



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

© Trybunał Konstytucyjny, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [Translation already published on the official website of the Polish Constitutional Tribunal] - Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Constitutional Tribunal for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Trybunał Konstytucyjny, [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Trybunału Konstytucyjnego] - Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Trybunał Konstytucyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

## PIĄTA SEKCJA

### DECYZJA

Skarga nr 75865/11  
CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

Europejski Trybunał Praw Człowieka (Piąta Sekcja), zasiadając w dniu 3 marca 2020 r. jako Izba składająca się z następujących sędziów:

Síofra O'Leary, *Przewodnicząca*,

Gabriele Kucsko-Stadlmayer,

Ganna Judkowska,

André Potocki,

Jonko Grozew,

Lətif Hüseyinov,

Anja Seibert-Fohr, *Sędziowie*,

i Claudia Westerdiek, *Kanclerz Sekcji*,

mając na uwadze powyższą skargę wniesioną w dniu 29 września 2011 r.,

mając na uwadze uwagi przedstawione przez pozwany Rząd oraz uwagi przedstawione w odpowiedzi przez skarżącego,  
po obradach wydaje następującą decyzję:

## FAKTY

1. Skarżąca organizacja, Centrum na rzecz Demokracji i Praworządności (*Центр демократії та верховенства права*), jest ukraińską organizacją pozarządową. Skarżącą organizację reprezentowali pani T. Oleksiejuk i pan A. Prawdyczenko, adwokaci praktykujący w Kijowie.

2. Ukraiński Rząd („Rząd”) reprezentowany był przez swojego pełnomocnika, pana I. Liszczyne.

### A. Okoliczności sprawy

3. Przedstawione przez strony fakty sprawy można pokrótce zaprezentować w sposób następujący.

4. Skarżąca organizacja prowadzi działalność od 2005 r. W czasie składania skarg nosiła nazwę Instytut Prawa Mediów. Organizacja posiada biura w Kijowie.

5. Zgodnie z Konstytucją Ukrainy Rząd powoływany jest przez koalicję ugrupowań i frakcji parlamentarnych, posiadających bezwzględną większość w Parlamencie (Radzie Najwyższej) (226 spośród 450 mandatów). Sporną kwestią konstytucyjną było to, czy ugrupowania, które jako takie nie posiadają większości bezwzględnej, mogą włączać do koalicji, w celu uzyskania większości bezwzględnej, posłów dysydenów z ugrupowań politycznych nie popierających koalicji oraz posłów niezrzeszonych.

6. Na tym tle toczyło się postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności, w wyniku którego skarżąca organizacja zwróciła się o udzielenie informacji. Kontekst przedmiotowego postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności został opisany w opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) na temat sytuacji konstytucyjnej na Ukrainie, przyjętej na 85. sesji plenarnej Komisji (17-18 grudnia 2010 r.):

„22. W lutym 2010 r. wybory prezydenckie w tym kraju wygrał Wiktor Janukowycz. Jednakże przy formowaniu nowego rządu pojawiły się pewne trudności, ponieważ koalicji większościowej (w której skład weszła Partia Regionów prezydenta Janukowycza, Blok Łytwyna oraz Partia Komunistyczna) zabrakło siedmiu głosów do uzyskania wymaganej większości 226 deputowanych. Na początku marca Rada Najwyższa Ukrainy [Parlament] znowelizowała ustawę o Regulaminie Parlamentu w zakresie przepisów dotyczących tworzenia koalicji rządzącej. Nowe przepisy stanowią, że większość parlamentarna ustalana jest na podstawie liczby posłów, którzy popierają daną koalicję. Te zmiany w Regulaminie pozwoliły na utworzenie nowej koalicji rządzącej.

23. Ta poprawka wydawała się jednak sprzeczna z art. 83 Konstytucji, zgodnie z którym koalicję rządzącą w Radzie Najwyższej musi tworzyć „koalicja ugrupowań parlamentarnych”, a nie pojedynczy deputowani [przepis ten został wprowadzony do Konstytucji w drodze poprawek z 2004 r. w celu zwiększenia poziomu odpowiedzialności politycznej zarówno Gabinetu Ministrów, jak i Parlamentu. Rada,

DECYZJA W SPRAWIE CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

po utworzeniu Gabinetu, miała ściślej z nim współpracować]. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie konstytucyjności art. 13 Ustawy o statusie deputowanych ludowych Ukrainy, wydanym w czerwcu 2008 r., wystąpienie z frakcji partii politycznej, z listy której deputowany został wybrany – lub nawet nieprzystąpienie do niej – jest sprzeczne z Konstytucją. Zdaniem Trybunału [Konstytucyjnego], „pozostanie posła we frakcji parlamentarnej partii politycznej (lub bloku wyborczego partii) z listy, z której został wybrany, jest jego *konstytucyjnym obowiązkiem, a nie prawem*” [podkreślenie dodane].

24. Jednak w dniu 6 kwietnia 2010 r. – wydając decyzję w sprawie odwołania wniesionego przez szereg posłów opozycji, którzy zwrócili się o oficjalną interpretację [przepisu konstytucyjnego dotyczącego tworzenia koalicji rządzącej] i kontrolę konstytucyjności art. 59 ustawy o Regulaminie Parlamentu – wydaje się, że Trybunał Konstytucyjny Ukrainy przedstawił w tej sprawie inną interpretację, idącą w kierunku dopuszczenia udziału poszczególnych deputowanych w Radzie Najwyższej w tworzeniu koalicji parlamentarnej.”

7. W dniu 10 lutego 2010 r. Parlament zmienił swój Regulamin. W szczególności zmieniony Regulamin zezwalał poszczególnym posłom, niezrzeszonym w żadnej partii i usuniętym z grupy partii, z listy której zostali wybrani, na przystąpienie do koalicji tworzącej rząd, nawet jeśli partia, do której należeli uprzednio, nie przystąpiła do koalicji i była jej przeciwna.

8. Kilku posłów opozycji złożyło wnioski o kontrolę konstytucyjności, zwracając się do Trybunału Konstytucyjnego o uznanie tych zmian za niezgodne z Konstytucją.

9. W toku postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności wszczętego przez posłów, w ramach uprawnień nadanych mu na mocy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (zob. par. 24 poniżej), sędzia sprawozdawca Trybunału Konstytucyjnego zwrócił się o opinie dotyczące kwestii prawnych poruszonych w sprawie do czterech największych publicznych uczelni prawniczych: Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki, Narodowej Akademii Prawa im. Jarosława Mudry, Narodowej Akademii Prawa w Odessie oraz Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Tarasa Szewczenki. Trzy pierwsze uczelnie prawnicze wydały wnioskowane opinie. Czwarta uczelnia, Uniwersytet Kijowski, przesłała odpowiednią opinię w dniu 8 kwietnia 2010 r., po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny (zob. par. 13 poniżej).

10. Opinie poświęcone były zagadnieniom wykładni Konstytucji, w szczególności interpretacji, jaką należy nadać przepisom Konstytucji dotyczącym statusu posłów i tworzenia koalicji rządzących. Zostały one podpisane przez profesorów prawa konstytucyjnego poszczególnych uczelni i (z wyjątkiem opinii sporządzonej na Uniwersytecie Lwowskim) i przesłane do Trybunału Konstytucyjnego wraz z pismami przewodnimi podpisanymi przez rektorów lub wicerektorów uczelni. Profesorowie Uniwersytetu Lwowskiego i Kijowskiego twierdzili, że zmiany w Regulaminie Parlamentu są niekonstytucyjne, natomiast profesorowie z Akademii Prawa w Charkowie i Odessie uznali je za zgodne z Konstytucją

DECYZJA W SPRAWIE CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

11. Sędzia sprawozdawca, na podstawie tych samych ram prawnych, również wystąpił o opinie w kwestiach prawnych poruszanych w sprawie do Prezydenta Ukrainy, Przewodniczącego Parlamentu, Premiera oraz Wydziału Ekspertyz Prawnych Sekretariatu Sądu Konstytucyjnego i uzyskał takie opinie.

12. W decyzji z dnia 6 kwietnia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, wbrew swojemu wcześniejszemu stanowisku, że koalicja może obejmować nie tylko grupy i frakcje parlamentarne, ale także poszczególnych posłów. W praktyce oznaczało to, że partie, które nie posiadały większości bezwzględnej, mogły przyjmować pojedynczych posłów z innych ugrupowań oraz posłów niezrzeszonych, aby powstała koalicja uzyskała liczbę mandatów powyżej 226 mandatów, a tym samym mogła powołać rząd.

13. W części decyzji z dnia 6 kwietnia 2010 r. przedstawiającej wnioski stron Trybunał Konstytucyjny, po przedstawieniu przedmiotu skargi konstytucyjnej, stwierdził:

„2. Prezydent Ukrainy, przewodniczący Rady Najwyższej, pracownicy naukowcy Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki, Narodowej Akademii Prawa im. Jarosława Mudry i Narodowej Akademii Prawa w Odessie wyrazili swoje stanowiska dotyczące przedmiotu wniosku o kontrolę konstytucyjności.”

14. W dniu 17 maja 2010 r. skarżąca organizacja wniosła do Trybunału Konstytucyjnego o udostępnienie jej kopii wyżej wymienionych opinii prawnych sporządzonych przez uniwersytety. Skarżąca organizacja nie wskazała, z jakich przyczyn potrzebuje tych opinii.

15. W dniu 31 maja 2010 r. kierownik sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego skierował do skarżącej organizacji pismo, informując, że żądane opinie nie mogą zostać przedstawione. Powołując się na Regulamin Trybunału Konstytucyjnego stwierdził, że opinie są dostępne tylko dla stron poszczególnych postępowań, a zgodnie z art. 38 ustawy o informacji właścicielami żądanych informacji są instytucje oświatowe są i to one są uprawnione do udostępniania sporządzonych przez siebie opinii prawnych (zob. odpowiednie przepisy przytoczone w par. 22 i 26 poniżej). Kierownik sekretariatu zaznaczył, że sporządza pismo na polecenie prezesa [Trybunału Konstytucyjnego]

16. Skarżąca organizacja wniosła skargę na Trybunał Konstytucyjny do sądu administracyjnego, domagając się uznania odmowy udzielenia informacji przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z prawem oraz nakazania ujawnienia informacji.

17. W dniu 1 lipca 2010 r. Obwodowy Sąd Administracyjny w Kijowie odmówił wszczęcia postępowania w sprawie skargi skarżącej organizacji, stwierdzając brak właściwości sądów administracyjnych. Powołał się na uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2009 r., w której wyjaśniono, że dla celów stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego sądy i sędziowie, gdy działają w związku z rozpoznawaniem sprawy sądowej, nie

mogą być uznawani za „organy władzy publicznej”, spory z którymi mogą być rozstrzygane przez sądy administracyjne (zob. par. 27 poniżej).

18. Skarżąca organizacja wniosła odwołanie. Kopie wniesionych odwołań nie zostały przedłożone do Trybunału. Z odpowiednich orzeczeń sądów krajowych nie wynika, czy w postępowaniu przed sądami skarżąca organizacja wskazywała na jakiegokolwiek podstawy złożenia wniosku o udzielenie informacji.

19. W dniu 9 grudnia 2010 r. Apelacyjny Sąd Administracyjny w Kijowie, a w dniu 24 marca 2011 r. Najwyższy Sąd Administracyjny podtrzymały wyrok sądu pierwszej instancji. Orzeczenie tego ostatniego doręczono skarżącej organizacji w dniu 29 marca 2011 r.

20. Z pisma Sekretariatu Trybunału Konstytucyjnego przedstawionego przez Rząd wynika, że po uchwaleniu w dniu 13 stycznia 2011 r. ustawy o dostępie do informacji publicznych materiały zawarte w aktach spraw Trybunału Konstytucyjnego zostały przeznaczone „do użytku wewnętrznego” zgodnie z art. 9 tej ustawy (zob. par. 23 poniżej)

21. W dniu 1 września 2014 r. oznaczenie „do użytku wewnętrznego” usunięto z dokumentów znajdujących się w aktach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących zakończonych postępowań, a sąd rozpoczął praktykę publikowania tych materiałów na swojej stronie internetowej. W ramach tego procesu w listopadzie 2014 r. opinie prawne będące przedmiotem niniejszej sprawy zostały opublikowane na stronie internetowej Trybunału Konstytucyjnego wraz z innymi materiałami z akt dotyczącymi odpowiednich postępowań w sprawie kontroli konstytucyjności z 2010 r.<sup>1</sup>

## **B. WŁAŚCIWE PRAWO KRAJOWE I PRAKTYKA**

### *1. Ustawa o informacji z 1992 r.*

22. Artykuł 38 ustawy, zmieniony w 2005 r. i w brzmieniu obowiązującym w odpowiednim czasie w 2010 r., stanowił, że informacje mogą stanowić w całości własność lub być wykorzystywane przez osoby fizyczne, osoby prawne i państwo. Właściciel (*власник*) informacji może nią dysponować według własnego uznania w granicach prawa. Jedną z przesłanek przysługiwania prawa własności do informacji jest fakt opracowania informacji przez właściciela.

### *2. Ustawa o dostępie do informacji publicznych z 2011 r.*

23. Artykuł 9 ustawy zezwala na ograniczenie publicznego dostępu do informacji oznaczonych jako „do użytku wewnętrznego” (*інформація для службового використання*). Oznaczenie takie można nadać szczególnie

---

<sup>1</sup> <http://www.ccu.gov.ua/docs/607> (ostatni dostęp w dniu 17 lutego 2020 r.).

DECYZJA W SPRAWIE CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

korespondencji wewnętrznej, notatkom, zaleceniom organów władz publicznych, w szczególności tym, które dotyczą etapów przygotowawczych opracowania ich decyzji.

3. *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 1996 r. (obowiązująca we właściwym czasie)*

24. Artykuł 19 ust. 2 ustawy przewidywał, że sędziowie Trybunału Konstytucyjnego mają prawo żądać (витребувати) od Parlamentu, Prezydenta, Premiera, Prokuratora Generalnego, sędziów, władz publicznych, wszelkich spółek i innych podmiotów, partii politycznych i organizacji pozarządowych wszelkich materiałów i informacji dotyczących spraw przygotowywanych do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

25. Artykuł 30 upoważnia Trybunał Konstytucyjny do uchwalenia własnego regulaminu, który reguluje kwestie związane z procedurą i organizacją pracy w Trybunale.

4. *Regulamin Trybunału Konstytucyjnego z 1997 r.*

26. Art. 34 ust. 2 Regulaminu w brzmieniu obowiązującym w danym czasie stanowił, że uczestnicy postępowania konstytucyjnego (zdefiniowani w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym jako osoby składające wniosek o kontrolę konstytucyjności, ich pełnomocnicy, a także podmioty i urzędnicy, świadkowie, biegli i tłumacze uczestniczący w postępowaniu) mieli prawo dostępu i zapoznawania się z (*ознайомлюватися*) materiałami zawartymi w aktach sprawy.

5. *Uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z 2009 r.*

27. Uchwała nr 6 pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 12 czerwca 2009 r. brzmi następująco:

[W rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego określających właściwość sądów administracyjnych] sądy i sędziowie, rozpoznając sprawy cywilne, gospodarcze, karne, administracyjne i administracyjnoprawne, nie mogą być uznawani za organy władzy publicznej sprawujące funkcje administracyjne i nie mogą być pozwanymi w sprawach dotyczących zaskarżenia ich decyzji, aktów lub bezczynności podejmowanych w związku z rozpoznawaniem spraw sądowych [*судити та судді при розгляді ними цивільних, господарських, кримінальних, адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ*].

## ZARZUTY

28. Skarżąca organizacja podniosła zarzut, iż decyzja władz dotycząca odmowy dostępu do poszukiwanych przez nią informacji, które jej zdaniem

były niezbędne do skutecznego korzystania przez nią z wolności wyrażania opinii, naruszyła jej prawa wynikające z art. 10 Konwencji.

29. Skarżąca organizacja podniosła również zarzut, na podstawie art. 13 Konwencji, że nie przysługiwał jej skuteczny krajowy środek odwoławczy w odniesieniu do skargi złożonej na podstawie art. 10.

## PRAWO

### A. Zarzut naruszenia artykułu 10 Konwencji

30. Skarżąca organizacja podniosła zarzut naruszenia 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 przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnym lub kinematograficznym.

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.”

#### 1. Oświadczenia stron

##### (a) Rząd

31. Nie doszło do ingerencji w prawo skarżącej organizacji do wolności wyrażania opinii.

32. Trybunał Konstytucyjny uwzględnił opinie, o które zwróciła się skarżąca organizacja, w swojej decyzji, która została opublikowana i z którą skarżąca organizacja mogła zapoznać się na stronie internetowej tegoż sądu.

33. Rząd przyznał, iż nie można ignorować roli skarżącej organizacji jako organizacji działającej na rzecz wolności wyrażania opinii i dostępu do informacji, jednakże materiały, o których udostępnienie wnosiła [skarżąca organizacja], nie były niezbędne do korzystania przez nią z wolności wyrażania opinii.

34. Dokonując oceny tej kwestii, należało wziąć pod uwagę fakt, że postępowanie dotyczyło funkcjonowania Parlamentu. Mimo że, co do zasady, kwestia ta dotyczyła interesu publicznego, nie było potrzeby poznania treści opinii, które Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę przy ocenie konstytucyjności zasad tworzenia koalicji parlamentarnych.

DECYZJA W SPRAWIE CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

35. Trudno było sobie wyobrazić, w jakim celu skarżąca organizacja starała się uzyskać dostęp do tych materiałów. Wydaje się, że miała ona jedynie wątpliwości co do prawidłowości rozstrzygnięcia dokonanego przez Trybunał Konstytucyjny. Decyzja ta została jednak w pełni uzasadniona i opublikowana, a skarżąca organizacja mogła w oparciu o tę decyzję wypowiedzieć się na temat interpretacji przepisów dotyczących tworzenia koalicji.

36. Ingerencja ta była przewidziana prawem, gdyż w odpowiednim czasie prawo wglądu do materiałów akt sprawy przysługiwało wyłącznie stronom postępowania w sprawie kontroli konstytucyjności.

37. Co do celu ingerencji, Rząd argumentował, że opinie, o które wniosowała skarżąca organizacja, stanowiły własność tych instytucji lub ich pracowników i nie mogły zostać ujawnione przez Trybunał Konstytucyjny osobom trzecim. Ograniczenie to miało również na celu zapewnienie autorytetu i bezstronności sądownictwa.

38. Odnośnie do kwestii „niezbędności w społeczeństwie demokratycznym”, informacje poszukiwane przez skarżącą organizację nie były przedmiotem publicznej debaty. Aby skorzystać z wolności wyrażania opinii, [skarżąca organizacja] mogła posłużyć się publicznie dostępnym tekstem decyzji Trybunału Konstytucyjnego. W każdym RAZIE opinie, o które występowała skarżąca organizacja, zostały później, w 2014 r., opublikowane na stronie internetowej sądu (zob. par. 21 powyżej).

**(b) Skarżąca organizacja**

39. Fakt upublicznienia poszukiwanych informacji po upływie czterech lat oznaczał, że nie istniał jakikolwiek prawny powód ich uprzedniego zatajenia, ich zastrzeżenie nie realizowało celu ochrony praw ich właścicieli i w rezultacie informacje były przez lata ukrywane przed opinią publiczną.

40. Opinie prawne, o które występowała skarżąca organizacja, miały dla społeczeństwa niezwykle istotne znaczenie. Oficjalne stanowisko czołowych uczelni prawniczych, finansowanych przez obywateli jako podatników, mające wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego, było dla nich ważne.

41. Decyzja w bezpośredni sposób dotyczyła działalności skarżącej organizacji. Skarżąca organizacja posiada ogromne doświadczenie w opracowywaniu projektów ustaw i prowadzeniu działań na rzecz ich uchwalenia w Parlamencie, w tym ustawy o dostępie do informacji publicznych z 2011 r., ustawy o reformie państwowych i samorządowych mediów drukowanych z 2015 r. oraz ustawy o publicznej telewizji i radiu z 2014 r. Posiadając szczególną wiedzę na temat świata mediów, eksperci skarżącej organizacji brali udział w licznych grupach roboczych, które pracowały nad projektami ustaw, a także zasiadali w komisjach powołanych przez Krajową Radę Telewizji i Radia, Prezydenta, Parlamentarnego Komisarza Praw Człowieka oraz różne ministerstwa.



DECYZJA W SPRAWIE CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

42. Skarżąca organizacja opracowała i opublikowała szereg badań dotyczących wpływu polityki na media oraz przejrzystości systemu sądowego dla dziennikarzy i dostępu do materiałów sądowych. Aby móc opracować wysokiej jakości analizę i zainicjować publiczną dyskusję na temat możliwego wpływu nowo powstałej koalicji parlamentarnej w odniesieniu do ustawodawstwa dotyczącego mediów, skarżąca organizacja potrzebowała nie tylko samej decyzji Trybunału Konstytucyjnego, lecz także innych materiałów zawartych w aktach sprawy.

43. Od czasu swojego powstania skarżąca organizacja pracowała nad ustanowieniem przejrzystych i sprawiedliwych zasad w sektorze mediów i angażowała się w działania na rzecz wprowadzania zmian w ustawodawstwie. Informacje, których poszukiwała, dotyczyły przewidywalności preferencji politycznych posłów. Po wyborach posłowie wybrani z listy danej partii często opuszczali ugrupowanie i przechodzili do innej partii. Było to spowodowane wadami prawnymi i doprowadziło do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Sytuacja ta wzbudziła wśród obywateli Ukrainy duże zainteresowanie.

44. Z uwagi na fakt stałej współpracy z Parlamentem skarżącej organizacji zależało na przewidywaniu wyników głosowania i konfiguracji politycznej Parlamentu, aby móc prowadzić skuteczne działania na rzecz wprowadzania zmian w ustawodawstwie. Projekty ustaw, za którymi lobbowała, odniosły sukces lub porażkę właśnie z tego względu. Jako przykład skarżąca organizacja przytoczyła projekt ustawy o publicznej telewizji i radiu, za którym lobbowała od 2004 r., ale który został uchwalony dopiero w 2014 r. dzięki sprzyjającej sytuacji politycznej.

## 2. Ocena Trybunału

### (a) Zgodność z zasadą sześciu miesięcy

45. Rząd nie przedstawił zastrzeżeń co do zachowania sześciomiesięcznego terminu w odniesieniu do pierwszej skargi. Jednakże Trybunał Konstytucyjny odrzucił wniosek skarżącej organizacji o udzielenie informacji ponad sześć miesięcy przed złożeniem przez nią pierwszej skargi do Trybunału (zob. par. 1 i 15 powyżej), a krajowe sądy administracyjne na trzech szczeblach jurysdykcji zgodnie stwierdziły brak właściwości w odniesieniu do skargi skarżącej organizacji, powołując się na istniejące wcześniej wytyczne wydane przez Sąd Najwyższy (zob. par. 27 powyżej).

46. W takich okolicznościach kwestia przestrzegania zasady sześciu miesięcy, jako zasady porządku publicznego, może wymagać rozważenia przez Trybunał z własnej inicjatywy zob. przykładowo *Lopes de Sousa Fernandes przeciwko Portugalii* [WI], nr 56080/13, § 128, 19 grudnia 2017 r.). Trybunał uważa jednak, że nie ma potrzeby zajmowania się tą kwestią, ponieważ skarga jest niedopuszczalna z przyczyn przedstawionych poniżej.

**(b) Zastosowanie artykułu 10 Konwencji**

*(i) Właściwe zasady ogólne*

47. Trybunał wyjaśnił i podsumował zasady, które należy stosować przy ocenie, czy odmowa dostępu do informacji stanowi ingerencję w wolność wyrażania opinii w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* ([WI], nr 18030/11, §§ 149-80, 8 listopada 2016 r.). Zgodnie z tym wyrokiem, art. 10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu władzy publicznej ani nie zobowiązuje Rządu do przekazywania takich informacji jednostce. Niemniej jednak takie prawo lub obowiązek może powstać, po pierwsze, gdy ujawnienie informacji jest nakazane przez sąd, a po drugie, w okolicznościach, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla wykonywania prawa do wolności wyrażania opinii i gdy odmowa jego udzielenia stanowi ingerencję w to prawo.

48. Trybunał uznał, że kwestie związane z zastosowaniem art. 10 i wystąpieniem ingerencji – a należy zauważyć, że te ostatnie stanowią element meritum skarg – często są nierozzerwalnie związane. W sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* (cyt. powyżej, §§ 71 i 117) dotyczącej prawa skarżącej organizacji pozarządowej do dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu władz publicznych, Trybunał uznał, iż nie ma przeszkód, aby interpretować art. 10 ust. 1 Konwencji jako obejmujący prawo dostępu do informacji i postanowił połączyć kwestię możliwości zastosowania tego artykułu i ocenę meritum w okolicznościach tej bezprecedensowej sprawy. Jednocześnie Trybunał uznawał w swoim orzecznictwie, że kwestia możliwości zastosowania stanowi kwestię jego jurysdykcji *ratione materiae*, a odpowiednią analizę należy przeprowadzić na etapie dopuszczalności, chyba że istnieje szczególny powód, by połączyć tę kwestię z meritum skargi (zob. *Denisow przeciwko Ukrainie* [WI], nr 76639/11, § 93, 25 września 2018 r., w odniesieniu do art. 8 i *Studio Monitori i Inni przeciwko Gruzji*, nr 44920/09 i 8942/10, § 32, 30 stycznia 2020 r.<sup>2</sup>). Wydaje się, że w niniejszej sprawie taki szczególny powód nie istnieje.

49. Czy i w jakim zakresie odmowa dostępu do informacji stanowi ingerencję w prawa skarżącego do wolności wyrażania opinii, należy oceniać w każdej indywidualnej sprawie i w świetle jej szczególnych okoliczności (zob. *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 157). Aby dokładniej określić zakres takiego prawa, Trybunał w tej ostatniej sprawie, powołując się na najnowsze orzecznictwo dotyczące art. 10, odniósł się do następujących kryteriów: (a) cel wniosku o udzielenie informacji; (b) charakter poszukiwanej informacji; (c) szczególna rola poszukującego informacji w „otrzymywaniu i przekazywaniu” jej społeczeństwu; oraz (d) czy informacja była gotowa i dostępna (*ibid.*, §§ 157-70).

---

<sup>2</sup>-Nieostateczny.

DECYZJA W SPRAWIE CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

*(ii) Zastosowanie powyższych zasad w niniejszej sprawie*

50. Poczynając od ostatniego ze wskazanych wyżej kryteriów, Trybunał zauważa, że fakt, iż informacje, o których udostępnienie zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego skarżąca organizacja, były gotowe i dostępne, nie jest przedmiotem sporu.

51. Przechodząc do kwestii szczególnej roli skarżącej organizacji w „otrzymywaniu i przekazywaniu” informacji społeczeństwu, Trybunał zauważa, że rola skarżącej organizacji jako organizacji pozarządowej pełniącej funkcję „strażnika” w życiu publicznym Ukrainy nie została zakwestionowana. Odnotowuje ponadto oświadczenie [skarżącej organizacji], iż posiada ona szczególną wiedzę na temat sfery mediów i że opublikowała szereg badań dotyczących wpływu polityki na media (zob. par. 41-42 powyżej). Zakres wyjaśnienia przez skarżącą organizację związku między pełnieniem wspomnianej funkcji strażnika a informacjami, o które wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego, odnosi się do kwestii „celu wniosku o udzielenie informacji” i zostanie przeanalizowany poniżej.

52. Odnośnie do charakteru informacji, Trybunał uznaje, że w okolicznościach niniejszej sprawy opinie prawne, o które wystąpiła skarżąca organizacja, spełniają kryterium interesu publicznego. Dotyczyły one kwestii konstytucyjnej o istotnych implikacjach dla życia politycznego. Ponadto nie można pominąć faktu, że w omawianej sprawie zauważono, iż Trybunał Konstytucyjny zmienił swoje wcześniejsze stanowisko w ważnej kwestii konstytucyjnej dotyczącej tworzenia koalicji (zob. ocena Komisji Weneckiej w par. 6 powyżej). Powoływał się przy tym na akademickie opinie prawne, nie cytując ich jednak, ani nawet nie streszczając ich treści. W takich okolicznościach można było zapewne oczekiwać, że opinia publiczna zainteresuje się treścią wspomnianych opinii prawnych.

53. W tym kontekście Trybunał uznaje za stosowne zauważyć, że przejrzystość może przyczyniać się do utrzymania legitymacji sądów sprawujących kontrolę konstytucyjności. W przypadku gdy, tak jak w niniejszej sprawie, sąd ma możliwość wystąpienia o podjęcie takich działań przez osoby trzecie, z czego korzysta, opinia publiczna może w pewnych okolicznościach mieć uzasadniony interes w uzyskaniu informacji nie tylko o ich otrzymaniu, ale także o ich zasadniczej treści.

54. W związku z tym Trybunał nie ma obowiązku zbadania w niniejszej sprawie, czy dokumenty tego rodzaju, o które wniosowała skarżąca organizacja, mogły lub powinny być zostać ujawnione co do zasady. Powinien raczej ustalić, czy skarżąca organizacja wykazała na jakimkolwiek etapie postępowania, że celem żądania udostępnienia informacji było umożliwienie jej skutecznego korzystania z prawa do wolności wyrażania opinii oraz że dostęp do tych informacji miał kluczowe znaczenie dla korzystania z prawa przyznanego na mocy art. 10 ust. 1. Nie wystarczy bowiem, że skarżący przedstawi abstrakcyjne stanowisko, iż

pewne informacje powinny być udostępniane ze względu na ogólną zasadę otwartości.

55. Nie ulega jednak wątpliwości, że z uwagi na to, iż opinie te stanowiły część akt sprawy tegoż sądu, ich ujawnienie mogło wywołać wątpliwości związane z koniecznością zapewnienia należytego wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z obowiązującymi w danym czasie przepisami proceduralnymi Trybunału Konstytucyjnego dostęp do takich informacji był ograniczony i były one dostępne jedynie dla uczestników postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zgodnie z przyjętymi w 2011 r. przepisami dotyczącymi dostępu do informacji, zostały one oznaczone jako przeznaczone wyłącznie do użytku wewnętrznego; oznaczenie to zostało zmienione dopiero w 2014 r., kiedy to wydaje się, że rozszerzono prawo dostępu do akt Trybunału Konstytucyjnego w sprawach, w których postępowanie zostało zakończone.

56. Trybunał przechodzi zatem do pierwszego z kryteriów wskazanych w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* i wymienionych w par. 49 (i) powyżej, tj. celu wniosku o udzielenie informacji.

57. Istotą argumentu skarżącej organizacji było to, że potrzebowała ona znać zasady dotyczące tworzenia koalicji rządzącej, co miało umożliwić jej sporządzanie wysokiej jakości analiz i skuteczne prowadzenie działań na rzecz wprowadzania zmian w ustawodawstwie w dziedzinie prawa medialnego (zob. par. 42 do 44 powyżej). Skarżąca organizacja nie przedstawiła żadnych informacji, które wskazywałyby, że w odpowiednim czasie posiadała szczególne doświadczenie lub prowadziła działalność związaną z kwestiami konstytucyjnymi wykraczającymi poza sprawy dotyczące mediów i informacji lub że specjalizowała się w odpowiednich zagadnieniach prawa konstytucyjnego. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie dotyczyło jednak mediów czy wolności wyrażania opinii, a raczej kwestii związanych z wykładnią Konstytucji.

58. Skarżąca organizacja nie podniosła, przykładowo, że opinie prawne były niezbędne do interpretacji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w zakresie jego wpływu na media. Nie twierdziła również, że z jakiegokolwiek konkretnego powodu była zainteresowana jakimkolwiek szczególnym aspektem postępowania przed tym sądem, jego obradami lub rozumowaniem (na przykład podejrzeniem ewentualnej nieprawidłowości, którą skarżąca organizacja zamierzała ujawnić itp.). Co więcej, Trybunał Konstytucyjny wskazał skarżącej organizacji, że może wystąpić o udostępnienie opinii prawnych do uczelni prawniczych, które je sporządziły (zob. par. 15 powyżej). Skarżąca organizacja nigdy jednak nie podjęła próby zwrócenia się o opinie do uczelni prawniczych i, co najważniejsze, nie wyjaśniła, dlaczego tego nie zrobiła. Przykładowo, nie wskazała, że uważała taki wniosek za skazany na niepowodzenie z konkretnego powodu (por. przykładowo, *Studio Monitori i Inni*, cyt. powyżej, § 40).

59. W tym kontekście Trybunał ponownie podkreśla, że Konwencja nie dopuszcza *actio popularis*, lecz wymaga – jako warunek skorzystania z prawa do skargi indywidualnej – aby skarżący był w stanie twierdzić na podstawie argumentów, że on sam stał się, bezpośrednio lub pośrednio, ofiarą naruszenia Konwencji wynikającego z działania lub zaniechania, które można przypisać Układającemu się Państwu (zob. *Cengiz i Inni przeciwko Turcji*, nr 48226/10 i 14027/11, § 49, ETPCz 2015 r. (streszczenie)). Oznacza to, co stwierdzono już wcześniej, że powołując się na art. 10, skarżący nie może wskazywać na abstrakcyjne ograniczenie dostępu do informacji, które zdaniem skarżącego powinny być dostępne co do zasady, lecz musi być w stanie wykazać, że dostęp do żądanej informacji ma zasadnicze znaczenie dla wykonywania prawa skarżącego do wolności wyrażania opinii w ten sposób, że odmowa dostępu do takiej konkretnej informacji stanowi ingerencję w to prawo.

60. Jak wskazywano uprzednio, artykuł 10 nie przyznaje jednostkom prawa dostępu do informacji znajdujących się w posiadaniu Państwa, jednakże prawo takie może powstać, po pierwsze, gdy ujawnienie informacji jest nakazane przez sąd, a po drugie, w okolicznościach, gdy dostęp do informacji ma zasadnicze znaczenie dla wykonywania prawa do wolności wyrażania opinii i gdy odmowa jego udzielenia stanowi ingerencję w to prawo (zob. *Magyar Helsinki Bizottság*, cyt. powyżej, § 156).

61. W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z żadnym z tych dwóch scenariuszy: nie istniał sądowy nakaz ujawnienia informacji i, jak wyjaśniono powyżej, skarżąca organizacja nie wykazała, że dostęp do żądanych materiałów miał kluczowe znaczenie dla korzystania przez nią z przysługującego jej prawa do wolności wyrażania opinii, a w szczególności wolności otrzymywania i przekazywania informacji.

62. Trybunał stwierdza zatem, że skarżąca organizacja nie wykazała, iż odrzucenie jej wniosków o dostęp do odpowiednich informacji naruszyło korzystanie przez nią z wolności otrzymywania i przekazywania informacji w sposób uderzający w samą istotę jej praw wynikających z art. 10.

63. W świetle powyższych rozważań Trybunał uznaje, że powyższa skarga musi zostać odrzucona jako niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji, zgodnie z art. 35 ust. 3 lit. a) i ust. 4 Konwencji.

## **B. Zarzut naruszenia artykułu 13 Konwencji**

64. Skarżąca organizacja podniosła zarzut naruszenia art. 13 Konwencji, który brzmi następująco:

„Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.”

DECYZJA W SPRAWIE CENTRUM NA RZECZ DEMOKRACJI I PRAWORZĄDNOŚCI  
przeciwko UKRAINIE

65. Rząd nie zgodził się z tym zarzutem.

66. Trybunał, uznawszy odnośną skargę na podstawie art. 10 Konwencji za niedopuszczalną, stwierdza, że skarżąca organizacja nie przedstawiła uzasadnionych zarzutów na gruncie art. 13 Konwencji.

67. W związku z powyższym skarga skarżącej organizacji wniesiona na gruncie art. 13 musi zostać odrzucona jako niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji, zgodnie z art. 35 ust. 3 lit. a) i ust. 4 Konwencji.

Z tych przyczyn Trybunał, większością głosów,

*Uznaje* skargę za niedopuszczalną.

Sporządzono w języku angielskim i obwieszczono na piśmie w dniu 26 marca 2020 r.

Claudia Westerdiek  
Kanclerz

Síofra O’Leary  
Przewodnicząca