

Access Info Europe  
Calle Cava de San Miguel 8, 4c  
28005 Madryt

Madryt, 11 lutego 2022

Prezes Ksenija Turković  
Europejski Trybunał Praw Człowieka  
Rada Europy  
67075 Strasbourg Cedex  
France

### **Opinia przyjaciela sądu dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

#### **Dotyczy sprawy Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska przeciw Polsce złożonej 5 lutego 2020 roku i zakomunikowanej 13 września 2021 roku, nr 10103/20**

Opinię składa Access Info Europe jako interwencję trzeciej strony, zgodnie z 44§3 Regulaminu Trybunału.

Access Info Europe jest organizacją działającą na rzecz praw człowieka, specjalizującą się w promocji i ochronie prawa podstawowego, jakim jest prawo do informacji. Misję organizacji zapisano w statucie: „promocja i ochrona prawa dostępu do informacji, jako narzędzia ochrony praw człowieka, działalność na rzecz udziału społecznego w podejmowaniu decyzji, a także czynienia rządów oraz innych podmiotów prywatnych i publicznych rozliczalnymi”

Access Info Europe została założona 26 czerwca 2006 roku, z siedzibą w Madrycie i jest organizacją pozarządową, nie działającą dla zysku, w formie stowarzyszenia – zgodnie z hiszpańską ustawą Prawo do Stowarzyszania (*Ley Orgánica 1/2002*), rejestracji dokonał Minister Spraw Wewnętrznych 2 października 2006 (numer rejestracyjny 587828).

W niniejszej opinii przyjaciela sądu, Access Info Europe przedstawia prawo porównawcze, praktykę i orzecznictwo z licznych krajów Rady Europy i Unii Europejskiej. To porównanie pokazuje, że kalendarze spotkań wysokich urzędników państwowych stanowią informację publiczną i tym samym są objęte prawem do informacji, co oznacza, że można o nie wnioskować, a co więcej, mogą być publikowane.

W szczególności ta opinia przyjaciela sądu podkreśla następujące kwestie:

- 1) Kalendarze spotkań są obejmowane definicją „oficjalne dokumenty/informacje” przez większość ustaw dotyczących prawa do informacji. W związku z tym, każdy/każda może o nie wnioskować.
- 2) Dostęp do informacji dotyczy także sądownictwa.

Odmowa oczywistej informacji administracyjnej stanowi naruszenie wolności słowa, zwłaszcza prawa do otrzymywania i przekazywania informacji, w znaczeniu artykułu 10§1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Odmowa udostępnienia tej informacji nie jest konieczna w demokratycznym

społeczeństwie, o czym mowa w 10§2 (zgodnie z *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC], no. 18030/11, 8 listopada 2016*).

**1. Kalendarz spotkań jest objęty definicją „oficjalnego dokumentu/informacji” zgodnie z prawem do informacji. Może o niego zatem zawnieść każda osoba.**

W międzynarodowych i krajowych aktach prawa gwarantujących dostęp do informacji, częstą praktyką jest szeroka definicja „oficjalnych dokumentów/informacji”, obejmująca wszelkie informacje będące w posiadaniu instytucji publicznych i dostępne na wniosek, zaś wyjątki od jawności są możliwe tylko w międzynarodowo akceptowanych przypadkach.

**Konwencja Rady Europy dotycząca dostępu do oficjalnych dokumentów** (CETS No. 205) definiuje „oficjalne dokumenty” jako:

*Artykuł 1 – Zasady ogólne*

*2.b wszystkie dokumenty utrwalone w jakiegokolwiek formie, sporządzone, otrzymywane i przechowywane przez władze publiczne*

Jeśli chodzi o **Unię Europejską**, Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2001 roku, w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, zawiera następującą definicję „dokumentu”:

*Art. 3 Definicje*

*Do celów niniejszego rozporządzenia:*

*a) "dokument" oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji;*

Zwyczajowa definicja informacji, w krajach członkowskich Rady Europy jest także bardzo szeroka, jeśli chodzi o zakres.

Dla przykładu, w **Bośni i Hercegowinie** ustawa o dostępie do informacji 2000 definiuje informację jako:

*Artykuł 3 Definicje*

*Jakikolwiek materiał, który komunikuje fakty, opinie, dane i jakąkolwiek inną treść, w tym kopia lub część takowego, niezależnie od formy, charakterystyki oraz jak to zostało wytworzone i zaklasyfikowane.*

W **Chorwacji** ustawa o prawie do informacji z 2013 roku daje „informacji” następującą definicję:

*Artykuł 5.3*

*"Informacją jest jakakolwiek informacja w posiadaniu władz publicznych, w formie dokumentu, nagrania, akt, rejestru i jakiegokolwiek innej formie, niezależnie od sposobu prezentacji (napisana, narysowana, wydrukowana, nagrana, w formie magnetycznej, optycznej, elektronicznej i jakiegokolwiek innej), którą instytucja publiczna stworzyła samodzielnie lub we współpracy z innymi podmiotami lub*

*Tłumaczenie robocze opinii Access Info Europe wykonane przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska (wszelkie ewentualne błędy w tłumaczeniu stanowią odpowiedzialność tłumaczących)*

*też otrzymała od innych osób, i która została stworzona w zakresie kompetencji lub w nawiązaniu do organizacji i prac tego podmiotu publicznego.”*

To oczywiste, że kalendarz spotkań wysokich urzędników jest dokumentem stworzonym przez instytucję publiczną, zawiera informację publiczną i jako taki powinien podlegać prawu do informacji.

Szczególnie widać to w tych krajach Rady Europy, w których kalendarze spotkań wysokich urzędników państwowych podlegają definicji „informacji/dokumentu”, są publikowane w Internecie i można o nie wnioskować.

To zostało potwierdzone stosunkowo niedawno przez orzecznictwo w tych krajach:

Na **Węgrzech**, Sąd Okręgowy w Budapeszcie orzekł, że spotkania Premiera podlegają pod zakres ustawy o samostanowieniu i wolności informacji (CXII z 2011), *jako że spotkania są sprawą publiczną, jako takie podlegają możliwości wnioskowania o informację o nich, jak zostało potwierdzone w 2018 roku przez Trybunał Konstytucyjny*<sup>1</sup>.

W **Niderlandach** podstawą prawną do publikacji kalendarzy ministrów i sekretarzy stanu jest *Dyrektywa wykonawcza dotycząca publicznych agend ministrów z 2016 roku, stanowiąca:*

*Zobowiązanie do większej otwartości, na przykład poprzez zapewnienie wglądu w kalendarze ministrów, odbyte wizyty robocze i przemówienia. Od objęcia urzędu w 2017 roku, gabinet Rutte III publikuje agendy ministrów na Rijksoverheid.nl*<sup>2</sup>

W **Szwajcarii** agendy i kalendarze wysokich urzędników są obejmowane przez Federalny Akt Wolności Informacji o Administracji. Ten precedens został ustalony przez orzeczenie Sądu Federalnego 1C\_14/2016, w wyniku którego został opublikowany zapis kalendarza w Outlooku byłego Szefa Zamówień Obronnych:

*Właściciel kalendarza jest członkiem ścisłego kierownictwa DDPS (Federalny Departament Obrony, Ochrony Ludności i Sportu). Agenda jego aktywności ma znaczący wpływ na całość działań i procesów administracyjnych w Federalnym Urzędzie Uzbrojenia. Nawet jeśli krąg osób uprawnionych do dostępu do jego kalendarza był ograniczony do najwyższych członków kierownictwa biura, jego kalendarz w Outlooku nie służy jedynie jako przypomnienie o codziennej rutynie i ustalaniu terminów spotkań. Jego elektroniczna agenda jest centralnym narzędziem zarządzania dla kierownictwa urzędu.”*<sup>3</sup>

W **Wielkiej Brytanii** ustawa o wolności informacji z 2000 r. (FOIA) ma szeroki zakres, zgodnie z art. 84, który definiuje informacje jako:

*Wszelkie informacje (z zastrzeżeniem postanowień 51(8) i 75(2)) oznaczają informacje zapisane w dowolnej formie.*

Zgodnie z tą definicją, lista dziennych aktywności funkcjonariusza publicznego podlega udostępnieniu na podstawie prawa do informacji, ponieważ jest w posiadaniu departamentu rządowego. Zostało to

---

<sup>1</sup> Skarga Konstytucyjna przeciw orzeczeniu PfvIV.20.561 / 2016/4. [2018] 3254/2018. (VII. 17.) (Trybunał Konstytucyjny, Węgry).

<sup>2</sup> Uitvoeringsrichtlijn Openbare agenda's bewindslieden (2018)  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2018/04/19/uitvoeringsrichtlijn-openbare-agenda's-bewindslieden>

<sup>3</sup> Orzeczenie z 23 czerwca 2016 roku, 1C\_14/2016  
[https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/downloads/dokumente/2016/2016\\_06\\_23\\_Urteil%20BGer\\_armasuisse.pdf](https://www.oeffentlichkeitsgesetz.ch/downloads/dokumente/2016/2016_06_23_Urteil%20BGer_armasuisse.pdf)

potwierdzone w sprawie Department Zdrowia vs Komisarz ds. Informacji i Simon Lewis<sup>4</sup> w sprawie dostępu do kalendarza ministerialnego Barona Andrew Lansleya, pośła. Argumentacja rządu, że kalendarz nie zawierał informacji istotnych z punktu widzenia ustawy o wolności informacji, została odrzucona z następujących powodów:

*Wydaje się oczywiste, że z zastrzeżeniem wszelkich bezwzględnych lub możliwych wyjątków wynikających z FOIA [ustawy o wolności informacji], informacje w kalendarzu były „przechowywane” przez Departament dla celów podlegających FOIA [ustawie], w czasie, gdy pan Lansley był ministrem w Departamencie, niezależnie od tego, czy wydarzenia z kalendarza miały już miejsce. Informacje dotyczyły jednej lub więcej spraw określonych w art. 35(1). Kalendarz został założony i utrzymywany przez Departament i na jego koszt. Kalendarz był co najmniej, jak powiedział pan Eadie w swoich ustnych wystąpieniach, skutecznym narzędziem umożliwiającym Departamentowi [...] dowiedzenie się, jakie będą nadchodzące spotkania, z kim i gdzie, oraz ułatwiał podejmowanie decyzji o jego dyspozycyjności w przypadku innych nominacji, również jako zapis tego, co zrobił, z kim się widział i gdzie, gdyby sprawy te stały się istotne dla funkcji ministerialnych pana Lansleya i jego prywatnego gabinetu po ich wystąpieniu.”<sup>5</sup>*

Z orzeczenia wynika, że kalendarz Ministra podlega FOIA [ustawie o wolności informacji] – zarówno ten osobisty, jak i zawodowy (w zakresie dopuszczalnym z punktu widzenia Ochrony Danych Osobowych) i można o niego wnioskować i publikować, ponieważ zostały w nim zarejestrowane informacje dotyczące wykonywania obowiązków służbowych.

W wielu krajach nie jest nawet konieczne wnioskowanie o kalendarze, ponieważ są one publikowane w Internecie:

Na poziomie międzynarodowym **Komisja Europejska** publikuje kalendarze spotkań swoich Komisarzy, w tym Przewodniczącego Komisji Europejskiej.

We **Francji** kalendarze wyższych urzędników są dostępne, a większość z nich jest publikowana online za pośrednictwem platformy otwartych danych<sup>6</sup>.

W **Litwie** ustawa o działalności lobbingowej z 2021 r. nakłada na Prezydenta Republiki, członków parlamentu i rządu, wiceministrów, kanclerzy ministerstw, szefów parlamentarnych partii politycznych, burmistrzów, członków rad gmin, dyrektorów i zastępców dyrektorów gmin obowiązek upubliczniania kalendarzy w Internecie.

W **Hiszpanii** kalendarze zarówno Prezesa, jak i Wiceprezesa Sądu Najwyższego, są aktywnie publikowane w Internecie. Publikacja takich informacji jest nakazana ustawą 19/2013 z dnia 9 grudnia o przejrzystości, dostępie do informacji publicznej i dobrych rządach:

#### *Artykuł 5*

*Podmioty wymienione w art. 2 ust. 1 publikują regularne i aktualne informacje, których znajomość jest istotna dla zagwarantowania przejrzystości ich działalności związanej z funkcjonowaniem i monitorowaniem działalności publicznej.*

---

<sup>4</sup> *Department of Health v. The Information Commissioner Mr Simon Lewis* [2017] EWCA Civ 374, Case No. C3/2015/1811

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> See the French government open data platform here: <https://www.data.gouv.fr/fr/reuses/agenda-de-ministre/#used-datasets>

Artykuł 2.1 ustanawia „Trybunał Konstytucyjny i Naczelną Radę Sądownictwa” jako podmioty podlegające temu prawu.

## **2. Dostęp do informacji będących w posiadaniu organów wymiaru sprawiedliwości mieści się w zakresie prawa dostępu do informacji większości państw członkowskich Rady Europy.**

W większości państw członkowskich Rady Europy krajowe przepisy dotyczące dostępu do informacji obejmują całą władzę sądowniczą lub przynajmniej administracyjną część sądownictwa.

Do krajów Rady Europy, które obejmują zakresem prawa do informacji cały wymiar sprawiedliwości, w tym informację o administrowaniu i inną informację, należą: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Finlandia, Gruzja, Węgry, Łotwa, Litwa, Czarnogóra, Macedonia Północna, Polska, Republika Mołdawii, Rumunia, Rosja, Słowenia, Szwecja, Turcja i Ukraina.

Nawet węższa interpretacja tego prawa rozszerza je jednak na informacje związane z administrowaniem będące w posiadaniu władzy sądowniczej, zgodnie z Konwencją Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych, gdzie definicja „organów publicznych” obejmuje:

*Artykuł 1 – Postanowienia ogólne*

*a i „władze publiczne” oznaczają: (...)*

*2. organy ustawodawcze i organy sądowe, w zakresie w jakim dotyczy to funkcji administracyjnych, zgodnie z prawem krajowym;*

Prawo dostępu do informacji administracyjnych posiadanych przez sądownictwo jest ustanowione (oprócz krajów wymienionych powyżej) w następujących krajach: Andora, Belgia, Niemcy, Irlandia, Włochy, Liechtenstein, Malta, Portugalia, Słowacja, Szwajcaria i Wielka Brytania

Kalendarz spotkań kierownictwa sądowego z pewnością mieściłby się w definicji dokumentu administracyjnego. Jest to zatem dokument, który podlegałby prawu dostępu do informacji przynajmniej 34 z 47 krajów regionu Rady Europy.

## **3. Odmowa dostępu do kalendarzy najwyższych urzędników państwowych stanowi naruszenie wolności wyrażania opinii, szczególnie prawa do otrzymywania i przekazywania informacji, w rozumieniu Artykułu 10§1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Taka odmowa nie jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie, o czym mowa z art. 10§2 (w zgodzie z *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC], nr 18030/11, 8 listopada 2016*)**

Ustalono zostało, że dokumenty takie jak kalendarze najwyższych urzędników wszystkich organów państwowych są objęte ustawami o dostępie do informacji.

Prawo dostępu do informacji nie jest jednak prawem absolutnym. Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych określa w art. 3 ograniczony zestaw wyjątków. Wyjątki te mogą być podstawą odmowy dostępu do dokumentów, pod warunkiem że istnieje uzasadnienie takiej odmowy oraz że uzasadnienie to wskazuje, że istnieje możliwa do wykazania szkoda dla chronionego interesu oraz, że nie ma nadrzędnego interesu publicznego, który uzasadniałby dostęp do tych dokumentów.

Odmowa dostępu do jakiegokolwiek dokumentu będącego w posiadaniu organu publicznego bez powoływania się na dopuszczalny wyjątek i bez wykazania zarówno szkody, która prawdopodobnie by wynikła, jak i bez uwzględnienia interesu publicznego, jest niedopuszczalnym ograniczeniem prawa dostępu do informacji, a zatem prawa do wolności wypowiedzi.

Jeśli chodzi o czynniki, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie interesu publicznego, należy zauważyć, że Konwencja o dostępie do dokumentów rządowych wyraźnie stanowi w art. 4, że *wnoszący o wydanie dokumentu rządowego nie jest zobowiązany do uzasadnienia dostępu do dokumentu rządowego*. W zdecydowanej większości przypadków, a także w pierwszej instancji, na organie publicznym spoczywa zatem obowiązek określenia interesu publicznego w publikacji informacji, niezależnie od tożsamości wnioskodawcy lub powodów, dla których wnioskuje on/ona o dostęp do dokumentu.

Standard ten odzwierciedla prawa dostępu do informacji w regionie Rady Europy, z których wiele wywodzi się z przepisów konstytucyjnych dotyczących dostępu do informacji i/lub wolności wypowiedzi i które nie wymagają uzasadnienia ze strony wnioskodawców.

Przy ocenie stosowania ograniczeń tego prawa należy raczej wziąć pod uwagę interes publiczny, uwzględniając szersze publiczne korzyści wynikające z przejrzystości. Wśród tych korzyści jest to, że informacje są niezbędne do korzystania z prawa do wolności wypowiedzi. Jak stwierdził Europejski Trybunał Praw Człowieka, organy publiczne nie mogą *dopuszczać arbitralnych ograniczeń, które mogą stać się formą pośredniej cenzury*<sup>7</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka jasno stwierdził, że istnieje pozytywny obowiązek wyeliminowania takich przeszkód: *Do obowiązków państwa w sprawach wolności prasy należy likwidacja barier w wykonywaniu funkcji prasowych tam, gdzie w kwestiach interesu publicznego bariery takie istnieją wyłącznie ze względu na posiadany przez władze monopol informacyjny*<sup>8</sup>.

Dodatkowe podstawy interesu publicznego w udostępnianiu żądanych informacji określono w preambule Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów rządowych, która przypomina o *znaczeniu przejrzystości organów publicznych w pluralistycznym, demokratycznym społeczeństwie*.

W preambule stwierdza się, że „korzystanie z prawa dostępu do dokumentów rządowych:

- (i) stanowi źródło informacji dla społeczeństwa;*
- (ii) pomaga społeczeństwu wyrobić sobie opinię na temat stanu społeczeństwa i władz publicznych;*
- (iii) wspiera uczciwość, wydajność, skuteczność i odpowiedzialność władz publicznych, pomagając w ten sposób potwierdzić ich legitymację”.*

W odniesieniu do materiału, który jest przedmiotem niniejszej opinii przyjaciela sądu, a mianowicie kalendarzy wyższych urzędników publicznych (w sądownictwie lub administracji państwa), jest jasne, że są to informacje, które pomogą społeczeństwu w informowaniu i formułowaniu opinii o działalności odpowiedniego organu publicznego. Ponadto taka przejrzystość pomoże zapewnić rozliczalność i, jeśli jest to uzasadnione, legalność tego organu publicznego. Taki wynik nie może zostać osiągnięty bez przejrzystości.

Europejski Trybunał Praw Człowieka we wcześniejszym orzecznictwie ocenił, czy wnioskodawca o informacje odgrywał szczególną rolę strażnika społecznego (watchdoga), a zatem miał wzmocnione prawo do uzyskania pewnych dokumentów.

Przegląd prawa porównawczego, orzecznictwa i praktyki jasno pokazuje, że w większości przypadków taka ocena charakteru wnioskodawcy nie powinna być konieczna.

Niezależnie od tego, w zakresie, w jakim istnieją rzadkie przypadki, w których dostrzegamy delikatną równowagę między szkodą a interesem publicznym, wcześniejsze orzecznictwo Trybunału może być właściwe, ponieważ ustanawia wzmocnione prawo dostępu dla strażników społecznych

<sup>7</sup> Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, App. No. 37374/05, ECHR, 14 April 2009, para 27

<sup>8</sup> Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, App. No. 37374/05, ECHR, 14 April 2009, para 36

(watchdogów), takich jak organizacja społeczeństwa obywatelskiego lub dziennikarze śledczy zaangażowani w zgodne z *prawem gromadzenie informacji będących przedmiotem zainteresowania publicznego z zamiarem przekazania tych informacji opinii publicznej, a tym samym wniesienia wkładu w debatę publiczną*<sup>9</sup>. W takich przypadkach odmowa dostępu do żądanych informacji byłaby bardziej prawdopodobnie uznana za ingerencję w wolność wypowiedzi i informacji na podstawie art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Jednak w niniejszym przeglądzie prawa porównawczego i praktyki w przypadku rutynowych materiałów administracyjnych, takich jak planowanie spotkań urzędników, istnieją podstawy do odmowy publicznego dostępu do odpowiednich dokumentów, jednak ogólnie kalendarze spotkań wyższych urzędników publicznych powinny być dostępne na żądanie. Zaś najlepsze praktyki w regionie Rady Europy wskazuje, że takie materiały mogą być publikowane proaktywnie.

Pozostajemy do dyspozycji Trybunału w przypadku jakichkolwiek pytań lub wyjaśnień dotyczących niniejszej opinii przyjaciela sądu oraz zawartych w niej informacji porównawczych.

W imieniu Access Info Europe,

Helen Darbshire  
Dyrektorka Zarządzająca

---

<sup>9</sup> European Court of Human Rights, *Youth Initiative for Human Rights*, 25 June 2013, § 24