Szymon Osowski¹ Bartosz Wilk²

Od wolności otrzymywania i przekazywania informacji do prawa do informacji (publicznej). Ewolucja orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Słowa kluczowe: wolność otrzymywania i przekazywania informacji, prawo do informacji, informacja publiczna

Keywords: freedom to receive and impart information, the right to information, public information

Streszczenie

W niniejszym tekście dokonano analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie art. 10 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Na podstawie wybranych orzeczeń Trybunału, odnoszących się do art. 10 ust. 1 Konwencji w zakresie w jakim zagwarantowano w tym przepisie „wolności otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych”, zaprezentowano ewolucję orzecznictwa strasburskiego trybunału. Rozważania te pozwoliły autorom na próbę zrekonstruowania standardu orzeczniczego Trybunału w zakresie prawa do informacji publicznej. Autorzy odnieśli się do standardu ochrony prawa do informacji publicznej, zagwarantowanego w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Autorzy doszli

¹ Autor jest pracownikiem Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. E-mail: szymon.osowski@siecobywatelska.pl.

² Autor jest pracownikiem Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska. E-mail: bartosz.wilk@siecobywatelska.pl.

do wniosku, że nie można uzasadnić tezy, iż standard ochrony prawa do informacji jest wyższy na kanwie przepisów Konstytucji RP.

Summary

From the freedom to receive and impart information to the right to (public) information. The evolution of the case law of the European Court of Human Right in the field of art. 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

The text presents an analysis of the case law of the European Court of Human Rights concerning art. 10 paragraph 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. On the basis of selected judgments of the Court relating to article. 10 paragraph. 1 of the Convention in so far as guaranteed in the provision of “freedom to receive and impart information without interference by public authority”, this article presents the evolution of the case law of the Strasbourg Court. These considerations led to reconstruct jurisprudence standard of the European Court of Human Rights regarding the right to public information. The authors refer to the standard of protection of the right to public information guaranteed by the Polish Constitution and conclude that it cannot justify the thesis that the standard of protection of the right to information is higher in the Polish Constitution.

I.

Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (dalej jako: „ETPC”) w zakresie art. 10 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności³. W tym względzie zostały poddane analizie wybrane orzeczenia ETPC odnoszące się do tego fragmentu art. 10 ust. 1 EKPC, w którym zagwarantowano „wolności otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych”. Rozważania te doprowadzą au-

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, Nr 61, poz. 284), dalej jako: „ETPC”.

torów do próby zrekonstruowania standardu ETPC w zakresie prawa do informacji publicznej.

Poza tym, autorzy w niniejszym tekście odniosą się do wskazania, w przypadku jakich podmiotów korzystających z wolności otrzymywania i przekazywania informacji ETPC orzekał o naruszeniu art. 10 ust. 1 EKPC – czy tylko w przypadku skarg złożonych przez prasę, organizacje pozarządowe, czy też przez obywateli. Zasygnalizowane zostaną stanowiska ETPC o istotnym względzie z punktu widzenia polskiego porządku prawnego i standardu orzeczniczego, wypracowanego przez polskie sądy administracyjne. W tym kontekście autorzy podejmą się próby udzielenia odpowiedzi na pytanie – Czy standard ochrony prawa do informacji publicznej jest wyższy na kanwie EKPC, czy też na gruncie Konstytucji RP⁴?

II.

Artykuł 10 ust. 1 zdanie 1 EKPC stanowi o tym, że 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 (art. 10 ust. 1 zdanie 2 EKPC).

Wskazany przepis stanowi podstawę wolności wyrażania opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji. Wskazana jednostka redakcyjna konstruuje z normatywnego punktu widzenia „wolność”. Jeżeli jednostka ma korzystać z wolności, to państwo powinno przyjąć bierną postawę wobec gwarantowanej wolności, polegającą na nieingerowaniu w daną wolność. Daje temu wyraz ta część art. 10 ust. 1 EKPC, która stanowi o wolności posiadania oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei „bez ingerencji władz publicznych”. Nie oznacza to oczywiście, że określonej wolności państwo nie może w prawny sposób regulować. System prawny może zawierać normy, których celem jest umożliwienie efektywniejszego korzystania z danej wolności (wówczas mamy do czynienia z wolnością prawnie chronioną).

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że art. 10 ust. 2 EKPC stanowi o tym, iż korzystanie z wynikających z art. 10 ust. 1 EKPC wolności, może podlegać

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

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. Przepis ten ustanawia warunki, które muszą być spełnione, aby ograniczać wolności wynikające z art. 10 ust. 1. W polskim systemie prawnym odpowiednikiem jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP⁵, zaś w odniesieniu do prawa do informacji publicznej – art. 61 ust. 3⁶.

Należy zasygnalizować dystynkcję pomiędzy dwoma sytuacjami prawnymi, związanymi z wolnością. Na gruncie prawa konstytucyjnego można mówić o „wolności od” i „wolności do”⁷. O ile pierwsza stanowić ma gwarancję nieingerowania przez państwo w daną sferę autonomii jednostki, o tyle wolność w drugim rozumieniu oznacza aktywną postawę państwa, które ma stworzyć warunki do efektywnego korzystania z tej wolności⁸.

Artykuł 10 EKPC nie był początkowo uznawany za podstawę prawa do informacji publicznej. Michał Bernaczyk zwraca uwagę, że „Orzecznictwo ETPCz i piśmiennictwo prawnicze aż do 2009 r. miało wszelkie podstawy do tego, aby odmawiać art. 10 EKPCz miana źródła prawa do poszukiwania informa-

⁵ Zgodnie z tym przepisem, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ponadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

⁶ Przepis ten ogranicza – względem przytoczonego powyżej art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – wartości, ze względu na które może być ograniczone prawo do informacji publicznej. Są nimi ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. O wzajemnym stosowaniu art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2009 r., sygn. akt K 26/08, *Legalis* nr 174307.

⁷ Zob. J. Ciapała, *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006, s. 32.

⁸ B. Baczyńska, *Wolność wyrażania opinii na podstawie artykułu 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie ...*, s. 226.

cji”⁹. Podobnie stwierdziła Kamila Tarnacka w 2009 r., że „prawo do informacji (...) nie zostało wyinterpretowane przez Trybunał Strasburski z art. 10 Konwencji Praw Człowieka”¹⁰. Orzecznictwo dotyczące art. 10 ust. 1 EKPC w przeważającej mierze wiąże się bowiem z naruszeniem praw prasy oraz dziennikarzy, który w swej działalności napotyka na różnego rodzaju ograniczenia wolności otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych. W tym względzie ETPC akcentował „wolność od” otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych.

Wzajemny stosunek owej „wolności od” i prawa do informacji publicznej sprowadza się do tego, że prawo do informacji jest skorelowane z ową wolnością w celu umożliwienia jej realizacji. Zwrócił na to uwagę Naczelny Sąd Administracyjny oddział zamiejscowy w Łodzi w uzasadnieniu wyroku z 6 lutego 1996 r. Co istotne, rozstrzygnięcie sądu zapadło jeszcze przed uchwaleniem obecnie obowiązującej Konstytucji RP. W wyroku tym wskazano, że „W utrzymanych w mocy przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących praw obywatelskich, pochodzących z 1952 r., nie znajdujemy prawa do informacji znajdującego się w większości nowoczesnych konstytucji. Prawo do informacji wynika jednak z szerszego prawa do wyrażania opinii, ustanowionego w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...). Prawo do uzyskiwania informacji jest zatem, w ujęciu Konwencji, elementem szerszego prawa do swobodnego wyrażania opinii. (...) Aby móc racjonalnie podejmować decyzje, mieszkańcy gminy powinni znać działalność organów gminy w różnych jej aspektach”¹¹.

Z obecnie obowiązującej Konstytucji RP w odrębny sposób zagwarantowano w art. 54 ust. 1 wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz prawo do informacji publicznej na podstawie art. 61 Konstytucji RP. Czynienie użytku z tego ostatniego ma istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji wolności, zagwarantowanej w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Na gruncie przepisów EKPC nie można wyodrębnić obydwu wskazanych praw człowieka (wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji oraz prawa do informacji publicznej), bowiem jedyną regulacją jest zagwarantowa-

⁹ M. Bernaczyk, *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014, s. 125.

¹⁰ K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 14.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oddziału zamiejscowego w Łodzi z 6 lutego 1996 r., sygn. akt SA/Ł 2722/95, niepubl.

nie wolności otrzymywania i przekazywania informacji bez ingerencji władz publicznych na podstawie art. 10 ust. 1 EKPC, którego odpowiednik odnajdujemy w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP. Kluczowe znaczenie ma ustalenie, czy art. 10 ust. 1 EKPC jest – w świetle orzecznictwa ETPC – podstawą wyłącznie owej wolności, czy też może być podstawą do wyróżnienia także prawa do informacji publicznej.

III.

Cezura, wskazana przez Michała Bernaczyka – 2009 r. – wynika z okoliczności, że 14 kwietnia 2009 r. zapadł wyrok ETPC w sprawie *Társaság a Szabadságjogokért* przeciwko Węgrom (skarga nr 37374/05)¹². Węgierskie Zrzeszenie Praw Obywatelskich (*Társaság a Szabadságjogokért*, dalej jako: „TASZ”) zwróciło się do Sądu Konstytucyjnego z wnioskiem o udostępnienie skargi konstytucyjnej, złożonej przez członka parlamentu oraz inne osoby fizyczne. Przedmiotem skargi było zakwestionowanie przepisów nowelizacji Kodeksu karnego, dotyczącej wykroczeń związanych z narkotykami.

Sąd Konstytucyjny odmówił udostępnienia tej skargi wskazując, że akta skargi nie mogą być udostępnione osobom z zewnątrz bez uprzedniej zgody jej autora. Sąd Okręgowy w Budapeszcie odrzucił pozew wnioskodawcy, choć postępowanie przez Sąd Konstytucyjny zostało już zakończone. Wskazano, że treść żądanej przez TASZ skargi nie może być uważana za „informację”, co sprawiło, że jej nieudostępnienie nie może być kwalifikowane na kanwie regulacji krajowych odnoszących się do udostępniania informacji publicznej. Sąd Apelacyjny podtrzymał w mocy wyrok Sądu Okręgowego. Choć wskazał, że treści skargi zawierały pewne informacje, to uznał, że informacje zawierały dane osobowe, które z kolei nie mogą zostać udostępnione bez zgody autora wniosku.

W związku z powyższym, TASZ złożyło skargę do ETPC zarzucając naruszenie przez państwo art. 10 EKPC poprzez „naruszenie prawa dostępu

¹² Polskie tłumaczenie wyroku dostępne jest na stronie internetowej Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej: http://informacjapubliczna.org.pl/7,107,przelomowy_wyrok_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka.html (30.06.2016).

do informacji publicznej”¹³. ETPC stwierdził w wyroku, że funkcja prasy sprowadza się do tworzenia podstaw do publicznej debaty. W tym względzie wskazano jednak, że realizacja tej funkcji nie jest ograniczona tylko do mediów czy też profesjonalnych dziennikarzy. W sprawie zawisłej przed ETPC tworzenie podstaw do publicznej dyskusji stało się udziałem TASZ, czyli organizacji pozarządowej. ETPC zauważył, że TASZ jest organizacją zaangażowaną w ochronę praw człowieka, więc można ją scharakteryzować, podobnie jak prasę, jako społeczną organizację strażniczą (*public watchdog*)¹⁴.

Co istotne, Trybunał przypomniał¹⁵, że „trudnym jest odczytanie z Konwencji Europejskiej ogólnego prawa dostępu do danych i dokumentów administracyjnych”¹⁶. Wskazano także, że ETPC „podjął ostatnio pewne kroki” w celu rozszerzenia interpretacji pojęcia „wolności otrzymywania informacji”¹⁷.

Z przedstawionego wyroku wynika, iż ETPC potwierdził konieczność szerokiej interpretacji art. 10 ETPC. Dostrzeżono bowiem, że wolność wyrażania opinii oraz otrzymywania i przekazywania informacji nie może efektywnie być realizowana, jeżeli jednostce nie będzie przysługiwać prawo do informacji publicznej skorelowane z obowiązkiem władz publicznych udostępnienia określonych danych. Stanowisko ETPC świadczy o tym, że nie poprzestano na literalnym brzmieniu art. 10 ust. 1 EKPC, w zakresie w jakim przepis ten stanowi o „wolności”, a zwłaszcza nie odnoszono tej sytuacji prawnej do „wolności od”.

W wyroku zwrócono uwagę, że uzyskiwanie informacji publicznych, które jest niezbędne do prowadzenia w społeczeństwie obywatelskim debaty publicznej, nie jest ograniczone do prasy i profesjonalnych dziennikarzy, ale obejmuje m.in. organizacje pozarządowe. W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że choć rozszerzono rozumienie funkcji spełnianej przez prasę, to ETPC nie odniósł się jeszcze do tego, czy funkcje strażnicze może wykonywać jednostka, działająca w interesie publicznym, niezwiązana ani z prasą, ani z sektorem organizacji pozarządowych.

¹³ TASZ przeciwko Węgrom, § 17.

¹⁴ TASZ przeciwko Węgrom, § 27.

¹⁵ Ibidem, § 35.

¹⁶ W tym względzie odwołano się do wyroku Loiseau przeciwko Francji, skarga nr 46809/99.

¹⁷ Wskazano na wyrok z 10 lipca 2006 r. w sprawie Sdružení Jihočeské Matky przeciwko Republice Czeskiej, skarga nr 19101/03.

Z punktu widzenia polskiego porządku prawnego warto zauważyć, że prawodawstwo nie może stwarzać możliwości do samowolnych ograniczeń prawa do informacji, gdyż może stać się to formą pośredniej cenzury. Innymi słowy ETPC zaakcentował, że ograniczenia prawa do informacji publicznej mogą wynikać nie tylko ze sprecyzowanych przesłanek ograniczających to prawo, ale także z takiej regulacji prawnej, która pozwala w inny sposób doprowadzać do jego ograniczenia.

Kolejny istotny wyrok ETPC, odnoszący się do art. 10 ust. 1 EKPC, zapadł 25 czerwca 2013 r. w sprawie *Youth Initiative for Human Rights* (Młodzieżowej Inicjatywy na Rzecz Praw Człowieka) przeciwko Serbii (skarga nr 48135/06)¹⁸.

Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka – belgradzka organizacja pozarządowa – kwestionowała odmowę udostępnienia przez serbską Agencję Wywiadu informacji o tym, ile osób zostało poddanych inwigilacji elektronicznej w 2005 r. Komisarz ds. Informacji przyznał organizacji rację i orzekł, że Agencja złamała prawo i nakazał udostępnienie tej informacji. Jednakże organizacja nie otrzymała informacji, bowiem została poinformowana przez Agencję, że ta ostatnia nie posiada żądanej informacji.

ETPC wskazał, że pojęcie „wolności otrzymywania informacji” (o którym stanowi art. 10 EKPC) obejmuje również prawo dostępu do informacji¹⁹. Trybunał w związku z tym podzielił stanowisko, wyrażone w omówionym powyżej wyroku w sprawie *TASZ przeciwko Węgrom*. Istotne *novum* stało się udziałem wspólnej i zbieżnej opinii sędziów Sajó i Vučinić. Akceptując treść rozstrzygnięcia Trybunału w tej sprawie zdecydowali się na przedstawienie tejże opinii ze względu na „ogólną potrzebę interpretacji art. 10 w zgodności z rozwiązaniami w prawie międzynarodowym dotyczącymi swobody informacji, która obejmuje dostęp do informacji gromadzonych przez organy publiczne”²⁰.

Opinię rozpoczęli od podkreślenia szczególnego znaczenia prawa do informacji publicznej w krajach, „gdzie nawet w dzisiejszych czasach utrwalone zwyczaje utrudniają dostęp do danych, które w czasach totalitaryzmu były wykorzystywane dla celów opresyjnych przez tajne służby”²¹. Sędziowie poczy-

¹⁸ Wyrok, wraz z polską wersją językową, jest dostępny w bazie HUDOC pod adresem: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152998> (30.06.2016).

¹⁹ *Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii*, § 20.

²⁰ Wspólna i zbieżna opinia sędziów Sajó i Vučinić *ab initio*.

²¹ *Ibidem*.

nili istotne spostrzeżenia dotyczące aktywnych obowiązków spoczywających na państwie w związku z art. 10 ust. 1 EKPC. Zauważyli, że różnica pomiędzy negatywnymi obowiązkami państwa (wynikającymi z wolności otrzymywania i przekazywania informacji „bez ingerencji władz państwowych”) a obowiązkami pozytywnymi państwa (dostępem do informacji publicznej, czyli prawem podmiotowym skorelowanym z obowiązkiem przedsięwzięcia przez państwo określonych czynności) jest trudna do określenia²². Wskazując na złożoność problemu zarządzania danymi wskazali, że „sam brak zakazu dostępu do danych może nie wystarczyć do skutecznego korzystania z prawa do informacji”²³.

Podobnie jak w wyroku *TASZ przeciwko Węgrom* stwierdzono, że organizacja pozarządowa angażująca się w sprawy będące w interesie publicznym, sprawuje nadzór w imieniu społeczeństwa tak jak prasa²⁴. Jednakże sędziowie Sajó i Vučinić rozwinęli to zagadnienie we wspólnej i zbieżnej opinii, bowiem wskazali, że „W dobie internetu, różnice pomiędzy dziennikarzami a innymi obywatelami szybko zanikają. Silna demokracja wymaga transparentności, do której prawo mają wszyscy obywatele”²⁵.

Samo rozstrzygnięcie ETPC w wyroku ze sprawy *Młodzieżowej Inicjatywy na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Węgrom* konweniuje z rozstrzygnięciem w sprawie *TASZ przeciwko Węgrom*. Jednakże znaczenie wyroku z 2013 r. wynika ze wspólnej i zbieżnej opinii sędziów Sajó i Vučinić. W naszej ocenie owa opinia wskazuje na tendencję szerszego rozumienia art. 10 ust. 1 EKPC, co wynika po pierwsze z tego, iż sędziowie dostrzegli, że obowiązki pozytywne i negatywne państwa są współcześnie trudne do ustalenia, a jedno i drugie są konieczne do realizacji prawa człowieka zagwarantowanego w art. 10 EKPC. Po drugie, wskazali na konieczność szerokiego rozumienia podmiotowego art. 10 EKPC, którego naruszenie może polegać nie tylko na ograniczaniu dostępności informacji prasie, ale także innym obywatelom. Jednakże owo zdanie odrębne nie może stać się podstawą do zrekonstruowania standardu orzeczniczego, a co najwyżej może wskazywać na pewną tendencję.

W dniu 28 listopada 2013 r. zapadł wyrok ETPC w sprawie *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich*

²² Ibidem, § 2.

²³ Ibidem.

²⁴ *Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii*, § 20.

²⁵ Ibidem, § 1.

gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes (OVESSEG) przeciwko Austrii (skarga nr 39534/07)²⁶. Austriackie stowarzyszenie zwróciło się do Tyrolskiej Komisji ds. Obrotu Ziemią o udostępnienie wszystkich decyzji wydanych przez Komisję, dotyczących zgody na dokonanie transakcji mających za przedmiot grunty rolne i leśne. Komisja poinformowała, że nie jest w stanie zrealizować prośby z uwagi na brak czasu oraz dostępnego personelu. Z tego powodu stowarzyszenie odwołało się od negatywnych rozstrzygnięć, a następnie złożyło skargę do ETPC. Trybunał potwierdził, tak jak w obydwu analizowanych powyżej wyrokach, że tworzenie podstaw do publicznej debaty może być zasługą nie tylko prasy, ale także organizacji pozarządowych, które „tak samo jak prasa, mogą być uznane za podmioty sprawujące nadzór w imieniu społeczeństwa”²⁷. Trybunał odniósł się do kwestii pozytywnych obowiązków wynikających z art. 10 EKPC. Co prawda jednoznacznie nie zaakceptował ich obowiązywania, niemniej jednak wskazał, że obecna jest tendencja do rozumienia szerzej swobody otrzymywania i przekazywania informacji²⁸. W tym względzie podzielił stanowisko, wyrażone w poprzednich wyrokach.

Doniosłość tego wyroku wyraża się przede wszystkim w poczynieniu przez ETPC rozważań na temat znaczenia aktywnej postawy organów publicznych – publikowania informacji publicznych w internecie. Wskazano bowiem, że „Trybunał uważa, że jest rzeczą zaskakującą, iż żadne z decyzji podjętych przez Komisję nie zostały opublikowane, w elektronicznej bazie danych bądź też w jakiegokolwiek innej formie. W konsekwencji, znaczna część przewidywanych trudności, na jakie powołała się Komisja w uzasadnieniu odmowy dostarczenia skarżącemu kopii szeregu dokumentów wydanych na przestrzeni kilku lat decyzji stanowiła w istocie efekt podjętej przez Komisję decyzji o niepublikowaniu swoich rozstrzygnięć”²⁹.

W związku z powyższym, choć w tym wyroku ETPC nie opowiedział się jednoznacznie za możliwością wyinterpretowania z art. 10 ust. 1 EKPC pozytywnych (aktywnych) obowiązków, nałożonych na państwo, to okoliczność

²⁶ Wyrok w polskiej wersji językowej dostępny jest w bazie HUDOC: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-150795> (30.06.2016).

²⁷ *OVESSEG przeciwko Austrii*, § 34.

²⁸ *Ibidem*, § 41.

²⁹ *Ibidem*, § 46.

zaniechania aktywnego udostępniania informacji publicznej uznał za okoliczność uzasadniająca naruszenie art. 10 ust. 1 EKPC. Dostrzeżono bowiem, że aktywne udostępnianie informacji publicznych może wpłynąć konstruktywnie na pracę urzędu i realizację prawa do informacji publicznej, na co powinien zwracać uwagę organ (organy), posiadające monopol na informację³⁰.

Ostatnim z omówionych w niniejszym opracowaniu judykatów będzie wyrok ETPC z 17 lutego 2015 r. w sprawie Guseva przeciwko Bułgarii (skarga nr 6987/07)³¹. Trybunał nie zmienił stanowiska, że art. 10 nie może być rozumiany jako gwarancja ogólnego prawa dostępu do informacji³², niemniej jednak Trybunał podkreślił, że art. 10 gwarantuje nie tylko prawo do przekazywania informacji, ale także prawo opinii publicznej do jej otrzymywania. Znaczenie tego wyroku sprowadza się, po pierwsze, do tego, że ETPC stwierdził naruszenie art. 10 EKPC, pomimo że skarga wpłynęła od osoby fizycznej³³. Skarżąca choć nie występowała w imieniu organizacji pozarządowej, to była jej członkinią i starała się uzyskać informację w celu pełnienia swojej funkcji polegającej na informowaniu opinii publicznej w kwestii istotnej z punktu widzenia interesu ogólnego i uczestnictwa w debacie publicznej³⁴. Trybunał jednakże nie odniósł się do tego, czy z naruszeniem art. 10 ust. 1

³⁰ Zob. D. Voorhoof, R. Ó Fathaigh, *The press and NGOs' right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights*, <http://strasbourgeoiservers.com/2013/12/03/the-press-and-ngos-right-of-access-to-official-documents-under-strict-scrutiny-of-the-european-court-of-human-rights-2> (30.06.2016). Polskie tłumaczenie dostępne jest na portalu Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej: http://informacjapubliczna.org.pl/11,949,europejski_trybunal_praw_czlowieka_bada_prawo_dostepu_do_dokumentow_urzedowych_przyslugujace_prasie_i_organizacjom_pozarzadowym.html (30.06.2016).

³¹ Wyrok ETPC z 17 lutego 2015 r. w sprawie Guseva przeciwko Bułgarii (skarga nr 6987/07), HUDOC. Polskie tłumaczenie wyroku można znaleźć w publikacji *Glosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016, s. 36–53.

³² W tym względzie, podobnie jak w poprzednich wyrokach, odwołano się do sprawy *Leander przeciwko Szwecji* (26 marca 1987 r.).

³³ Zob. M. Nabielec, *Prawo do informacji publicznej na gruncie art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Glosa częściowo krytyczna do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17 lutego 2015 r. w sprawie Guseva przeciwko Bułgarii, skarga nr 6987/07*, [w:] *Glosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016, s. 56–57.

³⁴ *Guseva przeciwko Bułgarii*, § 41.

EKPC możemy mieć do czynienia wówczas, gdy odmowa udostępnienia informacji publicznej spotkała jednostkę, która jest niezwiązana z działalnością w interesie publicznym, zwłaszcza gdy swoim działaniem nie czyni podstaw do publicznej dyskusji.

W tym miejscu trzeba zasygnalizować zdanie odrębne sędziego Wojtyczka oraz zdanie odrębne sędziego Mahoneya. W obydwu poddano ostrej krytyce szerokie rozumienie art. 10 ust. 1 EKPC, nakładające pozytywne obowiązki na państwo. Z drugiej jednak strony, sędzia Wojtyczek w zdaniu odrębnym zakwestionował wąskie rozumienie zakresu podmiotowego dopuszczalnych naruszeń, jako ograniczających się do nieuzyskania informacji tylko przez jednostki (podmioty) organizujące podstawę do debaty publicznej³⁵.

IV.

W początkowym okresie ETPC interpretował „wolność otrzymywania i przekazywania informacji” głównie jako „wolność od”, skutkiem czego nie znajdował podstaw do nakładania na podstawie art. 10 ust. 1 EKPC pozytywnych obowiązków na państwo, za sprawą których można byłoby znaleźć podstawę do prawa do informacji publicznej. Niemniej jednak, poczynwszy od sprawy *TASZ przeciwko Węgrom*, dostrzega się konieczność szerokiego rozumienia art. 10 ust. 1 EKPC. W nowszym orzecznictwie można znaleźć wskazania, że na gruncie art. 10 ust. 1 EKPC odróżnienie negatywnych obowiązków państwa od pozytywnych może być trudne (*OVESSG przeciwko Austrii*).

W orzecznictwie ETPC można dostrzec tendencje do interpretowania „wolności otrzymywania i przekazywania informacji”, o której mowa w art. 10 ust. 1 EKPC, nie tylko jako „wolności od” (wolność otrzymywania i przekazywania informacji bez inferencji władz publicznych), ale także jako „wolność do” informacji, z czym wiążą się pozytywne obowiązki po stronie organów państwa. Owa tendencja dostrzegana jest także w doktrynie, w której wskazuje się na „odejście od koncepcji pojmowania wolności słowa jako wyłącznie klasycznej wolności negatywnej. (...) W prawie do informacji mamy do czynienia ze zmianą terminologii (z «wolności» na «prawo»), co oznacza zmianę punktu ciężkości, a w tym również zmianę powinności samego państwa.

³⁵ *Guseva przeciwko Bułgarii*, zdanie odrębne sędziego Wojtyczka, § 7.

Państwo nie tylko powinno zaniechać ingerencji w wewnętrzną sferę jednostki, pozwalając jej na «swobodne wypowiedzanie się», ale powinno też zapewnić jej, jako członkowi określonego społeczeństwa związanego z nim w szerokim spektrum różnorodnych powiązań, swobodny dostęp do informacji³⁶.

Należy jednak z naciskiem podkreślić, że owa tendencja nie jest jednolicie rozumiana, o czym świadczą wyraźnie zdania odrębne sędziów Wojtyczka i Mahoneya w wyroku *Guseva przeciwko Bułgarii*. W związku z tym nie ma podstaw do stwierdzenia, że standard orzeczniczy ETPC daje podstawę do znajdowania w art. 10 ust. 1 EKPC gwarancji prawa do informacji publicznej. W chwili obecnej można mówić jedynie o tendencji, zmierzającej w kierunku szerokiej interpretacji tego przepisu. Przy rozpatrywaniu kolejnych spraw związanych z nieudostępnieniem informacji, ETPC stanie przed koniecznością kolejnych rozważań dotyczących zawartości normatywnej art. 10 ust. 1 EKPC.

Trybunał w zaprezentowanych orzeczeniach konsekwentnie wskazuje, że tworzenie podstaw do debaty publicznej za sprawą uzyskiwania informacji o sprawach publicznych, jest nie tylko domeną prasy, ale także organizacji pozarządowych, będących publicznym strażnikiem (*public watchdog*). W ostatnim z przeanalizowanych orzeczeniach ETPC dopatrywał się naruszenia tego prawa, choć skarżąca nie występowała w imieniu organizacji pozarządowej, ale we własnym. W dalszym ciągu brakuje orzeczenia ETPC odnoszącego się do sytuacji nieudostępnienia informacji jednostce, niedziałającej w celu stwarzania podstaw do publicznej debaty, która wszakże także jest objęta zakresem podmiotowym art. 10 ust. 1 EKPC (na problematykę tę wskazywał sędzia Wojtyczek w zdaniu odrębnym w sprawie *Guseva przeciwko Bułgarii*³⁷).

W okresie poprzedzającym zarówno uchwalenie, jak i wejście w życie polskiej ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁸ w jednym z orzeczeń Sądu Najwyższego, zapadłym na kanwie sprawy o udostępnienie prasie informacji publicznej, wskazano, że polska ustawa zasadnicza (art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) ustanawia wyższe standardy ochrony wolności wypowiedzi niż

³⁶ B. Baczyńska, *Wolność wyrażania opinii na podstawie artykułu 10 Europejskiej Konwencji...*, s. 227.

³⁷ *Guseva przeciwko Bułgarii*, Odrębna opinia sędziego Wojtyczka, § 7.

³⁸ Ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 2058 ze zm.).

przewidziane w EKPC³⁹. W naszej ocenie jest to stanowisko błędne. Zakres ochrony tej wolności (i wywodzonego z niej prawa do informacji) na gruncie Konstytucji RP oraz EKPC są odmienne.

Do takiej konstatacji skłania spostrzeżenie, że w art. 61 ust. 1 Konstytucji RP zagwarantowano prawo podmiotowe, którego elementem jest uprawnienie obywateli do uzyskiwania informacji publicznej oraz obowiązek władz publicznych do realizacji tego obowiązku. W związku z tym, w polskim porządku prawnym nie ma wątpliwości co do zasadności i konieczności nakładania na władze publiczne pozytywnych obowiązków. Prawo do informacji publicznej, zagwarantowane w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3 Konstytucji RP)⁴⁰ są środkami służącymi do realizacji wolności pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, zagwarantowanej z kolei w art. 54 ust. 1 Konstytucji RP.

Jednakże z naciskiem należy podkreślić, że na standard ochrony składają się także ograniczenia wolności czy prawa, zwłaszcza ich zakres. Pomimo podobnych regulacji na kanwie art. 10 ust. 2 EKPC i art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, polskie orzecznictwo wprowadziło wiele pozaustawowych ograniczeń prawa do informacji publicznej, takich jak m.in. kwalifikowanie określonych informacji jako informacji lub dokumentu „wewnętrznego”⁴¹, „prywatnego” czy „technicznego”, a tym samym odbieranie im przymiotu informacji publicznej. W odniesieniu do stanowiska ETPC w tej materii warto zwrócić uwagę na wyrok TASZ przeciwko Węgrom, w którym wskazano, że prawodawstwo nie może stwarzać możliwości do samowolnych ograniczeń prawa do informacji, gdyż może stać się to formą pośredniej cenzury. We wspólnej i zbieżnej opinii sędziowie Sajó i Vučinić w wyroku w sprawie *Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii* zwrócili uwagę m.in. na to, że „Sztuczny podział między danymi publicznymi a danymi w interesie osobistym może wręcz utrudnić dostęp do informacji publicz-

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego – Izby Administracyjnej, Pracy i Polityki Społecznej z 1 czerwca 2000 r., sygn. III RN 64/00, Legalis nr 49031.

⁴⁰ Wskazany przepis konstytucyjny stanowi o tym, że każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

⁴¹ Zob. S. Osowski, B. Wilk, *Udostępnianie kalendarzy spotkań piastunów organów władzy publicznej oraz informacji o ich spotkaniach*, „Informacja w administracji publicznej”, 2015, nr 1, s. 47.

nej⁴², które jest istotnym spostrzeżeniem dla wyróżniania na gruncie polskiego orzecznictwa sądów administracyjnych dokumentów czy informacji prywatnych, którym odbiera się przymiot informacji publicznej⁴³.

W związku z tym, do porównania standardów ochrony na gruncie art. 10 EKPC i art. 61 Konstytucji RP nie wystarczy przeanalizować zakres aktywnych obowiązków po stronie państwa do realizacji tych praw, ale także zakres i charakter ograniczeń praw człowieka. Jest to doniosłe zagadnienie, wykraczające jednakże poza zakres niniejszego opracowania.

Bez wątplenia w zrekonstruowaniu standardu ETPC w zakresie ograniczeń wolności otrzymywania i przekazywania informacji (prawa do informacji publicznej) pomocne będą kolejne wyroki ETPC, które zapadną w sprawach dotyczących nieudostępnienia informacji publicznych. O ile na podstawie art. 10 ust. 1 EKPC prawo do informacji (wywodzone z wolności otrzymywania i przekazywania informacji) przysługuje każdemu, to przed ETPC skuteczną ochronę znalazły, jak dotąd, organizacje społeczne, prasa i jednostki działające w organizacjach społecznych. Nie sposób obecnie stwierdzić, czy osoby niezwiązane z działalnością społeczną, związaną z tworzeniem podstaw do publicznej debaty, mogłyby uzyskać taką ochronę. Na gruncie Konstytucji RP nie budzi to wątpliwości z uwagi na brzmienie art. 61 ust. 1. Z kolei destruktywnie na standard ochrony prawa do informacji publicznej wpływa sankcjonowanie w orzecznictwie sądów administracyjnych pozaustawowych ograniczeń prawa do informacji publicznej.

Literatura

Baczyńska B., *Wolność wyrażania opinii na podstawie artykułu 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006.

Bernaczyk M., *Prawo do informacji publicznej w Polsce i na świecie*, Warszawa 2014.

⁴² Młodzieżowa Inicjatywa na Rzecz Praw Człowieka przeciwko Serbii, wspólna i zbieżna opinia sędziów Sajó i Vučinić, § 3.

⁴³ Tym samym gwarantuje się słabszą ochronę prawa do informacji publicznej niż w przypadku, gdyby określone informacje uznać za publiczne, ale ograniczyć ich dostępność ze względu na uregulowane w prawie przesłanki, m.in. prywatność osób fizycznych.

- Ciapała J., *Konstytucyjna regulacja praw podmiotowych. Podstawowe konsekwencje dla ustawodawcy*, [w:] *Prawa podmiotowe. Pojmowanie w naukach prawnych. Zbiór studiów*, red. J. Ciapała, K. Flaga-Gieruszyńska, Szczecin 2006.
- Głosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016.
- Nabielec M., *Prawo do informacji publicznej na gruncie art. 10 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Głosa częściowo krytyczna do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17 lutego 2015 r. w sprawie Gu-seva przeciwko Bułgarii, skarga nr 6987/07*, [w:] *Głosy wybranych orzeczeń dotyczących prawa do informacji*, red. S. Osowski, B. Wilk, Warszawa 2016.
- Osowski S., Wilk B., *Udostępnianie kalendarzy spotkań piastunów organów władzy publicznej oraz informacji o ich spotkaniach*, „Informacja w administracji publicznej”, 2015, nr 1.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009.
- Voorhoof D., Fathaigh R.Ó., *The press and NGOs’ right of access to official documents under strict scrutiny of the European Court of Human Rights*, <http://strasbourgobservers.com/2013/12/03/the-press-and-ngos-right-of-access-to-official-documents-under-strict-scrutiny-of-the-european-court-of-human-rights-2>.