

KAROLINA SZUMA\*

**KOMENTARZ DO WYROKU TRYBUNAŁU  
SPRAWIEDLIWOŚCI UE Z DNIA 14 LUTEGO 2012 R.  
W SPRAWIE C-204/09 FLACHGLAS TORGAU GMBH  
PRZECIWKO BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**

Tezy orzeczenia:

- 1) Artykuł 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG należy interpretować w ten sposób, że przyznana w tym przepisie państwom członkowskim możliwość, by nie traktować jako organów władzy publicznej „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze [...] ustawodawczym”, może mieć zastosowanie do ministerstw, w zakresie w jakim uczestniczą one w procesie legislacyjnym, w szczególności poprzez przedkładanie projektów ustaw i opinii, i że możliwość ta nie jest

---

\* Dr nauk prawnych, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie, Kancelaria Radców Prawnych s.c. H. Zambrowicz-Rybarczyk, dr K. Szuma w Poznaniu

1/2012



uzależniona od spełnienia warunków określonych w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie tej dyrektywy.

2) Artykuł 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że z przyznanej w tym przepisie państwom członkowskim możliwości, by nie traktować jako organów władzy publicznej organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym, nie można już skorzystać, jeżeli dany proces legislacyjny został zakończony.

3) Artykuł 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w nim warunek, by poufność obrad była przewidziana prawnie, można uznać za spełniony, w przypadku, gdy w prawie krajowym danego państwa członkowskiego istnieje przepis, który przewiduje w sposób ogólny, że poufność obrad organów władzy publicznej stanowi powód odmowy dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu tych organów, o ile prawo krajowe jasno określa pojęcie obrad, co powinien zweryfikować sąd krajowy.

## PROBLEMATYKA ORZECZENIA

Omawiane orzeczenie Trybunału porusza przede wszystkim problematykę dostępu do informacji w dziedzinie ochrony środowiska uregulowaną w Konwencji z Aarhus oraz Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG<sup>1</sup>. Przedmiotem rozważań Trybunału jest również poufność obrad organów władzy publicznej i badanie warunków, by poufność ta była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami.



<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 41 z 14.2.2003, s. 26–32.

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczył wykładni art. 2 i 4 dyrektywy 2003/4/WE. Wniosek ten został złożony w ramach sporu między *Flachglas Torgau GmbH* (zwaną dalej „*Flachglas Torgau*”) a *Bundesrepublik Deutschland* w przedmiocie odrzucenia przez tę ostatnią wniosku *Flachglas Torgau* o dostęp do informacji dotyczących *Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007* (ustawy o krajowym planie przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w okresie przydziału uprawnień 2005–2007)

## STAN PRAWNY

Artykuł 2 ust. 2 Konwencji z Aarhus definiuje pojęcie „władza publiczna”. Są to:

- a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie;
- b) osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem krajowym funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem.

Z kolei artykuł 4 ust. 1 tej Konwencji przewiduje, że przy pewnej ilości zastrzeżeń i warunków każda ze stron powinna zapewnić, by władze publiczne na żądanie udostępniały społeczeństwu w ramach ich ustawodawstwa krajowego informacje dotyczące środowiska. W ust. 4 tego artykułu przewiduje się, że można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na: m.in. poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe. Natomiast art. 8 Konwencji przewiduje, że każda ze stron stara się promować rzeczywisty udział społeczeństwa, na odpowiednim etapie i gdy wszystkie możliwości są jeszcze dostępne, w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko.

1/2012



Wybrane motywy dyrektywy 2003/4/WE wskazują, że zwiększony publiczny dostęp do informacji o środowisku i rozpowszechnianie takich informacji wpływa na zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska. Natomiast ze względu na zawarcie Konwencji z Aarhus przez Wspólnotę Europejską przepisy prawa wspólnotowego muszą być z nią zgodne. W dyrektywie tej postuluje się, że definicja organów władzy publicznej powinna zostać rozszerzona, tak by uwzględniać rząd lub inne organy administracji publicznej na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, niezależnie od tego, czy pełnią one określone obowiązki dotyczące środowiska. Definicja ta powinna również objąć inne osoby lub organy sprawujące, na mocy prawa krajowego, publiczne funkcje administracyjne dotyczące środowiska, jak też inne osoby lub organy im podlegające i pełniące publiczne obowiązki lub funkcje dotyczące środowiska. Zgodnie ze wskazaną dyrektywą prawo do informacji oznacza, że ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Podstawy do odmowy powinny być interpretowane zawężająco, przy czym należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji. Zgodnie z art. 1 dyrektywy „Celem niniejszej dyrektywy jest:

- a) zagwarantowanie prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów, oraz określenie podstawowych warunków i praktycznych ustaleń dotyczących realizacji tego prawa; oraz
- b) zapewnienie, że informacje o środowisku będą automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie, by osiągnąć stan najszerzej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku. W tym celu popiera się, w szczególności, wykorzystanie komunikacji teleinfor-



matycznej lub technologii elektronicznej, jeśli są one dostępne”.

Natomiast art. 2 pkt 1 dyrektywy 2003/4 definiuje pojęcie „informacje o środowisku” w rozumieniu tej dyrektywy następująco:

„Informacje o środowisku» oznaczają informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej, dotyczące:

- a) stanu elementów środowiska, takich jak powietrze i atmosfera, woda, gleba, powierzchnia ziemi, krajobraz oraz stanu obszarów naturalnych, włączając w to bagna, obszary nadmorskie i morskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi elementami;
- b) czynników takich jak substancje, energia, hałas, promieniowanie lub odpady, włączając w to odpady radioaktywne, emisje, zrzuty i inne rodzaje zanieczyszczeń wprowadzanych do środowiska, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w lit. a);
- c) środków (łącznie ze środkami administracyjnymi) takich jak polityki, przepisy prawne, plany, programy, porozumienia w sprawie ochrony środowiska oraz działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w lit. a) i b), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
- d) raportów na temat realizacji przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska;
- e) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w lit. c); oraz
- f) stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa, łącznie, gdzie właściwe, ze skażeniem łańcucha pokarmowego, warunkami życia człowieka, obiektami kultury i budowlami w stopniu, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać: stan elementów środowiska, o których

1/2012



mowa w lit. a) lub, poprzez te elementy, czynniki i środki, o których mowa w lit. b) i c)”.

Z kolei art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 definiuje pojęcie „organ władzy publicznej” następująco: „»Organ władzy publicznej« oznacza: a) rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym (...)”. Art. 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że „Państwa członkowskie zapewniają, że organy władzy publicznej, zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy, są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu”. Artykuł 4 ust. 2 tej dyrektywy przyznaje państwom członkowskim możliwość odmowy udostępnienia informacji o środowisku w następujący sposób „Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na: a) poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana; (...) Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Państwa członkowskie nie mogą na mocy ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska (...)”. Dyrektywa (w art. 6) wymaga od państw członkowskich przyjęcia przepisów niezbędnych do tego, by każdy wnioskodawca, który uzna, że jego wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony, nieodpowiednio rozpatrzony lub nierozpatrzony, miał dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury zaskarżenia aktów lub zaniechań danego organu władzy publicznej.

Paragraf 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji dotyczących środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 3704) przewiduje, że: „Instytucjami podlegającymi obowiązkowi informacyjnemu są: 1.Rząd i inne organy administracji



publicznej. (...) Do instytucji podlegających obowiązkowi informacyjnemu nie zalicza się: a) najwyższych organów federalnych w zakresie, w jakim działają one w ramach procesu legislacyjnego lub wydają rozporządzenia wykonawcze (...). § 8 ust. 1 wspomnianej ustawy stanowi: „Jeśli ujawnienie informacji negatywnie wpłynęłoby na poufność obrad instytucji podlegających obowiązkowi informacyjnemu, o których mowa w § 2 ust. 1, wniosek należy oddalić, chyba że interes publiczny, któremu ma służyć ujawnienie informacji, przeważa 9 (...)”. Ustawa o postępowaniu administracyjnym z dnia 23 stycznia 2003 r. (BGBl. 2003 I, s. 102) przewiduje w § 28 ust. 1, że przed wydaniem aktu administracyjnego ingerującego w prawa strony należy umożliwić jej wypowiedzenie się co do faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia. Zgodnie z § 29 wskazanej ustawy „1) Organ administracyjny zobowiązany jest do zezwolenia stronom na zapoznanie się z aktami sprawy dotyczącymi danego postępowania w zakresie, w którym ich znajomość jest niezbędna w celu ochrony ich interesów prawnych. Do chwili zakończenia postępowania administracyjnego zdanie pierwsze nie znajduje zastosowania do projektów decyzji ani dotyczących ich bezpośrednich prac przygotowawczych (...) 2) Organ administracyjny nie jest zobowiązany do zezwolenia na zapoznanie się z aktami, jeśli wpłynęłoby to na zwykłe wykonywanie jego zadań lub jeśli ujawnienie treści akt wpłynęłoby negatywnie na federację lub kraj związkowy albo gdy okoliczności faktyczne należy zachować w tajemnicy z mocy prawa lub z uwagi na ich charakter, z uwzględnieniem w szczególności uzasadnionych interesów stron lub osób trzecich (...)”. Natomiast § 68 ust. 1 tej ustawy stanowi: „Rozprawa nie jest jawna. Mogą w niej uczestniczyć przedstawiciele organów nadzorczych i osoby, które są zatrudnione w organie dla celów kształcenia. Osoba kierująca rozprawą może zezwolić na obecność innych osób, jeżeli żadna ze stron się nie sprzeciwia”.





## POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM KRAJOWYM I PYTANIA PREJUDYCJALNE

„*Flachglas Torgau* chciała uzyskać informacje o warunkach, w jakich *Umweltbundesamt* (federalny urząd ds. środowiska), będący organem odpowiedzialnym za handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, wydał decyzje o rozdziale tych uprawnień w latach 2005–2007.

W tym celu *Flachglas Torgau* zwróciła się do *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (federalne ministerstwo środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa nuklearnego, zwane dalej „*Bundesministerium für Umwelt*”) o przekazanie jej informacji dotyczących zarówno procesu legislacyjnego, w ramach którego przyjęto *Zuteilungsgesetz 2007*, jak i wykonania tej ustawy. W szczególności wniosła ona o dostęp do wewnętrznych notatek i opinii tego ministerstwa oraz jego korespondencji, w tym elektronicznej, z *Umweltbundesamt*.

*Bundesministerium für Umwelt* odmówiło uwzględnienia tego wniosku, uznając z jednej strony w odniesieniu do informacji dotyczących procesu legislacyjnego, że jest zwolnione z obowiązku ich przekazania ze względu na swój udział w tym procesie, a z drugiej strony w odniesieniu do informacji dotyczących wykonania *Zuteilungsgesetz 2007*, że były one objęte poufnością obrad organów władzy publicznej.

*Verwaltungsgericht Berlin* uwzględnił w części skargę wniesioną przez *Flachglas Torgau* na tę decyzję odmowną. W apelacji *Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg* uznał, że *Bundesministerium für Umwelt* powołało się słusznie na swój udział w procesie legislacyjnym, ale nie mogło powoływać się na poufność obrad jako powód odmowy przekazania żądanych informacji bez szczegółowego przedstawienia powodów, dla których ich ujawnienie miałyby mieć negatywne skutki dla tej poufności.

Zarówno *Flachglas Torgau*, jak i *Bundesministerium für Umwelt* wniosli kasację [Revision] od tego orzeczenia do *Bundesverwaltungsgericht*, w ramach której przedsiębiorstwo to podnosi, że decyzja odmowna jest sprzeczna z prawem Unii. Utrzymuje ono w szczególności, że prawo Unii nie zezwala





ustawodawcy krajowemu na wyłączenie ministerstw działających w ramach procesu legislacyjnego z obowiązku informacyjnego w dziedzinie środowiska, a w każdym razie wyłączenie to ustaje z chwilą ogłoszenia odnośnej ustawy.

*Flachglas Torgau* uważa ponadto, że *Bundesministerium für Umwelt* nie może powoływać się na ochronę poufności obrad organów władzy publicznej, gdyż prawo Unii wymaga, by ochrona ta była przewidziana wyraźnie szczególnym przepisem prawa krajowego spoza zakresu ogólnych przepisów dotyczących informacji w dziedzinie środowiska.

*Bundesverwaltungsgericht* uważa w tym względzie, że jeżeli obowiązek taki faktycznie wynika z prawa Unii, należy ustalić, czy ogólna niepisana zasada prawa, zgodnie z którą postępowania administracyjne organów władzy publicznej nie są jawne, taka jak przewidziana w prawie krajowym, umożliwia jego poszanowanie.

W tych okolicznościach *Bundesverwaltungsgericht* postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) a) Czy art. 2 pkt 2 zdanie drugie dyrektywy [2003/4] należy interpretować w ten sposób, że funkcje o charakterze ustawodawczym pełnią wyłącznie takie organy i instytucje, do których zgodnie z prawem państwa członkowskiego należy ostateczna (wiążąca) decyzja w procesie legislacyjnym, czy też funkcję o charakterze ustawodawczym pełnią również takie organy i instytucje, którym prawo państwa członkowskiego powierzyło kompetencje i prawa do współdziałania w procesie legislacyjnym, w szczególności do wniesienia projektu ustawy i wyrażania opinii dotyczących projektów ustaw?
- b) Czy państwa członkowskie tylko wtedy mogą postanowić, że definicja organu władzy publicznej nie dotyczy organów i instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym, gdy jednocześnie w dniu przyjęcia dyrektywy [2003/4] ich przepisy konstytucyjne nie przewidywały procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6 tej dyrektywy?

1/2012



- c) Czy organy i instytucje pełniące funkcje o charakterze ustawodawczym nie są objęte pojęciem organu władzy publicznej jedynie w odniesieniu do czasu zakończenia procesu legislacyjnego?
- 2) a) Czy poufność obrad, o której mowa w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. a) dyrektywy [2003/4], jest przewidziana prawnie, jeżeli przepis prawa krajowego wydany w celu transpozycji dyrektywy [2003/4] ogólnie stanowi, że odmawia się udostępnienia informacji dotyczących środowiska, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na poufność obrad instytucji podlegających obowiązkowi informacyjnemu, czy też jest w tym względzie konieczne, by odrębny przepis ustawy wprowadził poufność obrad?
- b) Czy poufność obrad, o której mowa w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze lit. a) dyrektywy [2003/4], jest przewidziana prawnie, jeśli z prawa krajowego wynika ogólna niepisana zasada prawna, zgodnie z którą postępowania administracyjne organów władzy publicznej nie są jawne?<sup>2</sup>.

Pytanie pierwsze lit. a) i b) dotyczy prośby o ustalenie czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że przyznane w tym przepisie państwu członkowskiemu uprawnienie, by nie traktować jako organów władzy publicznej „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze [...] ustawodawczym”, może być stosowane do ministerstw, w zakresie w jakim uczestniczą w procesie legislacyjnym, i czy uprawnienie to uzależnione jest ponadto od spełnienia warunków określonych w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie tej dyrektywy.

Trybunał stwierdził, że na pytanie pierwsze lit. a) i b) należy odpowiedzieć, że art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że przyznana w tym przepisie państwu członkowskiemu możliwość, by nie traktować jako organów władzy publicznej „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze (...) ustawodawczym”,



może mieć zastosowanie do ministerstw, w zakresie w jakim uczestniczą one w procesie legislacyjnym, w szczególności poprzez przedkładanie projektów ustaw i opinii, i że możliwość ta nie jest uzależniona od spełnienia warunków określonych w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie tej dyrektywy.

Trybunał zwrócił uwagę na art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, który pozwala państwom członkowskim na odstępstwo od ogólnego systemu przewidzianego w tej dyrektywie. Przepis ten nie może być interpretowany w sposób rozszerzający ponad to, co jest niezbędne dla zapewnienia ochrony interesów, a zakres przewidzianych w nim odstępstw należy określić z uwzględnieniem celów tej dyrektywy. W związku z tym art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 wyraźnie zezwala państwom członkowskim na wyłączenie z zakresu pojęcia organów władzy publicznej organy lub instytucje pełniące funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. Art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy 2003/4 stanowi, że jeśli w dniu przyjęcia niniejszej dyrektywy przepisy konstytucyjne Państw Członkowskich nie przewidują procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6, mogą one wyłączyć te organy lub instytucje (sądowe lub ustawodawcze) z powyższej definicji. Wspomniany przepis nie powoduje ograniczenia możliwości wyłączenia przez państwa członkowskie z zakresu zastosowania dyrektywy organów lub instytucji pełniących funkcje ustawodawcze. Dotyczy on pewnych szczególnych sytuacji mających miejsce w dniu wejścia w życie dyrektywy w danych Państwach Członkowskich i nie stanowi on warunku dla skorzystania przez państwa członkowskie z prawa polegającego na wyłączeniu z zakresu pojęcia organów władzy publicznej organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. W pełni należy się więc zgodzić w rozważanym zakresie ze zdaniem Trybunału.

Pytanie pierwsze lit. c) dotyczy ustalenia czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że z przyznanej w tym przepisie państwom członkowskim możliwości nie traktowania jako organów władzy publicznej organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym, – nie można skorzystać, jeżeli

1/2012



dany proces legislacyjny został zakończony. Trybunał uznał taką interpretację, że z przyznanej w tym przepisie (art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4) państwu członkowskim możliwości nie traktowania jako organów władzy publicznej organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym, – nie można skorzystać, jeżeli dany proces legislacyjny został zakończony. „O ile udostępnienie informacji o środowisku w toku procesu legislacyjnego w warunkach przewidzianych w art. 3 dyrektywy 2003/4 może mieć charakter utrudniający jego prawidłowy przebieg, o tyle nie jest już tak co do zasady, kiedy proces ten już się zakończył. Zresztą dotyczące go dokumenty, a w szczególności raporty parlamentarne, są zwykle dostępne publicznie. (...) przedłużenie odstępstwa od ustanowionej w art. 1 tej dyrektywy zasady prawa dostępu do informacji o środowisku poza zakończenie tego procesu nie wydaje się uzasadnione”<sup>3</sup>.

W pytaniu drugim lit. a) i b) sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że warunek, zgodnie z którym poufność obrad musi przewidziana prawnie, można uznać za spełniony w wyniku istnienia w prawie krajowym danego państwa członkowskiego przepisu takiego jak przepis, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, który stanowi ogólnie, że poufność obrad organów władzy publicznej jest powodem odmowy dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu tych organów, czy też warunek ten wymaga przyjęcia szczególnych przepisów co do poufności obrad. Przy tym ostatnim założeniu sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału również o wyjaśnienie, czy ogólna zasada prawa, taka jak istniejąca w prawie niemieckim, na mocy której postępowania administracyjne organów władzy publicznej nie są jawne, odpowiada tym wymogom. Trybunał odpowiedział na tak zadane pytanie w następujący sposób „Artykuł 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w nim warunek, by poufność obrad była przewidziana prawnie, można uznać za speł-



niony, w przypadku gdy w prawie krajowym danego państwa członkowskiego istnieje przepis, który przewiduje w sposób ogólny, że poufność obrad organów władzy publicznej stanowi powód odmowy dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu tych organów, o ile prawo krajowe jasno określa pojęcie obrad, co powinien zweryfikować sąd krajowy”<sup>4</sup>.

Art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 stanowi, że „Państwa Członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

- a) poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana”. Z tego przepisu wynika fakt, iż organy władzy publicznej nie mogą określać jednostronnie okoliczności, w których można się powołać na poufność na podstawie przytoczonego przepisu. Prawo danego państwa członkowskiego powinno ustalać o jakie działania organów władzy publicznej chodzi i sama poufność tych działań również musi być przewidziana. Czyli musi istnieć w prawie wewnętrznym przepis wskazujący, że poufność obrad organów władzy publicznej może stanowić powód odmowy dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu tych organów. Również w tym przypadku należy zgodzić się z odpowiedzią Trybunału na zadane pytanie.

Podsumowując trzeba stanowczo podkreślić, że Unia Europejska przy podpisywaniu Konwencji z Aarhus zobowiązała się zapewnić, że informacje o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej, będą co do zasady dostępne. W związku z tym dyrektywa 2003/4 ma na celu zapewnienie zgodności prawa Unii z Konwencją z Aarhus. W związku z tym każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego Unii co do zasady powinna mieć dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania interesu przez tę osobę. Prawo

<sup>4</sup> Motyw 65 orzeczenia.



dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie może być zrealizowane o ile żądane informacje objęte są wymogami dotyczącymi publicznego dostępu. Warto zaznaczyć, że realizacji tego prawa oprócz dyrektywy 2003/4 służą również rozporządzenie nr 166/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniające dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE<sup>5</sup> oraz rozporządzenie nr 1367/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty<sup>6</sup>. Innym rodzajem regulacji w zakresie informacji dotyczących środowiska jest dyrektywa, która reguluje utworzenie ogólnodostępnego systemu informacji przestrzennej, który ma wspomagać działania instytucji UE oraz państw członkowskich mogące mieć bezpośredni wpływ na środowisko (dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej „INSPIRE”)<sup>7</sup>.

W Polsce informacje o środowisku podlegają udostępnianiu na zasadach określonych ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>8</sup>. Artykuł 9 tej ustawy stanowi, że udostępnieniu podlegają informacje dotyczące:

- 1) stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne

<sup>5</sup> Dz. Urz. UE L 33 z 4.2.2006, s. 1–17.

<sup>6</sup> Dz. Urz. UE L 264 z 25.9.2006, s. 13–19.

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE L 108 z 25.4.2007, s. 1–14.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, ze zm.; ustawa powoływana dalej jako ustawa ooś.





elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;

- 2) emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;
- 3) środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
- 4) raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
- 5) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;
- 6) stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych – w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
  - stany elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub
  - przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 – emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, oraz środki, o których mowa w pkt 3.

Od informacji o środowisku należy odróżnić inne informacje publiczne posiadane przez urzędy – nie stanowiące informacji o środowisku, które podlegają udostępnianiu na zasadach określonych ustawą z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>9</sup>.

W omawianym orzeczeniu ministerstwo odmówiło udostępnienia informacji, bo według posiadanej wiedzy dane te

<sup>9</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198, ze zm.





objęte były poufnością obrad organów władzy publicznej. Argumentem przeciwnym do podniesionego przez ministerstwo był ten wskazujący, że ministerstwo nie mogło powoływać się na poufność obrad jako powód odmowy przekazania żądanych informacji bez szczegółowego przedstawienia powodów, dla których ich ujawnienie miałyby mieć negatywne skutki dla tej poufności. Przed sądem krajowym jedna ze stron podnosiła, że ministerstwo nie może powoływać się na ochronę poufności obrad organów władzy publicznej, gdyż prawo Unii wymaga, by ochrona ta była przewidziana wyraźnie szczególnym przepisem prawa krajowego spoza zakresu ogólnych przepisów dotyczących informacji w dziedzinie środowiska. Z kolei ministerstwo uważało w tym względzie, że jeżeli obowiązek taki faktycznie wynika z prawa Unii, należało ustalić, czy zasada, zgodnie z którą postępowania administracyjne organów władzy publicznej nie są jawne, która jest przewidziana w prawie krajowym, umożliwia jego poszanowanie. Stąd powstały pytania skierowane do Trybunału.

Warto zauważyć, że na gruncie prawa polskiego jednym z wyjątków wynikających z przepisów ustawy o oś (art. 17 pkt 2) jest możliwość odmowy udostępnienia informacji o stanie i ochronie środowiska, jeżeli wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się. Ten przypadek jest najbardziej zbliżony do tego w prawie niemieckim, gdzie jak wspomniano wcześniej można odmówić udostępnienia informacji o środowisku, gdy dane te objęte są poufnością obrad organów władzy publicznej. Według prawa polskiego dokumenty przeznaczone do wewnętrznego komunikowania co do zasady nie są przeznaczone do szerszego rozpowszechniania. W związku z tym w trakcie ustalania charakteru poszczególnych dokumentów lub danych najważniejsze są postanowienia instrukcji kancelaryjnych czy instrukcji obiegu dokumentów, które pozwalają ustalić charakter danego dokumentu lub danych. Jednak trzeba pamiętać, że fakt ustalenia, iż konkretne dokumenty lub dane przeznaczone zostały do wewnętrznego komunikowania się, nie stanowi dostatecznej podstawy do odmowy ich udostępnienia. Organ administracji



uznając, że dane dokumenty lub dane przeznaczone są do wewnętrznego komunikowania musi również wskazać, dlaczego akurat te dane nie mogą zostać udostępnione, ponieważ ustawodawca w tym przypadku przewiduje, że jest to fakultatywna przesłanka odmowy udostępnienia informacji o stanie i ochronie środowiska.

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

