

Odmowa Trybunału Konstytucyjnego udzielenia dostępu do dzienników spotkań sędziów naruszyła prawo organizacji pozarządowej do otrzymywania i przekazywania informacji.

Sprawa Sieć Obywatelska Watchdog Polska przeciwko Polsce (sprawa nr 10103/20) dotyczyła prób uzyskania przez organizację pozarządową dostępu do kalendarzy spotkań dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz do księgi wejść odwiedzających ten sąd. Wniosek o informacje został złożony w kontekście wątpliwości, czy sędziowie TK spotkali się z politykiem, którego status w postępowaniu karnym rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny.

W dzisiejszym wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł: stosunkiem sześć głosów do jednego, że doszło do naruszenia artykułu 10 (wolność słowa) Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w kontekście odmowy udzielenia organizacji pozarządowej dostępu do kalendarzy spotkań sędziów, oraz jednomyślnie, że nie doszło do naruszenia artykułu 10 Europejskiej Konwencji w kontekście dostępu do księgi wejść do budynku Trybunału Konstytucyjnego.

ETPC uznał, że organizacja pozarządowa, działająca na rzecz praw człowieka i rządów prawa, dążyła do uzyskania dostępu do kalendarzy spotkań, ponieważ było to w interesie publicznym, zwłaszcza w kontekście politycznym i debaty nad bezstronnością Trybunału Konstytucyjnego. Odmowa udzielenia jej dostępu do takich informacji stanowiła zatem ingerencję w prawo organizacji pozarządowej do otrzymywania i przekazywania informacji. Powody uzasadniające taką ingerencję, ograniczone do faktu, że dokument nie był „publiczny”, nie były wystarczające.

Jednakże nie było dowodów na ingerencję w prawo organizacji pozarządowej do otrzymywania lub przekazywania informacji w kontekście księgi wejść odwiedzających, której Trybunał Konstytucyjny nie musiał prowadzić i nie był zobowiązany do prowadzenia na mocy prawa krajowego.

Fakty główne

Wnioskodawca, Sieć Obywatelska Watchdog Polska, to organizacja pozarządowa z siedzibą w Polsce. Jej celem jest zwiększanie przejrzystości w sferze publicznej oraz podnoszenie świadomości na temat dobrego zarządzania i odpowiedzialności za władzę w Polsce. W lipcu 2017 roku organizacja pozarządowa wysłała e-mail do Trybunału Konstytucyjnego, w którym prosiła o dostęp do kalendarzy spotkań Prezesa i Wiceprezesa oraz do zapisów na temat wszystkich osób, które weszły i opuściły budynek sądu od 1 stycznia 2017 roku. Ten wniosek został złożony w kontekście krążących wówczas w mediach krajowych spekulacji dotyczących domniemanych spotkań sędziów TK z ministrem rządu, którego status w postępowaniu karnym rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny odmówił udzielenia dostępu, informując organizację pozarządową, że kalendarze, które nie był oficjalnym dokumentem, nie stanowią informacji publicznej na mocy odpowiedniego prawa, oraz że TK nie prowadzi rejestrów osób wchodzących i wychodzących z jego siedziby.

Organizacja pozarządowa złożyła skargę do sądów krajowych, która ostatecznie zakończyła się niepowodzeniem. W szczególności Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w 2019

roku, że kalendarze Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego stanowią dokument wewnętrzny, który nie mógł zostać uznany za „publiczny” i nie podlegał zatem ujawnieniu. Sąd ten również uznał, że nie istniał obowiązek w prawie krajowym prowadzenia kalendarzy spotkań ani prowadzenia rejestrów osób wchodzących i wychodzących z budynków publicznych.

Zgłaszając skargę, organizacja pozarządowa powoływała się na artykuł 10 (wolność wyrażania opinii) i skarżyła się na odmowę dostępu do informacji, której poszukiwała w Trybunale Konstytucyjnym.

Wniosek został złożony do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 5 lutego 2020 roku. Helsińska Fundacja Praw Człowieka oraz Access Info Europe otrzymały zgodę na złożenie opinii przyjaciela sądu¹.

Wyrok wydała Izba siedmiu sędziów, w skład której wchodziłi:

Marko Bošnjak (Słowenia), Przewodniczący, Alena Poláčková (Słowacja), Krzysztof Wojtyczek (Polska), Ivana Jelić (Czarnogóra), Gilberto Felici (San Marino), Erik Wennerström (Szwecja), Raffaele Sabato (Włochy), a także Liv Tigerstedt, Zastępca Dyrektora Sekcji.

Orzeczenie Trybunału

Trybunał zauważył, że polskie władze skutecznie odmówiły organizacji pozarządowej — od lat działającej na rzecz praw człowieka i rządów prawa — dostępu do kalendarzy sędziów Trybunału Konstytucyjnego, co w kontekście politycznym i debaty wokół bezstronności tego Trybunału stanowiło informacje o charakterze publicznym. Zebranie tych informacji nie było trudne dla rządu: żądane kalendarze spotkań istniały i były „gotowe i dostępne”.

Trybunał stwierdził zatem, że odmowa udzielenia dostępu do kalendarzy spotkań naruszyła prawo organizacji pozarządowej do otrzymywania i przekazywania informacji. Ponownie podkreślił, że dokładne informacje są narzędziem działalności instytucji kontrolujących władzę publiczną.

Trybunał wskazał, że żądane informacje leżały w interesie publicznym, w szczególności biorąc pod uwagę kontekst polityczny sprawy i debatę publiczną wokół bezstronności Trybunału Konstytucyjnego, i zauważył, że Sieć Obywatelska Watchdog Polska, której celem jest rozpowszechnianie informacji, powinna mieć prawo do otrzymywania informacji, które mogą być istotne dla społeczeństwa lub przyczyniać się do debaty publicznej.

Trybunał podniósł, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2019 r. uznając, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kalendarz był dokumentem wewnętrznym, który nie odnosił się do sfery publicznej działalności Trybunału Konstytucyjnego. Taka linia orzecznictwa krajowego zdaniem ETPC w istocie nie uwzględniała kryteriów Konwencji w odniesieniu do tego, jakie informacje można uznać za leżące w interesie publicznym. Rolą ETPC nie jest wypowiedanie się w sposób ogólny w kwestii, czy kalendarz powinny być dokumentami publicznymi, czy też niepublicznymi w rozumieniu prawa krajowego, a umawiające się państwa dysponują w tym względzie

¹ oznacza to, że złożyły w postępowaniu opinie amicus curie

szerokim zakresem uznania. Jednakże w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, w szczególności w świetle jej kontekstu politycznego, należało uznać, że kalendarze spotkań mają charakter interesu ogólnego. Orzecznictwo krajowe w jego obecnym kształcie, kwalifikujące kalendarze jako wewnętrzne, dokumentów urzędowych, nie przewidywały żadnej możliwości uwzględnienia tego aspektu wniosku o udzielenie informacji.

W związku z tym doszło do naruszenia Artykułu 10 w kontekście odmowy udzielenia organizacji pozarządowej dostępu do kalendarzy spotkań.

Jednakże Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia Artykułu 10 w kontekście dostępu do rejestrów wejść do budynku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny poinformował organizację pozarządową, że księga wejść nie istnieje, a organizacja pozarządowa potwierdziła, że nie istnieje sposób skutecznego zweryfikowania tego zapewnienia. Ponadto, jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny, nie istniał żaden obowiązek w prawie krajowym dla budynków publicznych, aby prowadziły taką księgę. Nie było dowodów na to, że informacje poszukiwane przez organizację pozarządową były „gotowe i dostępne”, dlatego nie doszło do ingerencji w jej prawo do otrzymywania lub przekazywania informacji.

Zadośćuczynienie (Artykuł 41)

Trybunał jednomyślnie odrzucił roszczenie organizacji pozarządowej o pokrycie kosztów i wydatków.

Odrębna opinia

Sędzia Wojtyczek wyraził opinię odrębną, która została załączona do wyroku.