

Sprawa C-129/24**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

16 lutego 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

High Court (sąd wyższej instancji, Irlandia)

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

24 stycznia 2024 r.

Strona skarżąca:

Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe

Strona przeciwna:

Commissioner for Environmental Information (komisarz ds. informacji o środowisku)

Uczestnicy postępowania:

Osoba lub osoby nieznana/e określane/a również jako John lub Jane Doe, Irlandia i Attorney General (Prokurator Generalny) (na mocy postanowienia)

Amicus curiae:

Right to Know CLG

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie do High Court (sądu wyższej instancji, Irlandia) wniesione przez Coillte od decyzji Commissioner for Environmental Information (komisarza ds. informacji o środowisku), zgodnie z którą rzekomo anonimowe lub złożone pod pseudonimem wnioski o udostępnienie informacji o środowisku („wnioski AIE”) na podstawie dyrektywy 2003/4 były ważne.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Sąd odsyłający wnosi na podstawie art. 267 TFUE o wykładnię art. 2, 3, 4 i 6 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. 2003, L 41, s. 26) w związku z Konwencją EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzoną w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. (zwaną dalej „konwencją z Aarhus”).

Pytania prejudycjalne

1. Czy pojęcie „wniosek” w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4, interpretowane w świetle art. 4 ust. 1 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., oznacza jedynie wniosek, który jest ważny na gruncie dyrektywy i przepisów transponujących ją do prawa krajowego danego państwa członkowskiego?
2. Czy pojęcie „wnioskodawca” w rozumieniu art. 2 ust. 5 dyrektywy 2003/4, interpretowane w świetle między innymi art. 4 ust. 1 lit. b) lub art. 6 ust. 1 lub ust. 2 lub art. 2 ust. 5 i art. 4 ust. 1 i ust. 3 lit. b) 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., oznacza osobę fizyczną lub prawną zidentyfikowaną na podstawie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego, w odróżnieniu od osoby anonimowej albo posługującej się pseudonimem lub wnioskodawcy, którego dane kontaktowe obejmują tylko adres poczty elektronicznej?
3. Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie jest przecząca, czy art. 3 ust. 1 lub ust. 5 lit. c) dyrektywy 2003/4, interpretowany w świetle art. 4 ust. 1 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., stoi na przeszkodzie obowiązywaniu przepisów krajowych, które wymagają od wnioskodawcy podania rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego w celu złożenia wniosku?
4. Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie jest przecząca, a odpowiedź na pytanie trzecie jest zasadniczo twierdząca, czy dyrektywa 2003/4, interpretowana w świetle art. 4 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., skutkuje tym, że w przypadku gdy organ władzy

publicznej dojdzie do rozsądnego przekonania, że prima facie istnieje wątpliwość co do prawdziwości dostarczonych przez wnioskodawcę informacji na temat jego tożsamości, organ władzy publicznej nie może domagać się potwierdzenia rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy w celu weryfikacji tożsamości wnioskodawcy, a nie w celu ustalenia interesu wnioskodawcy, nawet jeżeli podanie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy mogłoby pośrednio stworzyć możliwość wnioskowania lub spekulacji ze strony organu władzy publicznej lub innych podmiotów co do ewentualnego interesu wnioskodawcy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy?

5. Jeżeli odpowiedź na pytanie drugie jest przecząca, a odpowiedź na pytanie trzecie jest zasadniczo twierdząca, czy art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy, interpretowany w świetle art. 4 ust. 3 lit. b) 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., stoi na przeszkodzie domaganiu się przez organ władzy publicznej potwierdzenia rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy w celu ustalenia, czy dany wniosek jest oczywiście nieracjonalny, biorąc pod uwagę objętość, charakter i częstotliwość innych wniosków składanych przez tego samego wnioskodawcę, a nie w celu ustalenia interesu wnioskodawcy, nawet jeżeli podanie rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub aktualnego adresu fizycznego wnioskodawcy mogłoby pośrednio stworzyć możliwość wnioskowania lub spekulacji ze strony organu władzy publicznej lub innych podmiotów co do ewentualnego interesu wnioskodawcy, o którym mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy?

Przywołane przepisy prawa Unii Europejskiej

Konwencja EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. (dalej: „konwencja z Aarhus”), art. 2 ust. 4, art. 4 ust. 1–3, art. 9 ust. 1

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), art. 2, 3, 4 i 6

Wyrok z dnia 24 września 2002 r., Grundig Italiana (C-255/00, EU:C:2002:525)

Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau/Bundesrepublik Deutschland (C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71)

Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)

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

Przywołane przepisy prawa krajowego

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014 [Regulacje Wspólnot Europejskich (dostęp do informacji o środowisku) 2007–2014, dalej: „regulacje” lub „ustawodawstwo krajowe”]

Artykuł 6 regulacji dotyczy wniosków o udostępnienie informacji o środowisku (dalej: „wnioski AIE”); w szczególności artykuł ten określa informacje, które powinny być zawarte we wniosku AIE. Artykuł 6 ust. 1 lit. c) stanowi, że wniosek powinien „zawierać nazwisko (nazwę), adres oraz wszelkie inne istotne dane kontaktowe wnioskodawcy”, a art. 6 ust. 2 stanowi, że „wnioskodawca nie jest zobowiązany do wskazania swojego interesu w złożeniu wniosku”.

Sąd krajowy ustalił, że zgodnie z prawem krajowym i o ile prawo Unii nie wymaga odmiennej wykładni zgodnej, „nazwisko (nazwa)” oraz „adres” w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. c) ustawodawstwa krajowego należy interpretować w ten sposób, że „nazwisko (nazwa)” oznacza rzeczywiste nazwisko, a nie pseudonim, „adres” oznacza aktualny adres fizyczny, pod którym można skontaktować się z wnioskodawcą, a „wszelkie inne istotne dane kontaktowe” obejmują adresy e-mail.

Przewidziany w art. 7 ustawodawstwa krajowego mechanizm składania wniosku AIE obejmuje miesięczny termin dla organu publicznego, w tym przypadku Coillte, na udzielenie odpowiedzi na ten wniosek, z dodatkowym miesięcznym terminem, jeżeli organ władzy publicznej nie jest w stanie udzielić odpowiedzi w ciągu miesiąca „z powodu objętości lub złożoności wnioskowanych informacji o środowisku”.

Artykuł 7 ust. 1 pkt 4 określa okoliczności, w których wniosek AIE może zostać odrzucony; decyzja o odrzuceniu wniosku powinna zostać sporządzona na piśmie i wskazywać, że wnioskodawca ma prawo do wszczęcia wewnętrznej procedury odwoławczej w przedmiocie tej decyzji. Artykuł 7 ust. 1 pkt 7 precyzuje, że:

W przypadku złożenia wniosku do organu władzy publicznej, który można rozsądnie uznać za wniosek o udostępnienie informacji o środowisku, ale który nie jest wnioskiem złożonym zgodnie z –

(a) art. 6 ust. 1 [regulacji] [...]

[...]

odpowiedni organ władzy publicznej powinien poinformować wnioskodawcę o przysługującym mu prawie dostępu do informacji o środowisku oraz o procedurze, zgodnie z którą można skorzystać z tego prawa, a także zaoferować wnioskodawcy pomoc w tym zakresie”.

Artykuł 11 przewiduje wewnętrzną procedurę odwoławczą w ramach organu władzy publicznej w przedmiocie decyzji o odrzuceniu wniosku AIE.

„1. W przypadku, gdy wniosek wnioskodawcy został odrzucony na podstawie art. 7, w całości lub w części, wnioskodawca może, nie później niż w ciągu miesiąca od otrzymania decyzji danego organu władzy publicznej, zwrócić się do organu władzy publicznej o kontrolę decyzji, w całości lub w części”.

Wnioskodawcy mają prawo do wniesienia odwołania do komisarza ds. informacji o środowisku (Commissioner for Environmental Information, „OCEI”) na podstawie art. 12 regulacji.

Friends of the Irish Environment przeciwko Commissioner for Environmental Information [2019] IEHC 597, [2019] 5 JIC 2108 (sędzia O’Regan)

Right to Know CLG przeciwko Commissioner for Environmental Information [2022] IESC 19, [2023] 1 I.L.R.M. 122, [2022] 4 JIC 2902 (sędzia Baker).

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i procedury w postępowaniu głównym

W okresie od 10 marca do 7 czerwca 2022 r. do irlandzkiej agencji ds. leśnictwa (dalej: „Coillte” lub „agencja”) wpłynęło 130 wniosków AIE od co najmniej jednego wnioskodawcy, przy czym zakłada się, że wnioskodawców jest więcej i że występują oni pod pseudonimami. Wnioski były początkowo traktowane jako jednorazowe, lecz kiedy stało się jasne dla Coillte, że mogą one być częścią zorganizowanej kampanii, agencja podjęła kroki w celu zweryfikowania tożsamości wnioskodawców.

Wnioski AIE nie zawierały adresów fizycznych, a jedynie adresy e-mail, przy czym uznano, że nazwiska (nazwy) podane we wnioskach najwyraźniej stanowią pseudonimy.

Coillte odpowiedziała na te wnioski, żądając od wnioskodawców podania aktualnych adresów i potwierdzenia, że nazwiska (nazwy) mają charakter prawny, uznając, że wnioskodawcy nie dostarczyli prawdziwych danych identyfikacyjnych; ponieważ żadne dalsze informacje nie zostały dostarczone, wszystkie wnioski zostały uznane za niekompletne i nieważne oraz zostały odrzucone.

Następnie złożono wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej; Coillte zażądała tych samych informacji, co na poprzednim etapie, informując wnioskodawców, że nie prosi ich o podanie powodu złożenia wniosku, ale „po prostu prosi (...) o potwierdzenie nazwiska (nazwy) i adresu” oraz że „o ile i dopóki [Coillte] nie otrzyma żądanych powyżej informacji, wniosek nie zostanie rozpatrzony”. Informacje te nie zostały dostarczone i wnioski o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej zostały także odrzucone jako nieważne.

Około 105 spraw zostało skierowanych do OCEI; ten organ odwoławczy orzekł, że Coillte nie miała podstaw do uznania wniosków za nieważne na podstawie art. 6 ust. 1 lit. c) regulacji. Następnie Coillte wniosła skargę kasacyjną.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 1 Coillte jest zdania, że wnioski nie zmierzają do uzyskania informacji o środowisku, a zatem nie są rzeczywistymi wnioskami AIE; objętość wniosków ma bardzo znaczący wpływ na działalność agencji i skutkuje ograniczeniem czasu i zasobów poświęconych rzeczywistym wnioskom o udostępnienie informacji o środowisku. Stwierdza również, że Departament Rolnictwa, Żywności i Morza (Department of Agriculture, Food and the Marine, „DAFM”), który jest współwłaścicielem Coillte, otrzymał 32 297 wniosków AIE w 2022 r. (w porównaniu ze średnią roczną wynoszącą około 167 wniosków w latach 2019–2021).
- 2 Strona skarżąca twierdzi, że do państw członkowskich należy określenie praktycznych rozwiązań oraz że wymóg podania przez wnioskodawcę nazwiska (nazwy) i adresu jest zgodny z dyrektywą 2003/4. Wymóg identyfikacji wnioskodawcy za pomocą nazwiska (nazwy) i adresu jest również zgodny z dyrektywą w zakresie przesłanek definicji „wnioskodawcy”, ponieważ wnioskodawca oznacza „osobę fizyczną lub prawną”, a związane z tym prawo dostępu zależy od tego, czy wnioskodawca jest uprawniony lub może zostać zidentyfikowany. Wymóg podania nazwiska (nazwy) i adresu dotyczy uprawnienia lub możliwości zidentyfikowania wnioskodawcy; cel ustalenia takich informacji nie jest związany z określeniem interesu wnioskodawcy w złożeniu wniosku lub spekulowaniem na temat takiego interesu. Organy władzy publicznej muszą być uprawnione do ustalenia, czy wniosek nie jest oczywiście nieracjonalny, a wymóg podania nazwiska (nazwy) i adresu jest konieczny w celu zidentyfikowania oczywiście nieracjonalnych wniosków, ułatwiając w ten sposób szybki i efektywny dostęp do informacji o środowisku rzeczywistym wnioskodawcom. W przypadku potencjalnego naruszenia prawa w odniesieniu do art. 6 ust. 2 ustawodawstwa krajowego, takiego jak wnioskowanie lub spekulacja na temat interesu wnioskodawcy, czynniki te nie mogły być brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku.
- 3 Argumenty strony przeciwnej opierają się na zasadzie, że dostęp do informacji powinien być tak szeroki jak to możliwe, a pojęcia, których dotyczy wniosek o interpretację, nie mogą być rozumiane w sposób podważający tę zasadę. Strona przeciwna dodaje, że nic w dyrektywie lub konwencji z Aarhus nie wskazuje na istnienie obowiązku zidentyfikowania wnioskodawcy za pomocą jego nazwiska (nazwy) lub adresu, w związku z czym ustawodawstwo krajowe nakładające taki obowiązek jest sprzeczne z tymi aktami prawa; wszelkie dodatkowe wymogi lub obowiązki nałożone na osoby ubiegające się o dostęp mogą odstraszać wnioskodawców lub zniechęcać do składania takich wniosków, ponieważ

obowiązek podania nazwiska (nazwy) lub adresu mógłby w rzeczywistości dostarczyć informacji na temat interesu wnioskodawcy w złożeniu wniosku.

- 4 Irlandia, jako uczestnik postępowania, zasadniczo popiera argumenty strony skarżącej, dodając, że na mocy dyrektywy istnieje rozróżnienie między ustaleniem istnienia i zasadności wniosku (co jest powtórzeniem argumentu przedstawionego przez stronę skarżącą w kontekście piątego pytania).
- 5 Right to Know CLG, jako amicus curiae, ogólnie popiera argumenty strony przeciwnej.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 6 Sąd odsyłający uważa, że na pierwsze pytanie, dotyczące definicji „wniosku” w tym kontekście, należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, zgodnie z którą „wniosek” oznacza „ważny wniosek” – wniosek musi być zgodny z dyrektywą i obowiązującymi przepisami dokonującymi jej transpozycji.
- 7 Co do pytania drugiego, sąd odsyłający uważa, że prawa przyznane „osobom fizycznym lub prawnym” wymagają podania rzeczywistego nazwiska (nazwy) lub adresu fizycznego, aby dana osoba mogła być traktowana jako wnioskodawca.
- 8 W odniesieniu do pytań trzeciego i czwartego sąd odsyłający wyraża pogląd, że nie ma potrzeby udzielania na nie odpowiedzi, ponieważ na pytanie drugie należy odpowiedzieć twierdząco; ewentualnie na pytanie trzecie należy odpowiedzieć przecząco, ponieważ zasada krajowej autonomii proceduralnej nie stoi na przeszkodzie transpozycji dyrektywy przez państwo członkowskie w taki sposób, aby przepisy transponujące przewidywały wymóg podania nazwiska (nazwy) lub adresu. Na pytanie czwarte należy również odpowiedzieć przecząco, opierając się na ogólnej doktrynie nadużycia prawa; fakt, że takie informacje mogą prowadzić do potencjalnych spekulacji dotyczących interesu wnioskodawcy pozostaje bez znaczenia.
- 9 Sąd odsyłający uważa, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie piąte; ewentualnie odpowiedź powinna być przecząca, ponownie ze względu na nadużycie prawa i przez odniesienie do uzasadnienia w przedmiocie pytania czwartego. Organ władzy publicznej jest uprawniony do odrzucenia oczywiście nieracjonalnego wniosku.