

Sprawa C-84/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

8 lutego 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

High Court (Irlandia)

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

8 lutego 2022 r.

Strona skarżąca:

Right to Know CLG

Druga strona postępowania:

An Taoiseach

Przedmiot postępowania głównego

Przedmiotem postępowania głównego, które zostało wszczęte przez stronę skarżącą, będącą spółką prowadzącą działalność pod firmą „Right to Know CLG”, przeciwko drugiej stronie postępowania, którą jest An Taoiseach [przewodniczący rady ministrów Irlandii], jest odwołanie do sądu od decyzji administracyjnej oddalającej wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących obrad toczących się w radzie ministrów w przedmiocie emisji gazów cieplarnianych w Irlandii w latach 2002–2016. Wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów został złożony na podstawie aktu prawa krajowego, mianowicie European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (rozporządzenia z 2007 r. wdrażającego przepisy Wspólnot Europejskich w zakresie dostępu do informacji dotyczących środowiska) (S.I. nr 133/2007 z dnia 28 marca 2007 r.), który stanowi środek transpozycji 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 w sprawie informacji dotyczących środowiska”).

Przedmiot i podstawa prawna wniosku

Wniosek został złożony na podstawie art. 267 TFUE. Sąd odsyłający zwraca się o dokonanie wykładni art. 4 ust. 1 lit. e) i art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska w odniesieniu do pojęć „materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się [wewnętrzna komunikacja]” i „działania [obrad]” organu władzy publicznej, w do celów stosowania przepisów dyrektywy dotyczących obowiązku ujawnienia informacji o emisjach do środowiska. Sąd odsyłający analizuje także szereg sformułowanych przez drugą stronę postępowania ujemnych przesłanek procesowych odnoszących się do powagi rzeczy osądzonej jako przeszkody dla dalszego prowadzenia postępowania, w tym również jej składowej w postaci powagi okoliczności osądzonej [*issue estoppel*], zgodnie z którą strona nie może ponownie podnosić w kolejnym postępowaniu okoliczności faktycznych lub prawnych, które zostały już rozstrzygnięte na jej niekorzyść w ramach wcześniejszego postępowania.

Pytania prejudycjalne

1. Czy protokoły z formalnych posiedzeń organu władzy wykonawczej państwa członkowskiego, na których członkowie rządu mają spotykać się i działać jako ciało kolegialne należy zakwalifikować na potrzeby wniosku o udostępnienie informacji dotyczących środowiska w nich zawartych, jako „materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się [wewnętrzną komunikację]”, czy też jako „działania [obrad]” organu władzy publicznej w rozumieniu, odpowiednio, art. 4 ust. 1 lit. e) i art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) 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?
2. Czy zakres zasady powagi rzeczy osądzonej (w rozumieniu wynikającym z *Köbler* C-224/01, EU:C:2003:513 i późniejszego orzecznictwa) wykracza poza sentencję wcześniejszego wyroku i obejmuje ponadto ustalenia faktyczne i prawne poczynione w rzeczonym wcześniejszym wyroku? Innymi słowy: czy zakres zasady powagi rzeczy osądzonej jest ograniczony do zakazu *ne bis in idem* [*action estoppel*], czy też obejmuje on również powagę okoliczności osądzonej [*issue estoppel*]?
3. Czy, w toczącym się postępowaniu kontradyktoryjnym w przedmiocie zarzucanej niezgodności z dyrektywą 2003/4/WE, które dotyczy konkretnego wniosku o udzielenie informacji dotyczących środowiska, jeżeli skarżący/wnioskodawca uzyskał uchylene decyzji, przy czym podniesione zarzuty oparte na prawie Unii zostały częściowo oddalone a częściowo uwzględnione, prawo Unii, a w szczególności zasada skuteczności, ma pierwszeństwo przed krajową zasadą powagi rzeczy osądzonej mającej za podstawę zarzut okoliczności osądzonej [*issue estoppel*], która zobowiązuje sąd krajowy do uniemożliwienia takiemu skarżącemu/wnioskodawcy – w ramach

nowego postępowania zmierzającego do wydania kolejnego orzeczenia w przedmiocie tego samego roszczenia – zaskarżenie tego kolejnego orzeczenia na podstawie zarzutów opartych na prawie Unii, które zostały wcześniej oddalone, lecz w tych okolicznościach nie były przedmiotem odwołania?

4. Czy na odpowiedź na pytanie trzecie ma wpływ na okoliczność, że: (i) do Trybunału nie zwrócono się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym; (ii) żadna ze stron w postępowaniu przed sądem krajowym nie powołała się na właściwe orzecznictwo Trybunału?

Powołane przepisy prawa Unii i orzecznictwo

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2003, L 41, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 375).

Wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35.

Opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja (C-60/15 P, EU:C:2016:778).

Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413).

Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71.

Wyrok z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178.

Wyrok z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513.

Powołane przepisy prawa krajowego i orzecznictwo

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (rozporządzenie z 2007 r. wdrażające przepisy Wspólnot Europejskich w zakresie dostępu do informacji dotyczących środowiska) (S.I. nr 133/2007) (28 marca 2007 r.).

Artykuł 28 konstytucji Irlandii.

Wyrok Attorney General/Hamilton, [1993] 2 I.R. 250.

Wyrok An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information, [2010] IEHC 241.

Wyrok Right to Know CLG/An Taoiseach, [2018] IEHC 372.

Wyrok McCauley/McDermot, [1997] 2 I.L.R.M. 486.

Wyrok Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanála, [2011] IESC 29.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania głównego

- 1 W dniu 8 marca 2016 r. Right to Know CLG złożyła wniosek o udzielenie dostępu do wszystkich dokumentów ujawniających przebieg dyskusji w łonie gabinetu w przedmiocie emisji gazów cieplarnianych w Irlandii w latach 2002–2016. Sąd odsyłający wskazuje, że termin „gabinet” odnosi się do członków kolegiального organu władzy wykonawczej.
- 2 Ten wniosek został ostatecznie oddalony w czerwcu 2016 r. po przeprowadzeniu wewnętrznej procedury odwoławczej. Następnie strona skarżąca wniosła do High Court (wysokiego trybunału) skargę, w której zwróciła się o przeprowadzenie kontroli sądowej decyzji oddalającej ów wniosek.
- 3 Wyrokiem z dnia 1 czerwca 2018 r., Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372), który wydano w postępowaniu zwanym dalej „pierwszym postępowaniem odwoławczym”, High Court (wysoki trybunał) przekazał przedmiotową decyzję do ponownego rozpatrzenia przez organ, który wydał decyzję. High Court (wysoki trybunał) orzekł w szczególności, że organ, który wydał decyzję nie dokonał wyważenia poszczególnych wchodzących w grę interesów, czego wymaga art. 4 dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska. Czynność ta polega na wyważeniu między interesem publicznym, któremu ma służyć ujawnienie informacji, a interesem zachowania poufności dyktującym odmowę udzielenia informacji. Zgodnie z wyrokiem High Court (wysokiego trybunału) posiedzenia rządu Irlandii należy zakwalifikować jako „wewnętrzną komunikację” organu władzy publicznej, wobec czego obowiązek ujawnienia protokołów zawierających informacje o emisjach do środowiska przewidziany w dyrektywie w sprawie informacji dotyczących środowiska nie znajdował zastosowania.
- 4 Decyzją z dnia 16 sierpnia 2018 r. organ, który wydał decyzję udzielił częściowego dostępu do dokumentów objętych wnioskiem. Strona skarżąca wystąpiła następnie o kontrolę sądową tej drugiej decyzji, która jest przedmiotem postępowania głównego toczącego się przed sądem odsyłającym.

Podstawowe argumenty stron w postępowaniu głównym

- 5 Strona skarżąca twierdzi zasadniczo, że posiedzenia gabinetu stanowią „obradę” w rozumieniu dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska oraz że protokoły z tych posiedzeń powinny podlegać obowiązkowi ujawnienia, jeżeli dotyczą one informacji o emisjach do środowiska. Odrzuca ona także jako

bezpodstawne ujemne przesłanki procesowe podniesione przez drugą stronę postępowania.

- 6 Zdaniem drugiej strony postępowania protokoły z posiedzeń gabinetu stanowią „wewnętrzną komunikację” w rozumieniu dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska, a zatem nie podlegają one obowiązkowi ujawnienia, nawet jeżeli odnoszą się do emisji do środowiska. Strona ta podnosi również, że ujawnienie informacji jest przedmiotem wyważenia interesów wymaganego dyrektywą.
- 7 Pełnomocnicy drugiej strony postępowania podnoszą również szereg ujemnych przesłanek procesowych. W szczególności druga strona postępowania argumentuje, że strona skarżąca powinna była, przed wniesieniem sprawy do High Court (wysokiego trybunału), skorzystać z przysługującego jej ustawowego prawa do wniesienia odwołania do Commissioner for Environmental Information (komisarza ds. informacji o środowisku). Ponadto strona ta wskazuje w szczególności, że kwestia prawidłowej kwalifikacji posiedzeń rządu została już ostatecznie rozstrzygnięta przez High Court (wysoki trybunał) w dwóch wyrokach, z których jeden dotyczył samej strony skarżącej. Strona ta twierdzi w związku tym, że w odniesieniu do tego zagadnienia istnieje już precedens de facto. Druga strona postępowania podnosi również, że ze względu na powagę rzeczy osądzonej strona skarżąca nie może w ramach niniejszego postępowania ponownie podnosić tej okoliczności po zakończeniu pierwszego postępowania odwoławczego.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 8 Według sądu odsyłającego zasadnicza kwestia wymagająca rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym dotyczy tego, w jakich okolicznościach (jeśli w ogóle) zagwarantowana konstytucyjnie poufność posiedzeń rządu Irlandii zostaje wykluczona na mocy wymogów przewidzianych dyrektywą w sprawie informacji dotyczących środowiska. Odpowiedź na to pytanie zależy w dużej mierze od tego, w jaki sposób zostaną zakwalifikowane na potrzeby owej dyrektywy, dyskusje na posiedzeniach rządu Irlandii. Sporne między stronami postępowania głównego pozostaje to czy dyskusje tego rodzaju stanowią „wewnętrzną komunikację” organu władzy publicznej [art. 4 ust. 1 lit. e)], czy też stanowią „obradę” organu władzy publicznej [art. 4 ust. 2 lit. a)].
- 9 Sąd odsyłający nie uważa, że wykładnia obu tych pojęć zawartych w dyrektywie w sprawie informacji dotyczących środowiska jest oczywista. Jego zdaniem w szczególności nie jest jasne, gdzie przebiega granica między „wewnętrzną komunikacją” a poufnymi „obradami”. Bez wytycznych Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie wykładni dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska sąd odsyłający nie jest w stanie ustalić z całą pewnością, do której z tych kategorii należą protokoły z posiedzeń rządu Irlandii.

- 10 W opinii sądu odsyłającego istnieją ważne podstawy, aby uznać, że posiedzenia rządu Irlandii stanowią dokładnie tego rodzaju poufne obrady, których dotyczy art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska. Zgodnie z art. 28 ust. 4 pkt 2 konstytucji Irlandii rząd „odbywa posiedzenia i działa jako ciało kolegialne”. Celem tych posiedzeń, jak wskazał Supreme Court (sąd najwyższy) w wyroku Attorney General/Hamilton ([1993] 2 I.R. 250), jest zapewnienie, aby przed podjęciem decyzji członkowie rządu mieli możliwość przeprowadzenia pełnej, nieskrępowanej i otwartej dyskusji.
- 11 Sąd odsyłający jest przekonany, że wiele wskazuje na to, iż posiedzenia rządu Irlandii są bardziej zbliżone procesowi deliberacji, który dobrze oddaje pojęcie „obrad”. Biorąc pod uwagę wysoki konstytucyjny status posiedzeń rządu, nie da się ich łatwo zasufladkować jako „wewnętrzną komunikację”. Niemniej jednak sąd odsyłający nie może wydać ostatecznego rozstrzygnięcia w tej kwestii bez przyjęcia przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 12 W sposób odrębny sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy można się powołać na zarzut powagi rzeczy osądzonej, przybierający formę zarzutu okoliczności osądzonej [issue estoppel], jeżeli oznacza to, że ewentualna błędna wykładnia dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska dokonana przez sąd krajowy może nie zostać skorygowana. W szczególności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zakres zasady powagi rzeczy osądzonej wykracza poza sentencję wcześniejszego wyroku, obejmując ponadto ustalenia faktyczne i prawne poczynione we wcześniejszym wyroku. W rozpatrywanym przypadku wyrok High Court (wysokiego trybunału), który zapadł w pierwszym postępowaniu odwoławczym nie doprowadził do prawomocnego rozstrzygnięcia w przedmiocie przysługującego stronie skarżącej uprawnienia do uzyskania dostępu do przedmiotowych protokołów na podstawie rozporządzenia krajowego wdrażającego dyrektywę w sprawie informacji dotyczących środowiska. Zagadnienie dostępu do przedmiotowych protokołów zostało natomiast przekazane organowi, który wydał pierwotną decyzję do ponownego rozpatrzenia. W tymże wcześniejszym wyroku pewną konkretną kwestię prawną rozstrzygnięto jednak na niekorzyść strony skarżącej. Ustalono bowiem, że na potrzeby stosowania dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska posiedzenia rządu należy zakwalifikować jako pociągające za sobą „komunikację wewnętrzną” organu władzy publicznej. Ustalenia to oznacza, że wymóg obowiązkowego ujawnienia protokołów odnoszących się do informacji o emisjach do środowiska nie znajduje zastosowania.
- 13 Według sądu odsyłającego zastosowanie w sposób ścisły zasady okoliczności osądzonej [issue estoppel] do okoliczności niniejszej sprawy może potencjalnie doprowadzić do sytuacji, w której naruszenie prawa Unii nie zostanie usunięte. Istotą roszczenia strony skarżącej jest to, że w wyroku, który zapadł w pierwszym postępowaniu odwoławczym, dokonano błędnej kwalifikacji posiedzeń rządu na potrzeby stosowania dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska, w związku z czym obowiązek ujawnienia protokołów odnoszących się do informacji o emisjach do środowiska w sposób błędny nie podlega zastosowaniu.

Jeżeli zarzut ten jest zasadny, ale strona skarżąca nie może podnieść go w ramach postępowania głównego, to błędna wykładnia dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska przyjęta przez sąd krajowy nie zostanie skorygowana.

- 14 Sąd odsyłający uważa, że skoro jednym z głównych celów przyświecających orzecznictwu Trybunału dotyczącemu powagi rzeczy osądzonej jest zapewnienie „trwałości stosunków prawnych”, to w okolicznościach niniejszej sprawy należy uznać, że argumenty przemawiające za stosowaniem doktryny powagi rzeczy osądzonej są o wiele mniej przekonujące. Kwestia dostępu do przedmiotowych protokołów nie została ostatecznie rozstrzygnięta w wyroku, który zapadł w pierwszym postępowaniu odwoławczym. Sprawę przekazano natomiast do organu, który wydał decyzję w celu jej ponownego rozpatrzenia (aczkolwiek na tej podstawie, że posiedzenia rządu należy kwalifikować jako „wewnętrzną komunikację” organu władzy publicznej), co doprowadziło do wydania w dniu 16 sierpnia 2018 r. nowej decyzji, która jest obecnie przedmiotem odwołania w postępowaniu głównym.

DOKUMENT ROBOTA