czy pozwane państwo ingerowało w prawa skarżących wynikające z art. 10 poprzez odmowę dostępu do określonych dokumentów, Trybunał zwrócił szczególną uwagę na rolę skarżącego jako dziennikarza (zob. *Roşianu*, cyt. powyżej, § 61) lub jako strażnika społecznego lub organizacji pozarządowej, której działalność dotyczyła spraw leżących w interesie publicznym (zob. *Társaság a Szabadságjogokért*, cyt. powyżej, § 36; *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung*, cyt. powyżej, § 35; *Młodzieżowa Inicjatywa na rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii*, skarga nr 48135/06, § 20, 25 czerwiec 2013; oraz *Guseva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 6987/07, § 41, 17 lutego 2015).

55. Funkcja tworzenia różnych platform debaty publicznej nie ogranicza się do prasy, ale może być również wykonywana m.in. przez organizacje pozarządowe, których działalność jest istotnym elementem świadomej debaty publicznej. Trybunał przyjął, że gdy organizacja pozarządowa zwraca uwagę na sprawy leżące w interesie publicznym, pełni ona rolę publicznego stróża o podobnym znaczeniu jak prasa (zob. *Animal Defenders International*, cyt. powyżej, § 103) i może być określania jako społeczny „strażnik”, któremu gwarantuje się podobną ochronę na mocy Konwencji, jaką zapewnia się prasie (ibid.; zob. także *Társaság a Szabadságjogokért*, cyt. powyżej, § 27, oraz *Młodzieżowa Inicjatywa na rzecz Praw Człowieka*, cyt. powyżej, § 20). Trybunał uznał, że społeczeństwo obywatelskie wnosi istotny wkład w dyskusję na temat spraw publicznych (zob. na przykład *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 68416/01, § 89, ETPCz 2005-II, oraz *Társaság a Szabadságjogokért*, cyt. powyżej, § 38).

56. Sposób, w jaki publiczne organizacje strażnicze prowadzą swoją działalność, może mieć znaczący wpływ na prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego społeczeństwa. W interesie demokratycznego społeczeństwa leży umożliwienie prasie pełnienia jej istotnej roli „strażnika publicznego” w zakresie przekazywania informacji na temat spraw budzących publiczne zainteresowanie (zob. *Bladet Tromsø and Stensaas przeciwko Norwegii* [GC], skarga nr 21980/93, § 59, ETPCz 1999-III), podobnie jak umożliwienie realizacji takich działań organizacjom pozarządowym kontrolującym państwo. Biorąc pod uwagę, że dokładne informacje są narzędziem pracy takich organizacji, często konieczne będzie, aby osoby i organizacje pełniące funkcje strażnicze uzyskały dostęp do informacji w celu wykonywania 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 działające w pokrewnych dziedzinach nie będą już w stanie skutecznie pełnić swojej „strażniczej” roli, a ich zdolność do dostarczania dokładnych i wiarygodnych informacji może ulec pogorszeniu (zob. *Társaság a Szabadságjogokért*, cyt.

powyżej, § 38).

57. Wreszcie, dochodząc do wniosku, że odmowa dostępu stanowiła naruszenie art. 10, Trybunał miał wcześniej na uwadze fakt, że żądane informacje były "gotowe i dostępne" i nie wymagały gromadzenia jakichkolwiek danych przez rząd (zob. *Társaság a Szabadságjogokért*, cyt. powyżej, § 36, oraz dla kontrastu *Weber przeciwko Niemcom* (dec.), skarga nr 70287/11, § 26, 6 stycznia 2015 r.). Z drugiej strony, Trybunał odrzucił powoływanie się przez władze krajowe na przewidywane trudności w gromadzeniu informacji jako podstawę odmowy udostępnienia skarżącemu stowarzyszeniu dokumentów, w przypadku gdy takie trudności wynikały z własnej praktyki organu (zob. *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung*, cyt. powyżej, § 46).

58. Fakt, że żądane informacje były gotowe i dostępne, powinien stanowić ważne kryterium w ogólnej ocenie, czy odmowa udzielenia informacji może być uznana za "ingerencję" w wolność "otrzymywania i przekazywania informacji" chronioną tym przepisem (zob. *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 170).

**(b) Stosowanie powyższych zasad**

*W odniesieniu do kalendarzy spotkań*

59. W niniejszej sprawie Trybunał jest przekonany, że skarżąca organizacja pozarządowa chciała skorzystać z prawa do przekazywania informacji w sprawie, którą uważała za leżącą w interesie publicznym, i w tym celu starała się o dostęp do informacji.

60. Trybunał zauważa, że skarżąca organizacja pozarządowa nie potrzebowała żądanych informacji do przygotowania artykułu prasowego lub wypełnienia ankiety (por. *Mikiashvili i inni*, cyt. powyżej, § 49, oraz *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej § 175). Jednakże działalność skarżącej organizacji pozarządowej sprowadza się do gromadzenia i rozpowszechniania informacji, które mogą być ważne dla opinii publicznej lub wnieść wkład do debaty publicznej. Ma to miejsce w szczególności w kontekście politycznym niniejszej sprawy, w której podniesiono wątpliwości co do kontaktu Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego z aktywnym politykiem na terenie Trybunału Konstytucyjnego, podczas gdy przed tym trybunałem toczyła się sprawa, której wynik miałby konsekwencje dla tego polityka (zob. paragraf 6 powyżej). Trybunał uważa zatem, że żądane informacje były niezbędne, aby skarżąca organizacja pozarządowa mogła skorzystać z prawa do wolności wyrażania opinii. Wynika z tego, że w okolicznościach niniejszej sprawy kryterium celu żądanych informacji zostało spełnione.

61. Jeśli chodzi o charakter żądanych informacji, w poprzednich sprawach Trybunał stwierdził, 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. *Youth Initiative for Human Rights*, cyt. powyżej, § 24), "informacje o skardze konstytucyjnej" i "w sprawie o znaczeniu publicznym" (zob. *Társaság a Szabadságjogokért*, cytowany powyżej, §§ 37-38), "oryginalne źródła dokumentalne do uzasadnionych badań historycznych" (zob. *Kenedi przeciwko Węgrom*, skarga nr 31475/05, § 43, 26 maja 2009 r.), decyzje w sprawie komisji ds. transakcji dotyczących nieruchomości (zob. *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung*, cyt. powyżej, § 42) oraz nazwiska obrońców z urzędu i liczba przypadków ich powołania, w kontekście przeprowadzania ankiety (zob. *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 180). Trybunał przywiązuje dużą wagę do obecności określonych kategorii informacji uznawanych za leżące w interesie publicznym.

62. Przechodząc do okoliczności niniejszej sprawy, Trybunał zauważa, że w swoim wniosku o udzielenie informacji z dnia 6 lipca 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa domagała się wykazu spotkań odbytych przez sędzię J. Przyłębską, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, oraz sędziego M. Muszyńskiego, Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, po dniu 1 stycznia 2017 r. w zakresie, w jakim dotyczyły one wykonywania obowiązków Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragraf 7 powyżej). Trybunał nie kwestionuje, że żądane informacje leżały w interesie publicznym, zwłaszcza biorąc pod uwagę kontekst polityczny sprawy i debatę publiczną wokół bezstronności Trybunału Konstytucyjnego (zob. paragrafy 6 i 42 powyżej), i uważa, że organizacja pozarządowa, której celem jest rozpowszechnianie informacji, powinna mieć prawo do otrzymywania informacji, które mogą być ważne dla opinii publicznej lub wnieść wkład w debatę publiczną.

63. Trybunał zauważa, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r. orzekł, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem krajowym kalendarz spotkań jest dokumentem wewnętrznym, który nie odnosi się do publicznej sfery działalności Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, umieszczenie w kalendarzu konkretnego zdarzenia nie stanowiło dowodu zaistnienia okoliczności faktycznych: nie świadczyło o tym, czy dane wydarzenie w nim zapisane faktycznie miało miejsce, czy też nie. Kalendarz nie odnosił się zatem do sfery faktów, ponieważ nie potwierdzał zawartych w nim informacji (zob. paragraf 12 powyżej). Taka linia orzecnictwa krajowego zasadniczo nie uwzględniała kryteriów Konwencji w odniesieniu do tego, jakie informacje można uznać za będące przedmiotem zainteresowania publicznego. Nie jest rolą Trybunału wypowiedanie się ogólnie na temat tego, czy kalendarze spotkań powinny być dokumentami publicznymi czy niepublicznymi dla celów prawa krajowego, a umawiające się państwa mają w tym względzie szeroki margines swobody. Jednakże w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, zwłaszcza w świetle jej kontekstu politycznego (zob. paragraf 60 powyżej), kalendarze spotkań należało uznać za mające charakter interesu publicznego. Orzecnictwo krajowe w obecnym kształcie, kwalifikujące kalendarze



spotkań jako wewnętrzne, niepubliczne dokumenty, nie umożliwiło uwzględnienia tego aspektu wniosku o udzielenie informacji.

64. Trybunał jest świadomy argumentu Naczelnego Sądu Administracyjnego, że skarżąca organizacja pozarządowa mogła zwrócić się o wykaz spotkań faktycznie odbytych przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego w określonym okresie (zob. paragraf 15 powyżej). Niezależnie od tego, czy skarżąca organizacja pozarządowa mogła sformułować swój wniosek o udzielenie informacji w inny sposób, Trybunał uważa, że wnosząc o udostępnienie kalendarzy spotkań za określony okres, skarżąca organizacja pozarządowa wyraźnie wskazała, że chce uzyskać informacje na temat spotkań odbytych przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego w siedzibie Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał zauważa, że żaden z sądów krajowych nie rozważył kontekstu, w jakim skarżąca organizacja pozarządowa zażądała tych informacji, pomimo spekulacji, które krążyły w tym czasie w mediach krajowych (zob. paragraf 6 powyżej). Nie dokonując indywidualnej oceny wchodzących w grę interesów (zob. paragraf 76 poniżej), władze krajowe skutecznie odmówiły skarżącej organizacji pozarządowej dostępu do informacji, które w opinii Trybunału leżały w interesie publicznym, zwłaszcza biorąc pod uwagę polityczny kontekst sprawy. Trybunał uważa zatem, że również drugie kryterium, czyli charakter żądanych informacji, zostało spełnione.

65. Strony nie kwestionowały, że skarżąca organizacja pozarządowa była organizacją interesu publicznego o ugruntowanej pozycji, zaangażowaną w rozpowszechnianie informacji na tematy dotyczące praw człowieka i praworządności. Nie było również kwestią sporną, czy żądany kalendarz spotkań istniał. Żądane informacje były zatem "gotowe i dostępne". Wynika z tego, że wszystkie progowe kryteria prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu państwa zostały spełnione w niniejszej sprawie.

66. Odmowa dostępu do informacji stanowiła zatem ingerencję w prawo skarżącej organizacji pozarządowej do otrzymywania i przekazywania informacji. W związku z tym sprzeciw Rządu (zob. paragraf 22 powyżej) co do możliwości zastosowania art. 10 Konwencji do niniejszej sprawy powinien zostać oddalony.

67. Pozostaje kwestią do ustalenia, czy ingerencja była uzasadniona.

68. Aby ingerencja w prawo skarżącej organizacji pozarządowej do wolności wyrażania opinii była uzasadniona, musi być "przewidziana przez ustawę", realizować jeden lub więcej uzasadnionych celów wymienionych w ust. 2 artykułu 10 i być „niezbędna w społeczeństwie demokratycznym”.

#### (c) Stanowiska stron

69. Rząd stwierdził, że nie doszło do ingerencji w prawa skarżącej organizacji pozarządowej na podstawie art. 10 Konwencji. W związku z tym przedstawiciele Rządu nie przedstawili żadnych uwag dotyczących okoliczności uzasadniających zarzucaną ingerencję.

70. Skarżąca organizacja pozarządowa stwierdziła, że ani Konstytucja, ani ustawa o dostępie do informacji publicznej nie zawierają definicji "informacji publicznej". Dokumenty te nie zawierają również rozróżnienia pomiędzy "publiczną" i "wewnętrzną" sferą działalności administracji państwowej. Rozróżnienie to zostało wypracowane w orzecznictwie sądów administracyjnych po 2010 r., mimo że nie wprowadzono żadnych zmian legislacyjnych w tym zakresie. Skarżąca organizacja pozarządowa twierdziła, że w świetle art. 10 § 1 Konwencji niedopuszczalne jest, aby ingerencja, której dotyczy skarga, miała podstawę w orzecznictwie, które miało charakter retrospektywny, a nie w ustawie uchwalonej 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 leżą granice między tym, co publiczne (i dostępne), a tym, co wewnętrzne (i niedostępne).

71. Skarżąca organizacja pozarządowa stwierdziła, że argumenty, o których mowa powyżej, były wystarczające do stwierdzenia naruszenia art. 10 Konwencji. W szczególności utrzymywała ona, że niemożliwe było wykazanie jakiegokolwiek "uzasadnionego celu" lub "pilnej potrzeby społecznej" stojących za odmową dostępu do informacji sklasyfikowanych przez władze krajowe jako "wewnętrzne". W każdym razie nie wykazano ani nie powołano się na żaden uzasadniony cel lub pilną potrzebę społeczną ani w postępowaniu krajowym, ani w uwagach Rządu.

#### (d) Ocena Trybunału

72. W odniesieniu do słów „które określa ustawa” i „przewidziane przez ustawę”, które pojawiają się w art. 8-11 Konwencji, Trybunał zauważa, że zawsze rozumiał termin „ustawa” w jego znaczeniu "materialnym", a nie "formalnym"; obejmował on zarówno "prawo pisane", obejmujące akty prawne niższej rangi i środki regulacyjne podejmowane przez profesjonalne organy regulacyjne w ramach niezależnych uprawnień do stanowienia przepisów, przekazanych im przez Parlament, jak i prawo niepisane. „Ustawę” należy rozumieć jako obejmującą zarówno prawo ustawowe, jak i "prawo" stanowione przez sędziów. Podsumowując, „ustawa” jest przepisem obowiązującym zgodnie z jego interpretacją przez właściwe sądy (zob. *Leyla Şahin przeciwko Turcji* [GC], skarga nr 44774/98, § 88, ETPCz 2005-XI, z dalszymi odniesieniami).

73. Trybunał zauważa, że przepisy Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej mają charakter ogólny i wydaje się, że gwarantują szeroki dostęp do informacji publicznej (zob. paragrafy 18 i 19 powyżej). Opierają się one na pojęciu "informacji publicznej", które nie zostało zdefiniowane w ustawie. Przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej były jednak interpretowane przez sądy administracyjne, które rozwinęły koncepcję wewnętrznej i publicznej sfery administracji. Kalendarze spotkań

urzędników publicznych zostały zakwalifikowane jako dokumenty wewnętrzne. Z oświadczeń Rządu wynika, że orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie jest spójne i ugruntowane.

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

75. Pozostaje do ustalenia, czy ingerencja, której dotyczy skarga, służyła jednemu lub większej liczbie uzasadnionych celów wymienionych 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 dostęp do których ubiegała się skarżąca organizacja pozarządowa, realizowała jakikolwiek uzasadniony cel lub była "konieczna w społeczeństwie demokratycznym". Trybunał jest świadomy faktu, że dostęp do niektórych informacji może być ograniczony ze względów bezpieczeństwa lub w celu ochrony tajemnicy państwowej lub życia prywatnego innych osób. Jednakże władze krajowe nie odniosły się do żadnego z tych powodów, aby uzasadnić odmowę dostępu do informacji. Nie biorąc pod uwagę szczególnych okoliczności sprawy (zob. paragrafy 63-64 powyżej), władze ograniczyły swoją argumentację do stwierdzenia, że żądane informacje nie mogą być wskazane jako „publiczne” w rozumieniu przepisów krajowych, a zatem nie podlegają one ujawnieniu (zob. paragraf 12 powyżej).

77. W świetle powyższego Trybunał nie może dokonywać dalszej oceny uzasadnionego celu odmowy przez władze krajowe udzielenia skarżącej organizacji pozarządowej żądanych informacji oraz analizować, czy ingerencja w prawo skarżącej organizacji pozarządowej była współmierna w świetle okoliczności sprawy.

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

#### *4. W odniesieniu do dzienników odwiedzin*

79. W swoim wniosku z dnia 6 lipca 2017 r. skarżąca organizacja pozarządowa zwróciła się również o udostępnienie rejestrów wszystkich osób, które weszły i wyszły z budynku Trybunału Konstytucyjnego od dnia 1 stycznia 2017 r. (zob. paragraf 7 powyżej).

80. Trybunał zauważa, że zgodnie z informacjami, które skarżąca organizacja pozarządowa otrzymała od Trybunału Konstytucyjnego w dniu 9 sierpnia 2017 r., Trybunał ten nie prowadził ewidencji osób wchodzących i wychodzących z budynku (zob. paragraf 8 powyżej). Informacje te nie były przedmiotem badania sądów krajowych, a skarżąca organizacja pozarządowa przyznała w swoich spostrzeżeniach, że nie można było skutecznie zweryfikować, czy żądany dziennik rzeczywiście istniał (zob. paragraf 35 powyżej). Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, prawo krajowe nie nakładało obowiązku prowadzenia ewidencji osób wchodzących i

wychodzących z budynków publicznych (zob. paragraf 16 powyżej). Wynika z tego, że w przypadku dziennika rejestrującego osoby wchodzące i wychodzące z budynku Trybunału Konstytucyjnego nie ma dowodów na to, że informacje żądane przez skarżącą organizację pozarządową 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 rejestrującego osoby wchodzące i wychodzące z budynku Trybunału Konstytucyjnego.

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

## II. ZASTOSOWANIE ARTYKUŁU 41 KONWENCJI

82. Artykuł 41 Konwencji stanowi:

„Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej protokołów, oraz jeśli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi potrzeba, słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie.”

### A. Szkoda

83. Skarżąca organizacja pozarządowa nie wniosła żadnego roszczenia z tytułu poniesionej szkody i doznanej krzywdy.

### B. Koszty i wydatki

84. Skarżąca organizacja pozarządowa domagała się również 6.200 EUR z tytułu kosztów i wydatków poniesionych przed sądami krajowymi i Trybunałem.

85. Rząd stwierdził, że roszczenie skarżącej organizacji pozarządowej było bezpodstawne i nieoparte żadnymi dokumentami.

86. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, skarżący jest uprawniony do zwrotu kosztów i wydatków tylko w takim zakresie, w jakim wykazano, że zostały one rzeczywiście i koniecznie poniesione oraz są uzasadnione co do wysokości. W bieżącej sprawie, biorąc pod uwagę posiadane dokumenty i powyższe kryteria, Trybunał oddalił wniosek o zwrot kosztów i wydatków.

## Z TYCH POWODÓW SĄD,

1. Uznaje co do meritum, większością głosów, sprzeciw Rządu dotyczący zastosowania Artykułu 10 Konwencji i oddala go;
2. Uznaje większością głosów skargę za dopuszczalną;
3. Stwierdza, stosunkiem głosów 6 do 1, że doszło do naruszenia art. 10 Konwencji w związku z odmową przyznania skarżącej organizacji

pozarządowej dostępu do kalendarzy spotkań;

4. Stwierdza jednogłośnie, że nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji w odniesieniu do odmowy przyznania skarżącej organizacji pozarządowej dostępu do rejestru wejść;
5. Odrzuca jednogłośnie roszczenie skarżącej organizacji pozarządowej dotyczące kosztów i wydatków.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono na piśmie w dniu 21 marca 2024 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu Trybunału.

Ilse Freiwirth  
Sekretarz

Marko Bosnjak  
Przewodniczący

SIEC OBYWATELSKA WATCHDOG POLSKA przeciwko POLSCE WYROK

Zgodnie z Artykułem 45 § 2 Konwencji oraz Regułą 74 § 2 Regulaminu Trybunału, odrębna opinia Sędziego Wojtyczka została 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 naruszony.

Odnoszę się w tym względzie do poglądów wyrażonych w moim zdaniu odrębnym dołączonym do wyroku w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii*, skarga nr 6987/07, 17 lutego 2015 r.

2. Ponadto, niektóre szczegółowe argumenty przedstawione w uzasadnieniu wyroku uważam za problematyczne. W szczególności nie zgadzam się ze szczególnym traktowaniem zarezerwowanym dla dziennikarzy i organizacji pozarządowych w orzecznictwie Trybunału (zob. w szczególności paragrafy 26 i 54-56). Wyjaśniłem swoje zastrzeżenia do tego podejścia w wyżej wspomnianym zdaniu odrębnym, pkt 7 (porównaj również moje opinie zbieżne w sprawach *Makraduli przeciwko byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii*, skargi nr 64659/11 i 24133/13, 19 lipca 2018 r., pkt 8-9, oraz *Monica Macovei przeciwko Rumunii*, skarga 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 została podana w rozdziale 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej (zob. paragraf 19), a dodatkowo została doprecyzowana w obszernym orzecznictwie sądów krajowych. Wskazane byłoby przestrzeganie zwykłego sposobu przedstawiania odpowiednich ram prawnych i praktyki oraz zawarcie w tej części uzasadnienia szczegółowych informacji na temat orzecznictwa krajowego, na które następnie się powołano (zob. paragrafy 63 i 73).

Skarżąca organizacja pozarządowa nie zażądała "listy odbytych spotkań" (jak stwierdzono w paragrafie 62), ale raczej "kalendarzy spotkań". Biorąc pod uwagę ugruntowane orzecznictwo krajowe dotyczące dostępu do takich kalendarzy, nie jestem przekonany, że zwracając się o kalendarze spotkań, skarżąca organizacja pozarządowa jasno dała do zrozumienia, że domaga się informacji o faktycznie odbytych spotkaniach (zob. paragraf 64).

3. Jednocześnie w pełni się zgadzam, że zgodnie z Konstytucją RP, opinia publiczna ma prawo do uzyskiwania informacji o oficjalnych spotkaniach osób pełniących wysokie funkcje publiczne. W związku z tym chciałbym zauważyć, że skarżąca organizacja pozarządowa może nadal domagać się informacji o rzeczywistych spotkaniach odbytych przez Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego w ramach ich oficjalnych funkcji w odpowiednim okresie i jest uprawniona na mocy polskiego prawa do uzyskania takich informacji. Złożenie nowego wniosku o udostępnienie informacji publicznej, sformułowanego w sposób sugerowany przez Naczelnego Sąd Administracyjny, nie wydaje się nadmiernym obciążeniem.