

Sprawa C-619/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

19 sierpnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

8 maja 2019 r.

Strona skarżąca i druga strona postępowania rewizyjnego:

D.R.

Strona przeciwna i strona wnosząca skargę rewizyjną:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht

(federalny sąd administracyjny, Niemcy)

POSTANOWIENIE

[...]

W sprawie sędowoadministracyjnej

D.R.,

[...]

strona skarżąca, strona wnosząca odwołanie i druga strona postępowania
rewizyjnego

[...]

przeciwno

Land Baden-Württemberg,

[...]

strona przeciwna, druga strona postępowania odwoławczego i strona wnosząca
skargę rewizyjną

[Or. 2]

[...]

Interwenient uboczny:

Deutsche Bahn AG,

[...] Berlin,

strona wnosząca skargę rewizyjną,

[...],

Uczestnik:

Przedstawiciel interesu federalnego

przy Bundesverwaltungsgericht (federalnym sądzie administracyjnym),

[...],

Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny), 7. izba,

[...]

postanowił w dniu 8 maja 2019 r.:

Postępowanie przed Bundesverwaltungsgericht (federalnym sądem administracyjnym) zostaje zawieszona.

Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedkłada się następujące pytania celem wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

1. Czy art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) 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 (zwanej dalej „dyrektywą 2003/4/WE”) należy interpretować w ten sposób [Or. 3], że pojęcie „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” obejmuje wszelkie materiały, które nie wychodzą na zewnątrz organu podlegającego obowiązkowi informacyjnemu?
2. Czy ochrona „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE obowiązuje bez ograniczeń czasowych?
3. W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie: Czy ochrona „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE obowiązuje jedynie do czasu, gdy organ podlegający obowiązkowi informacyjnemu podejmie decyzję lub zostanie ukończona inna procedura administracyjna?

U z a s a d n i e n i e

I

- 1 Skarżący domaga się od Staatsministerium Baden-Württemberg (ministerstwa stanu kraju związkowego Badenii-Wirtembergii, Niemcy) dostępu do dokumentów pozostających w związku z wycinką drzew na cele projektu komunikacyjno-urbanistycznego „Stuttgart 21” w ogrodach zamku w Stuttgarcie w październiku 2010 r.
- 2 W zakresie, którego dotyczą pytania prejudycjalne przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanemu dalej „Trybunałem”), chodzi o informacje zespołu zarządzającego (Hausspitze) ministerstwem stanu o komisji śledczej „Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten” (zajmującej się badaniem interwencji policji w dniu 30 września 2010 r. w ogrodach zamku w Stuttgarcie), a także uwagi ministerstwa stanu dotyczące przeprowadzonego w związku z projektem „Stuttgart 21” postępowania pojednawczego w dniach 10 i 23 listopada 2010 r.
- 3 Verwaltungsgericht (sąd administracyjny) oddalił skargę wniesioną przez skarżącego w odniesieniu do tych dokumentów w związku z nieuwzględnieniem

jego wniosku. Na skutek odwołania skarżącego Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) zobowiązał stroną przeciwną do udostępnienia dokumentów skarżącemu. W wypadku tych dokumentów chodzi o informacje o środowisku. Nie zostały spełnione przesłanki odmowy udostępnienia informacji. Dokumenty ministerstwa stanu dotyczące informacji zespołu zarządzającego oraz postępowania pojednawczego nie są chronione jako materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się, ponieważ taka ochrona obowiązuje pod względem czasowym jedynie przez okres procesu podejmowania decyzji przez organ. [Or. 4]

- 4 Strona przeciwna domaga się w swojej skardze rewizyjnej (Revision) przywrócenia wyroku sądu pierwszej instancji.

II

- 5 Postępowanie podlega zawieszeniu. Należy zwrócić się do Trybunału o wydanie w trybie prejudycjalnym orzeczenia w przedmiocie pytań sformułowanych w tenorze niniejszego postanowienia (art. 267 TFUE).
- 6 1. Przepisy prawa Unii, które znajdują zastosowanie w sprawie, to art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) i ust. 2 akapit drugi zdania pierwsze i drugie 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 (Dz.U. L 41, s. 26).
- 7 2. Przepis prawa krajowego, który znajduje zastosowanie w sprawie, to § 28 ust. 2 pkt 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (ustawy o zarządzaniu środowiskiem naturalnym kraju związkowego Badenia-Wirtembergia, zwanej dalej „UVwG BW”) z dnia 25 listopada 2014 [...], ostatnio zmienionej na mocy art. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2018 r. [...].

Paragraf 28 ust. 2 pkt 2 UVwG BW brzmi następująco:

Wniosek podlega oddaleniu, jeżeli dotyczy materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się organu podlegającego obowiązkowi informacyjnemu, chyba że przeważa interes publiczny w udostępnieniu informacji.

II

- 8 Pytania prejudycjalne mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. W zależności od odpowiedzi na pytania prejudycjalne skarga rewizyjna będzie podlegała oddaleniu z przyczyn prawnych albo konieczne będzie przekazanie sprawy do dalszego prowadzenia i rozstrzygnięcia Verwaltungsgerichtshof (trybunałowi administracyjnemu) jako sądowi orzekającemu co do istoty sprawy.
- 9 W przypadku dokumentów, których udostępnienia domaga się skarżący, chodzi o informacje o środowisku w rozumieniu art. 2 pkt 1 lit. c) dyrektywy 2003/4/WE.

Strona przeciwna jest organem władzy publicznej podlegającym obowiązkowi informacyjnemu w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2003/4/WE. **[Or. 5]**

IV

- 10 Udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na pytania prejudycjalne jest konieczne, ponieważ kwestie, których dotyczą, nie zostały wyjaśnione w jego orzecznictwie i nie są oczywiste.
- 11 W odniesieniu do poszczególnych pytań prejudycjalnych znaczenie mają następujące rozważania:
- 12 I. W przedmiocie pytania pierwszego:
- W pierwszej kolejności rozważenia wymaga, w jaki sposób interpretować należy pojęcie „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” w rozumieniu art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE. Dyrektywa 2003/4/WE nie zawiera definicji tego pojęcia.
- 13 W odniesieniu do § 8 ust. 2 pkt 2 Umweltinformationsgesetz (ustawy w sprawie informacji o środowisku, zwanej dalej „UIG”) w brzmieniu nadanym obwieszeniem z dnia 27 października 2014 r. [...], ostatnio zmienionego art. 2 ust. 17 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. [...], w drodze którego przetransponowano do niemieckiego prawa federalnego art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE, i który odpowiada znajdującemu zastosowanie w niniejszej sprawie przepisowi prawa kraju związkowego, tj. § 28 ust. 2 pkt 2 UVwG BW, izba rozstrzygnęła, powołując się na wolę ustawodawcy [...] w odniesieniu do będącego częścią definicji słowa „wewnętrzne”, że podstawa do odmowy udostępnienia informacji występuje wyłącznie w przypadku takich materiałów przeznaczonych do komunikowania się, które nie wychodzą na zewnątrz organu podlegającego obowiązkowi informacyjnemu [...]. Stąd za przeznaczone do komunikowania się „wewnętrznego” nie mogą zostać uznane materiały, które wprawdzie nie wyszły (jeszcze) na zewnątrz organu podlegającego obowiązkowi informacyjnemu, ale taki jest ich cel.
- 14 W tym kontekście wyjaśnienia wymaga, jak należy interpretować pojęcie „materiałów przeznaczonych do komunikowania się” w rozumieniu art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE. Niejasne jest w szczególności, czy dokumenty lub informacje muszą być określonego gatunku, aby mogły zostać zakwalifikowane jako „materiały przeznaczone do komunikowania się” w rozumieniu dyrektywy 2003/4/WE. Pojęcie „materiałów przeznaczonych do komunikowania się” pozwala przypuszczać, że dane informacje powinny być (również) skierowane do osób trzecich. **[Or. 6]**
- 15 Ustalenie przedmiotowego zakresu pojęcia „materiałów przeznaczonych do komunikowania się” jest wskazane także dlatego, że zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4/WE nakazane jest dokonywanie wąskiej wykładni podstaw odmowy udostępnienia informacji wskazanych w ust. 1 i 2.

Nakaz ten odpowiada treści art. 4 ust. 4 akapit drugi Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzonej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r., zwanej dalej „konwencją z Aarhus”.

- 16 Z uwagi na powyższe nie sposób przyjąć, że każdy dokument przekazywany wewnątrznie stanowi „materiał przeznaczony do wewnętrznego komunikowania się”.
- 17 Argumenty za uzasadnionym celowościowo ograniczeniem zakresu pojęcia „materiałów przeznaczonych do komunikowania się” można znaleźć w Implementation Guide (wytycznych interpretacyjnych) do konwencji z Aarhus. Wskazuje się tam w odniesieniu do art. 4 ust. 3 lit. c) konwencji z Aarhus („materiały organów władzy publicznej przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się”), że w niektórych państwach członkowskich ochronie podlegają osobiste stanowiska pracowników państwowych z wyjątkiem materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się. W tym sensie wyjątek zasadniczo nie obejmuje danych faktycznych (zob. United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, wyd. 2, 2014, s. 85).
- 18 Przedstawiciel interesu federalnego przy Bundesverwaltungsgericht (federalnym sądzie administracyjnym) proponuje, żeby jako „materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się” w rozumieniu art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE kwalifikować wyłącznie istotne dokumenty dotyczące informacji wewnętrznych oraz procesu kształtowania woli organu i podejmowania decyzji przez organ. Rodzi to jednak kolejne pytanie, co należy rozumieć pod pojęciem „istotnych dokumentów”.
- 19 2. W przedmiocie pytania drugiego:

Wyjaśnienia wymaga także czasowy zakres obowiązywania art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE.
- 20 Brzmienie art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE – podobnie jak w przypadku art. 4 ust. 3 lit. c) konwencji z Aarhus – nie daje podstaw do przyjęcia, że obowiązywanie tego przepisu jest ściśle ograniczone w czasie. Nie wskazuje na to jednoznacznie także geneza tej regulacji [Or. 7]. Pierwotny wniosek Komisji z dnia 29 czerwca 2000 r. dotyczący przyjęcia dyrektywy 2003/4/WE przewidywał w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy podstawę odmowy udostępnienia informacji w odniesieniu do „materiału będącego w trakcie opracowywania oraz materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się. W każdym przypadku należy przy tym uwzględnić interes publiczny, któremu ma służyć ujawnienie informacji”. W trakcie pierwszego i drugiego czytania Parlament Europejski domagał się wykreślenia podstawy odmowy udostępnienia informacji dotyczącej „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” (zob. sprawozdanie z dnia

28 lutego 2001 r., A5/2001/74, poprawka 20, oraz sprawozdanie z dnia 24 kwietnia 2002 r., A5/2002/136, poprawka 27). Powołując się na konwencję z Aarhus ani Komisja (zmieniony wniosek z dnia 6 czerwca 2001 r., KOM <2001> 303, wersja ostateczna, Dz.U. C 240 E/289, s. 293; opinia Komisji z dnia 5 września 2002 r., KOM <2002> 498, wersja ostateczna, s. 8), ani Rada (Wspólne stanowisko Rady nr 24/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r., Dz.U. C 113 E/1, s. 11) nie wyraziły na to zgody. Porozumienie co do ostatecznej wersji wniosku dotyczącego przyjęcia dyrektywy osiągnięto w ramach komitetu pojednawczego. Na skutek tego porozumienia podstawa odmowy udostępnienia informacji w zakresie „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” została uregulowana samodzielnie w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE i od tamtej pory w ujęciu systematyki przepisów nie wykazuje już związku z podstawami odmowy udostępnienia informacji o czasowym charakterze, o których mowa w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2003/4/WE.

- 21 Mając na uwadze postanowienia art. 4 ust. 3 lit. c) konwencji z Aarhus, argumenty za przyjęciem ograniczonego czasu obowiązywania nie wynikają również z Implementation Guide (wytycznych interpretacyjnych) do konwencji z Aarhus. Praktyka orzecznicza komisji odwoławczej ds. konwencji z Aarhus również ewidentnie (w sposób dorozumiany) nie przyjmuje założenia o czasowym ograniczeniu zakresu obowiązywania art. 4 ust. 3 lit. c) konwencji z Aarhus (zob. postępowania w sprawie Rumunii, ACCC/C/2010/51, i Norwegii, ACCC/C/2013/93).
- 22 W świetle systematyki przepisów należy uwzględnić, że dyrektywa 2003/4/WE odpowiednio formułuje podstawy odmowy udostępnienia informacji, których zastosowanie jest ograniczone czasowo. Stąd art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2003/4/WE przewiduje podstawę odmowy udostępnienia informacji w odniesieniu do „materiału będącego w trakcie opracowywania” i „nieukończonych dokumentów”. **[Or. 10]**
- 23 Porównanie w ujęciu systematyki przepisów prawnych z art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43), zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1049/2001/WE”, wskazuje, że prawodawca europejski widzi ryzyko naruszenia procesu decyzyjnego organu poprzez udostępnienie wewnętrznych dokumentów także już po zakończeniu tego procesu. O ile w art. 6 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 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 [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13) Unia Europejska częściowo zmodyfikowała przepisy rozporządzenia nr 1049/2001/WE, o tyle podstawa odmowy udostępnienia informacji dotycząca dokumentów wewnętrznych w odniesieniu do czasowego zakresu jej obowiązywania nie uległa żadnym

zmianom. Wynika stąd, że Unia Europejska w sposób oczywisty wychodzi z założenia, że konwencja z Aarhus nie wymaga czasowego ograniczenia obowiązywania podstawy odmowy udostępnienia informacji dotyczących „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” do momentu zakończenia procesu decyzyjnego organu. Brakuje podstaw do przyjęcia, że w prawie Unii zamierzano wprowadzić dla państw członkowskich bardziej restrykcyjne wymogi co do udostępniania informacji dotyczących środowiska w zakresie materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się niż te, które obowiązują instytucje Unii udostępniające informacje o środowisku.

24 W odniesieniu do ochrony poufności obrad organów władzy publicznej zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4/WE, dla której również brakuje podstaw do przyjęcia ścisłego ograniczenia czasowego, Trybunał wychodzi zasadniczo z założenia, że ta podstawa odmowy udostępnienia informacji znajduje zastosowanie także wtedy, gdy proces legislacyjny i odnoszące się do niego obrady zostaną już zakończone [zob. wyrok Trybunału z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 57; zob. powiązany wyrok Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) z dnia 2 sierpnia 2012 r., Buchholz, 7 C 7.12, 406.252 § 2 UIG nr 2 pkt 28]. Wydaje się, że przytoczone orzecznictwo można co do zasady zastosować do art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE. [Or. 9]

25 Jednakże wyrażony w art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4/WE nakaz dokonywania wąskiej wykładni podstaw odmowy udostępnienia informacji wskazanych w ust. 1 i 2 może obowiązywać również w odniesieniu do czasowego zakresu ich zastosowania. Przemawia to przynajmniej za przyjęciem, że zastosowanie art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE nie jest zupełnie nieograniczone czasowo. Czasowe ograniczenie zakresu zastosowania tej podstawy odmowy udostępnienia informacji mogłoby przy tym nastąpić nie tylko w drodze zawężającej wykładni pojęcia „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”, ale również na skutek uwzględnienia nakazu rozważania każdego przypadku indywidualnie zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) i ust. 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy 2003/4/WE. Zwykle z biegiem czasu interes w zachowaniu poufności traci na znaczeniu w porównaniu z interesem w udostępnieniu danych informacji.

26 3. W przedmiocie pytania trzeciego:

Jeżeli ochrona „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE nie jest nieograniczona czasowo, to należy zadać pytanie, do jakiego konkretnie momentu ochrona ta obowiązuje.

27 Niższa instancja prezentowała w tym zakresie [...] stanowisko, że dostęp do materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się jest zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE wyłączony jedynie

przez czas procesu podejmowania decyzji przez organ. Zdaniem niższej instancji przemawiają za tym geneza rzeczonyj normy prawnej, tj. pierwotnie przewidziany w projekcie dyrektywy 2003/4/WE bezpośredni związek regulacji z przepisem ustanawiającym wyjątek dotyczącym „materiału będącego w trakcie opracowywania” [zob. art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2003/4/WE], nakaz wąskiej wykładni podstaw odmowy udostępnienia informacji (art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4/WE) oraz systematyka przepisów, ponieważ w innym wypadku kolejna podstawa odmowy udostępnienia informacji z powodu poufności obrad organów władzy publicznej [art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4/WE] straciłaby jakiegokolwiek znaczenie.

- 28 Ograniczenie czasowe podstawy odmowy udostępnienia informacji zgodnie z art. 4 ust. 1 **[Or. 10]** akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4/WE odniesione wyłącznie do czasu procesu podejmowania decyzji przez organ nie uwzględnia tego, że nie w każdym przypadku gdy organ podlegający obowiązkowi informacyjnemu zajmuje się informacjami dotyczącymi środowiska, musi dojść do wydania (formalnej) decyzji. W związku z tym jako właściwy punkt zaczepienia dla określenia czasu obowiązywania podstawy odmowy udostępnienia informacji w rachubę mogłoby wchodzić (wewnętrzne) zakończenie danej procedury administracyjnej.

[...]