



Berno, 24 września 2014 r.

Rekomendacja

zgodnie z art. 14 federalnej ustawy o
jawności informacji w administracji
(niem. Bundesgesetz über das
Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung)

w sprawie wniosku o postępowanie
pojednawcze złożonego przez

X
(wnioskodawca)

przeciwko

armasuisse,
Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS (Federalny
Departament Obrony, Ochrony Ludności i Sportu)

I. Federalny Komisarz ds. Ochrony Danych i Informacji stwierdza:

1. W mailu z dnia 26 maja 2014 r. wnioskodawca (dziennikarz), na podstawie ustawy federalnej o jawności informacji (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR [Systematyczny Zbiór Prawa Federalnego] 152.3), zwrócił się do armasuisse o udostępnienie terminarza z Outlooka obejmującego lata 2013 i 2014 (do 26 maja 2014 r.) należącego do Ulricha Appenzellera - odchodzącego ze stanowiska szefa uzbrojenia.
2. W piśmie z dnia 12 czerwca 2014 r. armasuisse ustosunkował się do wniosku i poinformował wnioskodawcę, że odmawia mu się dostępu do terminarza szefa uzbrojenia. Armasuisse wyjaśnił swoją decyzję w następujący sposób:
„Wniosek nie jest wystarczająco skonkretyzowany (art. 10 ust. 3 BGÖ). Wniosek nie dotyczy dostępu do konkretnego dokumentu lub przypadku, ale dostępu do nieokreślonej liczby dokumentów w nieokreślonym czasie. W związku z tym armasuisse nie ma też możliwości reinterpretacji, w rozumieniu wnioskodawcy, jako analogicznego i tym samym dopuszczalnego wniosku. Terminarz nie powinien być traktowany jako dokument, ale raczej jako nośnik informacji. Dlatego też każdy wpis jest oddzielnym dokumentem. Zgodnie z art. 5 BGÖ oraz art. 1 VBGÖ¹ wymagane dokumenty nie są dokumentami urzędowymi.”

¹ Rozporządzenie w zakresie jawności informacji (niem. Öffentlichkeitsverordnung VBGÖ; SR 152.31).



Ponadto armasuisse stwierdził, że wpis w kalendarzu nie może zostać uznany za dokument gotowy, ponieważ takie wpisy są stale zmieniane, usuwane lub przenoszone. Dlatego też taki dokument ma zawsze status kopii roboczej. Co więcej, terminy w kalendarzu są przeznaczone wyłącznie do użytku osobistego i mogą również zawierać wrażliwe dane osobowe partnerów biznesowych, ale także wpisy prywatne, które nie podlegałyby ustawie o jawności informacji. Wreszcie, żądana treść podlegałaby kilku odstępstwom przewidzianym w ustawie o jawności informacji. W szczególności są to art. 7 ust. 1 lit. g BGÖ (tajemnica zawodowa, handlowa lub produkcyjna), art. 7 ust. 1 lit. h BGÖ (informacje dobrowolnie ujawnione organowi przez osoby trzecie, których poufność została zapewniona przez organ), jak również art. 7 ust. 2 BGÖ (ochrona prywatności osób trzecich lub ujawnienie danych osobowych osób trzecich).

3. W dniu 18 czerwca 2014 r. wnioskodawca złożył wniosek o wszczęcie postępowania pojednawczego do Federalnego Komisarza ds. Ochrony Danych i Informacji (Komisarz). Wskazał w nim, że odmowa dostępu przez armasuisse jest sprzeczna z punktem 4.2.4. dokumentu [Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellten Fragen](#) [Wdrożenie zasady jawności informacji w administracji federalnej: najczęściej zadawane pytania] Federalnego Urzędu Sprawiedliwości BJ oraz Federalnego Komisarza ds. Ochrony Danych i Informacji EDÖB z dnia 7 sierpnia 2013 r., zgodnie z którym terminarz w Outlooku spełnia wymogi prawne dokumentu urzędowego na podstawie art. 5 ust. 1 BGÖ i tym samym jest dostępny z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z art. 7 i 8 BGÖ.
4. W piśmie z dnia 19 czerwca 2014 r. komisarz potwierdził wnioskodawcy otrzymanie wniosku o wszczęcie postępowania pojednawczego i jednocześnie zwrócił się do armasuisse o przedłożenie żądanych dokumentów, a także szczegółowego i dobrze uzasadnionego oświadczenia.
5. W piśmie z dnia 26 czerwca 2014 roku armasuisse złożył oświadczenie komisarzowi. Stwierdził w nim, że celem ustawy o jawności informacji jest umożliwienie dostępu do dokumentów urzędowych. Dokumentem urzędowym jest każda informacja, która jest zapisana na dowolnym nośniku informacji. W tym kontekście nośnikiem informacji jest terminarz, niezależnie od tego, czy jest prowadzony na papierze, czy w bazie danych. W związku z tym sama ustawa rozróżnia pomiędzy informacją, sporządzoną na jej podstawie dokumentem i jej nośnikiem. Ponadto wniosek o dostęp nie był wystarczająco skonkretyzowany (art. 10 ust. 3 BGÖ). Nie był to wniosek o wgląd do konkretnego dokumentu lub konkretnego przypadku, ale o dostęp do nieokreślonej liczby dokumentów w nieokreślonym czasie. Dokładne określenie nośnika informacji nie zmienia tego faktu. W związku z tym armasuisse nie miał również możliwości ponownej interpretacji przedłożonego wniosku w rozumieniu wnioskodawcy jako analogicznego i tym samym dopuszczalnego wniosku. W opinii armasuisse nie było więc żądania o dokument podlegający ujawnieniu, „co oznacza, że należało stwierdzić, iż nie został on przedłożony”. Jeżeli jednak brakuje przedmiotu skargi lub postępowania pojednawczego, wniosek o wszczęcie postępowania pojednawczego nie może zostać przyjęty.
6. W mailu z dnia 27 czerwca 2014 r. komisarz poinformował armasuisse, że odpowie na wniosek o wszczęcie postępowania pojednawczego złożony przez wnioskodawcę i sprawdzi dostępność wnioskowanej treści przy okazji postępowania pojednawczego. Opierając się na obowiązku udziału organu w postępowaniu pojednawczym zgodnie z art. 12b ust. 1 lit. b VBGÖ, zwrócił się on z jednej strony do armasuisse o niezwłoczne przesłanie mu terminarza szefa uzbrojenia obejmującego lata 2013 i 2014, a z drugiej strony o podjęcie wszelkich niezbędnych kroków w celu zapewnienia, że dokument podlegający ocenie zostanie zachowany w oryginalnym formacie do czasu prawomocnego zakończenia postępowania pojednawczego lub ewentualnego późniejszego postępowania odwoławczego.



7. W dniu 2 lipca 2014 r. armasuisse przedłożył komisarzowi wymagane dokumenty.
8. Z tego względu, że z dokumentów nie wynikało jasno dla komisarza, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie odchodzący szef uzbrojenia, jako osoba zainteresowana, został w ogóle przesłuchany w tej sprawie zgodnie z art. 11 ust. 1 BGÖ, to w dniu 8 września 2014 r. zwrócił się do armasuisse ponownie z pytaniem, czy osoba zainteresowana została przesłuchana, a jeśli tak, to jaka jest jego opinia w sprawie udzielenia dostępu.
9. W mailu z dnia 15 września 2014 r. armasuisse poinformował komisarza, że zainteresowany został wysłuchany przez armasuisse w sprawie niniejszego wniosku o dostęp do jego terminarza w Outlooku obejmującego lata 2013/2014. Armasuisse podzielił się ponadto następującą informacją:
„Jego decyzja jest następująca: Nie ma możliwości wydania i udostępnienia terminarza w Outlooku”.

II. Federalny Komisarz ds. Ochrony Danych i Informacji rozważa następujące kwestie:

A. Rozważania formalne: Postępowanie pojednawcze i rekomendacja zgodnie z art. 14 BGÖ

10. Zgodnie z art. 13 BGÖ, osoba może złożyć wniosek o wszczęcie postępowania pojednawczego do komisarza, jeżeli organ ogranicza, opóźnia lub odmawia dostępu do dokumentów urzędowych lub jeżeli organ nie wydaje oświadczenia w terminie przewidzianym przez prawo.
11. Komisarz nie działa z urzędu, a jedynie na podstawie pisemnego wniosku o wszczęcie postępowania pojednawczego². Każda osoba, która brała udział w procedurze składania wniosku o dostęp do dokumentów urzędowych, jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania pojednawczego. Do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania pojednawczego wystarczy zwykła forma pisemna. Z wniosku musi jasno wynikać, że komisarz powinien zająć się tą sprawą. Wniosek o wszczęcie postępowania pojednawczego musi zostać złożony w ciągu 20 dni od otrzymania opinii organu na piśmie.
12. Wnioskodawca złożył wniosek do armasuisse o udzielenie dostępu zgodnie z art. 10 BGÖ i otrzymał odpowiedź odmowną. Jako uczestnik poprzedniego postępowania wnioskowego jest on uprawniony do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania pojednawczego. Wniosek o przeprowadzenie postępowania pojednawczego został złożony w należytej formie (zwykła forma pisemna) i w odpowiednim terminie (w ciągu 20 dni po otrzymaniu opinii organu) u komisarza.
13. Postępowanie pojednawcze może być prowadzone w formie pisemnej lub w formie konferencji (z udziałem jednej strony lub wszystkich stron) pod kierownictwem komisarza. Za szczegółowe określenie procedury odpowiedzialny jest wyłącznie komisarz³.
14. Jeśli nie można osiągnąć porozumienia lub jeśli nie ma szans na polubowne rozwiązanie, komisarz jest zobowiązany na mocy art. 14 BGÖ do wydania rekomendacji na podstawie swojej oceny sprawy (por. punkt 8 i nast.).

B. Rozważania merytoryczne

15. Na podstawie art. 12 ust. 1 rozporządzenia w zakresie jawności informacji (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ, SR 152.31)

² BBI 2003 2023.

³ BBI 2003 2024.



komisarz bada zgodność z prawem i adekwatność oceny organu w sprawie wniosku o uzyskanie dostępu. W ramach procedury pojednawczej sprawdza on na przykład czy organ odpowiedzialny za wniosek o zapewnienie dostępu zastosował zgodnie z prawem pojęcie dokumentu urzędowego (art. 5 BGÖ), jak również klauzule wyłączenia przewidziane w art. 7 i nast. BGÖ lub czy przepisy dotyczące ochrony danych osobowych (art. 9 BGÖ) zostały zastosowane zgodnie z prawem. Z drugiej strony, w tych dziedzinach, w których ustawa o jawności informacji daje organowi pewien stopień swobody przy rozpatrywaniu wniosku o zapewnienie dostępu (np. rodzaj kontroli dokumentów urzędowych), sprawdza się, czy rozwiązanie wybrane przez organ jest dostosowane do okoliczności danej sprawy i czy jest właściwe. Czyniąc to, komisarz może przedstawić odpowiednie propozycje w ramach procedury pojednawczej (art. 12 ust. 2 VBGÖ) lub, jeśli to konieczne, wydać odpowiednią rekomendację (art. 14 BGÖ)⁴.

16. Aby uzasadnić całkowitą odmowę dostępu, armasuisse przedstawił pięć różnych zastrzeżeń.

Po pierwsze armasuisse jest zdania, że kalendarz spotkań nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu ustawy o jawności informacji, lecz stanowi co najwyżej nośnik informacji zawierający różnorodne pojedyncze informacje (mianowicie poszczególne wpisy). W związku z tym, zdaniem armasuisse, nie wystąpiono z wnioskiem o udostępnienie dokumentu podlegającego wydaniu. Ponieważ w konsekwencji brak było przedmiotu skargi lub postępowania pojednawczego, wniosek wnioskodawcy o przeprowadzenie postępowania pojednawczego nie mógł być nawet rozpatrzony.

Po drugie, wpis do kalendarza nie mógł zostać zakwalifikowany jako dokument gotowy w rozumieniu ustawy (art. 5 ust. 3 lit. b BGÖ w związku z art. 1 ust. 2 VBGÖ), ponieważ jest on stale zmieniany, usuwany lub przenoszony, co oznacza, że wpisy takie zawsze mają status wersji roboczej.

Po trzecie, terminy w kalendarzu są przeznaczone wyłącznie do użytku osobistego (art. 5 ust. 3 lit. c BGÖ w związku z art. 1 ust. 3 VBGÖ).

Po czwarte, wniosek nie był wystarczająco skonkretyzowany zgodnie z art. 10 ust. 3 BGÖ, ponieważ nie żądano w nim dostępu do konkretnego dokumentu lub konkretnego przypadku, lecz dostępu do nieokreślonej liczby dokumentów w nieokreślonym czasie. Nie zmienia tego również dokładne określenie nośnika informacji. W związku z tym armasuisse nie mógł ponownie zinterpretować wniosku wnioskodawcy jako wniosku dopuszczalnego.

Po piąte, żądane informacje podlegałyby różnym wyłączeniom przewidzianym w ustawie o jawności informacji, jak na przykład w art. 7 ust. 1 lit. g BGÖ (ujawnianie tajemnic zawodowych, handlowych lub produkcyjnych), art. 7 ust. 1 lit. h BGÖ (informacje dobrowolnie ujawnione organowi przez osoby trzecie, których poufność zapewnił organ) oraz art. 7 ust. 2 BGÖ (ingerencja w prywatność osób trzecich).

Pięć zastrzeżeń zgłoszonych przez armasuisse zostanie przeanalizowanych osobno w dalszej części dokumentu.

17. Zgodnie z art. 5 ust. 1 BGÖ dokumentem urzędowym jest każda informacja, która jest zapisana na dowolnym nośniku informacji (lit. a), znajduje się w posiadaniu organu, od którego pochodzi lub któremu została przekazana (lit. b) i dotyczy wykonywania zadania publicznego (lit. c). Zdaniem armasuisse terminarz w programie Outlook nie jest zapisany na żadnym nośniku informacji, ale sam w sobie powinien być zakwalifikowany jako nośnik informacji. W związku z tym wnioskodawca wskazał jedynie konkretny nośnik informacji, a nie wymagał dostępu do jasno określonych dokumentów urzędowych.

⁴ CHRISTINE GUY-ECABERT, w: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 13, RZ 8.



18. Zdaniem komisarza należy zaprzeczyć temu stanowisku. Zgodnie z wnioskiem o dostęp z dnia 26 maja 2014 r., wnioskodawca wyraźnie zażądał dostępu do terminarza w Outlooku obejmującego lata 2013 i 2014 (do 26 maja 2014) i należącego do odchodzącego szefa uzbrojenia armasuisse. Oczywistym jest, że w ten sposób wnioskodawca chce zapoznać się z całą treścią terminarza w programie Outlook poczynawszy od 1 stycznia 2013 r. do 26 maja 2014 r. włącznie. Fakt, że wnioskodawca podał nazwę miejsca, gdzie dokonano tych wpisów (tj. program „Personal Information Manager Outlook” firmy Microsoft), należy rozumieć wyłącznie w ten sposób, że chciał on wyjaśnić, dla której konkretnej osoby chciałby przejrzeć poszczególne informacje wprowadzone do tego programu w wyrażnie wyznaczonym czasie. Zdaniem komisarza, gdyby szef uzbrojenia prowadził lub pozwolił prowadzić jego terminarz w innym programie lub nawet w formie papierowej, a nie w Outlooku, byłoby również oczywiste, że wnioskodawca zamierzał zażądać dostępu do zawartych w nim wpisów. W rezultacie wnioskodawcy chodziło o możliwość wglądu do zapisów w oficjalnym terminarzu odchodzącego szefa uzbrojenia, a nie przede wszystkim o dostęp do konkretnego nośnika informacji. Zarzut podniesiony przez armasuisse, że terminarz w programie Outlook szefa uzbrojenia nie jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 5 BGÖ, lecz jedynie nośnikiem informacji, należy zatem odrzucić. W odniesieniu do dwóch pozostałych wymogów dotyczących dokumentu urzędowego (art. 5 ust. 1 lit. b i c BGÖ), komisarz, w porozumieniu z armasuisse, nie widzi żadnych problemów.
19. W kwestii tego, czy terminarz w Outlooku pracownika federalnego spełnia kryteria prawne dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 5 ust. 1 BGÖ, komisarz odsyła również do dokumentu opublikowanego na stronie internetowej i opracowanego we współpracy z Federalnym Urzędem Sprawiedliwości [Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellten Fragen](#): z dnia 7 sierpnia 2013 r. W punkcie 4.2.4. znajdują się następujące informacje:
„Terminarze: Terminarze, takie jak kalendarz Outlook, są udostępniane pracownikom administracyjnym w związku z wykonywaniem zadań publicznych. Terminarz spełnia zatem wymogi prawne dokumentu urzędowego zgodnie z art. 5 ust. 1 BGÖ i jest dostępny z zastrzeżeniem wyjątków zgodnie z art. 7 i 8 BGÖ. Jeśli do kalendarza Outlooka oprócz terminów związanych z pracą dodawane są prywatne terminy, można je oznaczyć jako „Prywatne” [...]”.
20. Ponadto armasuisse stwierdził, że zapisów w kalendarzu nie można zakwalifikować jako gotowych dokumentów, ponieważ ze względu na ciągłe poprawki zawsze będą miały status wersji roboczej.
21. Zgodnie z art. 1 ust. 2 VBGÖ, dokument uważa się za gotowy, gdy został podpisany przez organ, który go sporządził (lit. a) lub gdy został ostatecznie przekazany przez sporządzającego adresatowi, czyli do wiadomości lub komentarza albo jako podstawa do podjęcia decyzji (lit. b). Te dwa kryteria nie okazują się jednak istotne w niniejszej sprawie, ponieważ terminarz pracownika federalnego zasadniczo nie jest ani podpisywany, ani przesyłany do konkretnego odbiorcy w celu dalszego przetwarzania lub jako podstawa do podejmowania decyzji. Skoro jednak ustawodawca co do zasady nie uzależnił kwalifikacji dokumentu jako "urzędowego" w rozumieniu ustawy o jawności informacji ani od podpisu, ani od jakiegokolwiek przekazania dokumentu, należy przyjąć, że te dwa kryteria wymienione w rozporządzeniu w zakresie jawności informacji i zaczerpnięte z orędzia do ustawy o jawności informacji⁵ są jedynie ważkimi wskazówkami co do ostatecznego charakteru dokumentu. W tym sensie również z orędzia można wyciągnąć jednoznacznie odwrotny wniosek, że fakt,

⁵ BBl 2003 1998.



iż dokument nie został podpisany, nie musi oznaczać, że nie kwalifikuje się on jako dokument urzędowy w rozumieniu ustawy o jawności informacji⁶. Natomiast według komisarza znaczenie ma to czy dokument podlegający ocenie jest dostępny w ostatecznej wersji⁷ i czy proces tworzenia tego dokumentu został zatem zakończony. Wreszcie wynika z tego również, że wpisy w terminarzu są dostępne w ostatecznej wersji najpóźniej po upływie danego dnia i nie ma już powodu do ich zmiany. Ponieważ we wniosku o dostęp wnioskodawca zażądał jedynie dostępu do wpisów z ostatnich dni, wszystkie te wpisy w kalendarzu należy uznać za gotowe w opinii komisarza.

22. Ponadto armasuisse stwierdził, że terminy w kalendarzu odchodzącego szefa uzbrojenia były przeznaczone wyłącznie do użytku osobistego (art. 5 ust. 3 lit. c BGÖ w związku z art. 1 ust. 3 VBGÖ). Zgodnie z art. 1 ust. 3 VBGÖ, dokumentem przeznaczonym do użytku osobistego jest każda informacja, która służy celom urzędowym, ale których wykorzystanie jest zastrzeżone wyłącznie dla autora lub wąskiej grupy osób jako pomoc robocza, takie jak notatki lub kopie robocze dokumentów. Orędzie do ustawy o jawności informacji rozróżnia dwie kategorie dokumentów, które należy kwalifikować jako przeznaczone do użytku osobistego.⁸ Z jednej strony są to dokumenty, które są wykorzystywane do celów urzędowych ale z których korzystanie jest zastrzeżone wyłącznie dla autora (por. art. 1 ust. 3 VBGÖ), a z drugiej strony informacje, które są w posiadaniu organu w szerszym znaczeniu, ale które nie służą celom urzędowym, jak np. e-maile o treści czysto prywatnej lub prywatne zdjęcia wiszące w biurze administracji⁹.
23. Drugą kategorię można wykluczyć już na wstępie, ponieważ terminarz w Outlooku pracownika federalnego jest oczywiście dokumentem, który służy przede wszystkim celom urzędowym. Z drugiej strony pojawia się pytanie, czy jest to dokument pierwszej kategorii, który służy wprawdzie celom urzędowym, ale jego wykorzystanie jest zastrzeżone dla autora lub wąsko ograniczonej grupy osób.
24. Zdaniem komisarza osobisty dziennik, notatki odręczne itp. są słusznie uznawane za przeznaczone do użytku osobistego i tym samym wyłączone z prawa dostępu, choćby dlatego, że różnią się one całkowicie w zależności od osobistych metod pracy danego pracownika administracyjnego, są zazwyczaj sporządzane lub też w ogóle, w zależności od indywidualnego podejścia danego pracownika administracyjnego. Ponadto takie pomoce, jeśli w ogóle są, przechowywane są w odpowiednim systemie zarządzania dokumentami tylko w ograniczonym zakresie i dlatego bardzo trudno jest od samego początku stwierdzić, czy takie dokumenty istnieją w konkretnym przypadku i czy można do nich uzyskać dostęp. Nie stanowi to jednak problemu, o ile, w przeciwieństwie do tych osobistych pomocy, ostatecznie opracowany dokument urzędowy jest zasadniczo dostępny i w związku z tym można w pełni uwzględnić jawność administracyjną wprowadzoną ustawą o dostępie do informacji.

⁶ BBl 2003 1998.

⁷ W tym kontekście BBl 2003 1997.

⁸ BBl 2003 2000.

⁹ Por. także [Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen vom 24. Mai 2006](#), [Federalny Urząd Sprawiedliwości, rozporządzenie w sprawie dostępu do informacji - objaśnienia z dnia 24 maja 2006 r.], s. 3.



25. Z kolei w przypadku terminarza w Outlooku pracownika federalnego zajmującego wysokie stanowisko kierowniczego należy przyjąć, że z jednej strony kilka osób ma dostęp do zawartych w nich wpisów, gdyż jest wysoce prawdopodobne, że nie są one prowadzone, a przynajmniej nie wyłącznie, przez tę samą osobę, ale że jej osobiscy pracownicy również mają do nich częściowy lub całkowity dostęp. Z drugiej strony należy zauważyć, że terminarz pracownika federalnego pełniącego funkcję kierowniczą nie może być kwalifikowany pod względem treści jako zwykła pomoc w pracy zarezerwowana dla danej osoby, lecz jako zapis działań i czynności tej osoby w ramach pełnionej przez nią funkcji publicznej i wypełniania jej obowiązków.
- Zdaniem komisarza terminarz odchodzącego szefa uzbrojenia, który ma zostać poddany ocenie w niniejszej sprawie, nie jest zatem uznawany za przeznaczony do użytku osobistego i dlatego musi zostać zatem sprawdzony pod kątem jego dostępności w świetle przepisów o odstępstwach zawartych w ustawie o dostępie do informacji.
26. *Wynik pośredni: Wymagany przez wnioskodawcę terminarz w Outlooku odchodzącego szefa uzbrojenia armasuisse spełnia wymogi prawne dokumentu urzędowego zgodnie z art. 5 BGÖ. W szczególności nie należy go klasyfikować jako "niegotowy" lub jako „przeznaczony do użytku osobistego”.*
27. Ponadto armasuisse uznał, że wniosek o dostęp nie był wystarczająco skonkretyzowany zgodnie z art. 10 ust. 3 BGÖ, ponieważ nie był to wniosek o wgląd w konkretny dokument lub konkretną sytuację biznesową, lecz o nieokreśloną liczbę dokumentów w nieokreślonym czasie. W związku z tym armasuisse nie mógł ponownie zinterpretować wniosku wnioskodawcy jako wniosku dopuszczalnego.
28. Zgodnie z wnioskiem wnioskodawcy o uzyskanie dostępu, zażądał on wglądu do terminarza w Outlooku odchodzącego szefa uzbrojenia armasuisse dotyczącego okresu od 1 stycznia 2013 r. do 26 maja 2014 r. łącznie. Komisarz nie wie, w jakim stopniu wniosek o udzielenie dostępu nie jest wystarczająco skonkretyzowany w rozumieniu art. 10 ust. 3 BGÖ, ani nie zostało to szczegółowo uzasadnione przez armasuisse. W odniesieniu do powołania się przez armasuisse na nieokreśloną liczbę dokumentów, komisarz zauważa, że wydruk terminarza odchodzącego szefa uzbrojenia, przedłożony komisarzowi przez armasuisse, obejmuje jeden tydzień kalendarzowy na stronę, a zatem łącznie 73 strony. Niezależnie od tego, czy taki wydruk jest dokonywany raz na tydzień, czy codziennie, zakres żądanej treści został jasno określony i precyzyjnie wskazany przez wnioskodawcę w jego wniosku o udzielenie dostępu. W odniesieniu do powołania się przez armasuisse na rzekomo niesprecyzowany termin żądanych informacji, komisarz ogranicza się do wskazania, że wnioskodawca określił czasowy przedział żądanych od niego informacji z dokładnością do jednego dnia. Sam fakt, że domagał się on wpisów z kalendarza dotyczących kilkuset dni nie zmienia wystarczająco konkretnego charakteru jego żądania. Ostatecznie wnioskodawca mógł równie dobrze złożyć osobny wniosek do armasuisse na każdy dzień z osobna. Przepuszczalnie nikt nie kwestionowałby czasowej konkretyzacji wniosku.
- W związku z tym komisarz nie może zrozumieć zarzutu armasuisse, że wniosek o dostęp nie jest wystarczająco skonkretyzowany w rozumieniu art. 10 ust. 3 BGÖ.
29. *Wynik pośredni: Komisarz uważa, że wniosek wnioskodawcy o uzyskanie dostępu do dokumentów jest wystarczająco szczegółowy, zarówno w odniesieniu do liczby żądanych treści, jak i wyznaczonego odcinka czasu, aby można było w sposób niebudzący wątpliwości zidentyfikować żądane dokumenty lub treści.*



30. Wreszcie, w swoim oświadczeniu z dnia 12 czerwca 2014 r., armasuisse podniósł zarzut wobec wnioskodawcy, że żądane informacje podlegałyby różnym wyłączeniom przewidzianym w ustawie o jawności, na przykład w art. 7 ust. 1 lit. g BGÖ (ujawnianie tajemnic zawodowych, handlowych lub produkcyjnych), art. 7 ust. 1 lit. h BGÖ (informacje dobrowolnie ujawnione organowi przez osoby trzecie, których poufność zapewnił organ), jak również art. 7 ust. 2 BGÖ (ingerencja w prywatność osób trzecich).
31. Komisarz zauważa, że ten ostatni zarzut, który obejmuje kilka wyjątków z ustawy o jawności informacji, nie został już podniesiony w ramach postępowania pojednawczego, a konkretnie w oświadczeniu armasuisse z dnia 26 czerwca 2014 r. skierowanym do komisarza (por. pkt 5). Nawet w oświadczeniu armasuisse skierowanym do wnioskodawcy z dnia 12 czerwca 2014 r. dokonano jedynie ogólnego odniesienia do wyłączeń przewidzianych w art. 7 ust. 1 lit. g i h oraz art. 7 ust. 2 BGÖ (por. pkt 2), nie wyjaśniając szczegółowo i w sposób zrozumiały, w jakim stopniu i w odniesieniu do których z żądanych informacji wspomniane wyłączenia mogłyby uniemożliwić dostęp.
32. Komisarz przypomina, że ciężar dowodu w celu obalenia domniemania swobodnego dostępu ustanowionego w ustawie o dostępie do informacji spoczywa na organie, tj. musi on udowodnić, że istnieją klauzule regulujące wyjątek określone w art. 7 BGÖ¹⁰. Jeżeli organowi nie uda się przedstawić tych dowodów lub nie przedstawi ich w ogóle, domniemanie prawne dotyczące dostępu pozostaje w mocy i w razie wątpliwości uzasadnione jest podjęcie decyzji na korzyść dostępu.¹¹
33. W niniejszym przypadku armasuisse nie przedstawił dowodów na istnienie wyjątków od ustawy o dostępie do informacji, lecz powołał się jedynie na art. 7 ust. 1 lit. g i h oraz art. 7 ust. 2 BGÖ. W związku z tym komisarz uważa, że dowody obalające domniemanie swobodnego dostępu do dokumentów urzędowych nie zostały przedstawione przez armasuisse, dlatego też w tym przypadku nie ma on innego wyjścia, jak podjąć decyzję na korzyść dostępu.
34. Dla uzupełnienia komisarz odnosi się na koniec do dwóch następujących kwestii: Po pierwsze, zarzut armasuisse, że w przypadku udzielenia dostępu mogłoby dojść do naruszenia prywatności osób trzecich lub do ujawnienia danych osobowych osób trzecich, z góry nie wyklucza dostępu do terminarza. W tym kontekście należy zauważyć, że ustawa o dostępie do informacji zezwala na ujawnienie danych osobowych pod pewnymi warunkami (por. art. 9 ust. 2 BGÖ w zw. z art. 19 ust. 1 DSGVO). Jeśli chodzi o kwestię prywatności samego szefa uzbrojenia, to należy zauważyć, że spotkania czysto prywatne mogą być ukryte w jego terminarzu w Outlooku, pod warunkiem, że w ogóle są widoczne na wydruku i nie są oznaczone jako „prywatne”. W ten sposób widoczne pozostawały jedynie terminy zawodowe zainteresowanego, z których wszystkie były bezpośrednio związane z wykonywaniem przez niego obowiązków publicznych. W związku z tym mało prawdopodobne jest, aby terminy zawodowe zainteresowanego mogły skutkować naruszeniem jego prywatności w przypadku ujawnienia informacji. W każdym razie należy zauważyć, że pracownicy federalni na stanowiskach kierowniczych muszą tolerować szersze ingerencje w ich sferę prywatną niż w przypadku pracowników administracyjnych nie pełniących wyższej funkcji¹².

¹⁰ Wyrok Federalnego Sądu Administracyjnego A-3269/2010 z dnia 18 października 2010 r. E. 3.1, BBI 2003 2002; PASCAL MAHON/OLIVIER GONIN, w: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 6, RZ 11.

¹¹ BVGer A-5489/2012 z dnia 8 października 2013 r. E. 6.1; COTTIER/SCHWEIZER/WIDMER, op. cit., Art. 7, RZ. 4; STEPHAN C. BRUNNER, Interessenabwägung im Vordergrund, digma

4/2004, s. 162; EDÖB Empfehlung vom 29 August 2008, pkt. II.B.4; EDÖB Empfehlung vom 21 Oktober 2010 r., pkt. II.B.8.

¹² ALEXANDRE FLÜCKIGER, w: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Art. 9, RZ 14; Por. również [EDÖB Empfehlung vom 4. März 2013: VBS / Bericht Feststellungen Kassenrevision](#), pkt 31; [EDÖB Empfehlung vom 22. Februar 2012: Bundesanwaltschaft / Arbeitsvertrag alt Bundesanwalt](#), pkt II.B.2.31.



Jeżeli chodzi o możliwe naruszenie prywatności innych osób, których dane osobowe znajdują się w terminarzu w Outlooku szefa uzbrojenia, armasuisse nie uzasadnił w trakcie postępowania pojednawczego, w jakim stopniu konieczne może być w tym przypadku zastosowanie maskowania danych. W swojej opinii skierowanej do wnioskodawcy z dnia 12 czerwca 2014 r. ograniczył się do ogólnego wskazania, że terminy w kalendarzu mogą zawierać również wrażliwe dane osobowe partnerów biznesowych, które nie podlegałyby ustawie o dostępie do informacji, a udostępnienie kalendarza prowadziłoby do ujawnienia danych osobowych (por. pkt 2). Dla komisarza niezrozumiałe jest, w jakim stopniu może to wpłynąć na prywatność innych osób, a w szczególności, w odniesieniu do których osób ma to mieć miejsce.

Po drugie, porównywalna sprawa w Niemczech, w której zażądano dostępu do oficjalnego terminarza kanclerz Angeli Merkel powołując się na niemiecką ustawę o wolności informacji¹³ została już rozstrzygnięta przez drugą instancję¹⁴. Wyższy Sąd Administracyjny dla Berlina-Brandenburgii doszedł w swoim orzeczeniu [OVG 12 B 27.11 z dnia 20 marca 2012 r](#) do wniosku, że terminarz kanclerz federalnej, przynajmniej w zakresie, w jakim zawiera on służbowe terminy, kwalifikuje się jako dokument urzędowy w rozumieniu ustawy o wolności informacji i dlatego zasadniczo podlega dostępowi.

Sąd ostatecznie opowiedział się jednak przeciwko obowiązkowi ujawnienia kalendarza spotkań kanclerz, ponieważ publikacja umożliwiłaby stworzenie profilu ruchów kanclerz, a tym samym ułatwiłaby lub nawet sprzyjała przeprowadzaniu ataków na jej osobę. W rezultacie oznaczałoby to poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego, co sąd uznał za oczywiste ze względu na fakt, że kanclerz należy do osób szczególnie narażonych na niebezpieczeństwo.

Ponieważ jednak armasuisse nawet nie powołał się w trakcie postępowania pojednawczego na odpowiednie wyłączenie zawarte w art. 7 ust. 1 lit. c BGÖ, kwestię tej konkretnej oceny ryzyka można pozostawić otwartą w niniejszej sprawie.

35. *Podsumowując, komisarz doszedł do następującego wniosku: Terminarz w Outlooku odchodzącego szefa uzbrojenia armasuisse, o dostęp którego zwrócił się wnioskodawca, jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 5 BGÖ, w odniesieniu do którego obowiązuje prawne domniemanie dostępu. Armasuisse nie przedstawił dowodów obalających domniemanie swobodnego dostępu, w związku z czym terminarz należy wydać wnioskodawcy.*

III. Na podstawie tych rozważań Federalny Komisarz ds. Ochrony Danych i Informacji rekomenduje co następuje:

36. Armasuisse zapewnia wnioskodawcy dostęp do terminarza w Outlooku odchodzącego szefa uzbrojenia obejmującego okres od 1 stycznia 2013 r. do 26 maja 2014 r. łącznie.
37. Armasuisse wydaje postanowienie zgodnie z art. 5 ustawy federalnej o postępowaniu administracyjnym (VwVG, SR 172.021), jeżeli nie chce udzielić dostępu w drodze odstępowania od punktu 36.

¹³ Ustawa regulująca dostęp do informacji federalnych (Ustawa o wolności informacji (Informationsfreiheitsgesetz), IFG; BGBl. I s. 2722)

¹⁴ W pierwszej instancji Sąd Administracyjny w Berlinie orzekł wyrokiem [VG 2 K 39.10 z dnia 7 kwietnia 2011 r.](#)



38. Armasuisse wydaje postanowienie w ciągu 20 dni od otrzymania tej rekomendacji (art. 15 ust. 3 BGÖ).
39. Wnioskodawca i przesłuchiwany szef uzbrojenia mogą w ciągu 10 dni od otrzymania niniejszego zalecenia zwrócić się do armasuisse o wydanie postanowienia zgodnie z art. 5 VwVG, jeżeli nie zgadzają się z rekomendacją (art. 15 ust. 1 BGÖ).
40. Wnioskodawca i przesłuchiwany szef uzbrojenia mogą odwołać się od postanowienia do Federalnego Sądu Administracyjnego (art. 16 BGÖ).
41. Rekomendacja ta podlega publikacji. W celu ochrony danych osobowych wszystkich stron uczestniczących w postępowaniu pojednawczym nazwisko wnioskodawcy jest zanonimizowane (art. 13 ust. 3 VBGÖ).
42. Rekomendację przedkłada się następującym stronom:
 - X

 - Pan Ulrich Appenzeller, szef uzbrojenia w armasuisse

 - armasuisse
3003 Berno

Hanspeter Thür

Rekomendacja przetłumaczona na język polski przez Sieć Obywatelską Watchdog Polska w ramach projektu realizowanego z dotacji programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Iceland 
Liechtenstein 
Norway 

**Active
citizens fund**