Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 14 lutego 2012 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Konwencja z Aarhus — Dyrektywa 2003/4/WE — Dostęp do informacji w dziedzinie środowiska — Organy lub instytucje pełniące funkcje o charakterze ustawodawczym — Poufność obrad organów władzy publicznej — Warunek, by poufność ta była przewidziana prawnie

W sprawie C-204/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 czerwca 2009 r., w postępowaniu:

Flachglas Torgau GmbH

przeciwko

Bundesrepublik Deutschland,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot (sprawozdawca), J. Malenovský i U. Lõhmus, prezesi izb, A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A.Ó Caoimh, L. Bay Larsen i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 września 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Flachglas Torgau GmbH przez S. Altenschmidta i M. Langnera, Rechtsanwälte,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę i T. Henzego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Olivera i B. Schimę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 czerwca 2011 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 i 4 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).

2 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, zwanej dalej „Zuteilungsgesetz 2007").

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska została podpisana w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1) (zwana dalej „konwencją z Aarhus").

4 Artykuł 2 ust. 2 tej konwencji definiuje pojęcie „władza publiczna" następująco:

„»władza publiczna« oznacza:

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;

[...]

Definicja ta nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza".

5 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.

6 Artykuł 4 ust. 4 konwencji z Aarhus stanowi:

„Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na:

a) poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe;

[...]

Powyższe powody umożliwiające odmowę są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń [emisji] do środowiska".

7 Artykuł 8 tej konwencji, zatytułowany „Udział społeczeństwa w przygotowywaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych", przewiduje:

„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.

[...]".

8 Deklaracja Wspólnoty Europejskiej w sprawie pewnych szczególnych postanowień na mocy dyrektywy 2003/4 w załączniku do decyzji 2005/370 stanowi:

„W odniesieniu do art. 9 konwencji z Aarhus Wspólnota Europejska wzywa strony konwencji do zwrócenia uwagi na art. 2 ust. 2 i art. 6 dyrektywy [2003/4]. Przepisy te dają państwom członkowskim Wspólnoty Europejskiej, w wyjątkowych przypadkach i na szczegółowo określonych warunkach, możliwość wyłączenia pewnych instytucji i organów ze stosowania zasad dotyczących procedur odwoławczych w odniesieniu do decyzji w sprawie wniosków o udostępnienie informacji.

W związku z tym ratyfikacja konwencji z Aarhus przez Wspólnotę Europejską obejmuje wszelkie zastrzeżenia państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej w zakresie, w jakim takie zastrzeżenia są zgodne z art. 2 ust. 2 i art. 6 dyrektywy [2003/4]".

Prawo Unii

9 Motywy 1, 5, 11 i 16 dyrektywy 2003/4 brzmią następująco:

„(1) 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.

[...]

(5) [...] Ze względu na zawarcie [konwencji z Aarhus] przez Wspólnotę Europejską przepisy prawa wspólnotowego muszą być z nią zgodne.

[...]

(11) Biorąc pod uwagę zasadę określoną w art. 6 traktatu, [iż] wymagania dotyczące ochrony środowiska powinny być włączone do definicji i realizacji polityk Wspólnoty oraz jej działań, 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.

[...]

(16) 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. [...]".

10 Artykuł 1 tej dyrektywy określa w sposób następujący jej cele:

„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 najszerszej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku. W tym celu popiera się, w szczególności, wykorzystanie komunikacji teleinformatycznej lub technologii elektronicznej, jeśli są one dostępne".

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

12 Artykuł 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;

[...]

Państwa członkowskie mogą postanowić, że powyższa definicja nie dotyczy organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. 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 z powyższej definicji”.

13 Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„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”.

14 W nawiązaniu do art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/4, który pozwala państwom członkowskim na odmowę udostępnienia informacji o środowisku w pewnych sytuacjach, art. 4 ust. 2 tej dyrektywy przyznaje państwom członkowskim również tę możliwość w następujący sposób:

„Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli ujawnienie takich informacji negatywnie wpłynie na:

a) poufność działań [obrad] 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.

[...]”.

15 Artykuł 6 dyrektywy 2003/4, zatytułowany „Dostęp do [wymiaru] sprawiedliwości”, 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.

Prawo krajowe

16 Umweltinformationsgesetz (ustawa o dostępie do informacji dotyczących środowiska) z dnia 22 grudnia 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 3704) dokonała transpozycji dyrektywy 2003/4 do prawa niemieckiego.

17 Paragraf 2 ust. 1 tej ustawy przewiduje:

„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 [...]”.

18 Co się tyczy wyjątku dotyczącego poufności obrad, § 8 ust. 1 wspomnianej ustawy stanowi:

„Jeśli ujawnienie informacji negatywnie wpłynęłoby na

[...]

2) 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 [...]”.

19 Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawa o postępowaniu administracyjnym) z dnia 23 stycznia 2003 r. (BGBl. 2003 I, s. 102) przewiduje w § 28 ust. 1:

„Przed wydaniem aktu administracyjnego ingerującego w prawa strony należy umożliwić jej wypowiedzenie się co do faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia”.

20 Paragraf 29 tej ustawy stanowi:

„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 bezpośrednio 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.

[...]”.

21 Paragraf 68 ust. 1 tej ustawy, dotyczący rozprawy przed organem administracyjnym w ramach postępowania administracyjnego, 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 temu nie sprzeciwia”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

22 Flachglas Torgau pragnie 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.

23 W tym celu Flachglas Torgau zwróciła się do Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (federalnego ministerstwa środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa nuklearnego, zwanego 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.

24 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.

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

26 Zarówno Flachglas Torgau, jak i Bundesministerium für Umwelt wnieśli kasację [„Revision"] od tego orzeczenia do Bundesverwaltungsgericht. W ramach tej kasacji Flachglas Torgau podnosi, że decyzja odmowna jest sprzeczna z prawem Unii. Przedsiębiorstwo to 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.

27 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.

28 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.

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

„1) a) Czy art. 2 [pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze] 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 funkcje 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?

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 [akapit pierwszy] 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 ustawowy wprowadzał poufność obrad?

b) Czy poufność obrad, o której mowa w art. 4 ust. 2 [akapit pierwszy] 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?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

30 Na wstępie należy zaznaczyć, że podpisując konwencję z Aarhus, Unia Europejska zobowiązała się zapewnić, iż w zakresie stosowania prawa unijnego informacje o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej, będą co do zasady dostępne (zob. podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-524/09 Ville de Lyon, Zb. Orz. s. I-14115, pkt 35).

31 Przyjmując dyrektywę 2003/4, prawodawca Unii miał na celu zapewnienie zgodności prawa Unii z tą konwencją w perspektywie jej podpisania przez Wspólnotę, wprowadzając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, że każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego Unii będzie miała 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 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Ville de Lyon, pkt 36).

32 Należy również podkreślić, że prawo dostępu zagwarantowane dyrektywą 2003/4 występuje wyłącznie wtedy, gdy żądane informacje objęte są przewidzianymi w tej dyrektywie wymogami dotyczącymi publicznego dostępu, co zakłada w szczególności, iż stanowią one „informacje o środowisku" w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy, co powinien zweryfikować sąd odsyłający w odniesieniu do zawisłego przed nim sporu.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. a) i b)

33 Poprzez pytanie pierwsze lit. a) i b) sąd odsyłający zwraca się zasadniczo o ustalenie, czy art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że przyznane w tym przepisie państwom członkowskim 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 one w procesie legislacyjnym, w szczególności wnosząc projekty ustaw lub przedkładając opinie, i czy uprawnienie to uzależnione jest ponadto od spełnienia warunków określonych w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie tej dyrektywy.

34 Na wstępie należy zaznaczyć, że z postanowienia odsyłającego oraz z uwag pisemnych i ustnych przedłożonych Trybunałowi wynika, iż kwestia ta dotyczy jedynie procesu legislacyjnego sensu stricto, a nie procedury, która może doprowadzić do przyjęcia normy o randze niższej niż ustawowa.

35 Należy ponadto oddalić argument Flachglas Torgau oparty na dokumencie opublikowanym w 2000 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ/EKG), zatytułowanym „The Aarhus Convention: An Implementation Guide [„Konwencja z Aarhus: przewodnik stosowania", zwany dalej „przewodnikiem stosowania"]. Flachglas Torgau powołuje się w tym względzie na wyjaśnienia zawarte w tym dokumencie, zgodnie z którymi „[s]koro działalność organów władzy publicznej w zakresie sporządzania przepisów wykonawczych oraz innych aktów normatywnych jest w sposób wyraźny objęta [art. 8 konwencji z Aarhus], logiczny jest wniosek, iż [konwencja z Aarhus] nie uważa tej działalności za działanie jako »władza ustawodawcza«. Zatem organy władzy wykonawczej biorące udział w takich działaniach stanowią władze publiczne w rozumieniu [konwencji z Aarhus]".

36 Niezależnie od tego, że dokument ten nie może dać wiążącej wykładni konwencji z Aarhus, art. 8 tej konwencji, do którego dokument ów się odnosi, w każdym razie nie mówi wyraźnie o udziale organów władzy publicznej w przygotowywaniu „ustaw", wobec czego z jego treści nie można wyprowadzić takiej wykładni, jaką przyjmuje ten dokument.

37 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-236/01 Monsanto Agricoltura Italia i in., Rec. s. I-8105, pkt 72).

38 Ponadto art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, które pozwala państwom członkowskim na odstępstwo od ogólnego systemu przewidzianego w tej dyrektywie, nie może być interpretowane w sposób rozszerzający jego działanie ponad to, co jest niezbędne dla zapewnienia ochrony interesów, którą ma gwarantować, a zakres przewidzianych w nim odstępstw należy określić z uwzględnieniem celów tej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie C-321/96 Mecklenburg, Rec. s. I-3809, pkt 25).

39 Jeżeli chodzi o cele dyrektywy 2003/4, jej art. 1 stanowi w szczególności, że ma ona zagwarantować prawo dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej, oraz że informacje te będą automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie.

40 Zarówno z samej konwencji z Aarhus, jak i z dyrektywy 2003/4, której zadaniem jest wdrożenie tej konwencji do prawa Unii, wynika, że mówiąc o „organach władzy publicznej", ich autorzy mieli na myśli organy administracyjne, gdyż normalnie to one – w ramach wykonywania swoich zadań – posiadają w państwach informacje o środowisku.

41 Ponadto konwencja z Aarhus w art. 2 ust. 2 wyraźnie przewiduje, że termin „władze publiczne", którego się w niej używa, „nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza", i to bez jakiegokolwiek ograniczenia.

42 Zgodnie z tym postanowieniem art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 ze swej strony wyraźnie zezwala państwom członkowskim na wyłączenie z zakresu pojęcia organów władzy publicznej organy lub instytucje pełniące funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym.

43 Artykuł 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 ma umożliwić państwom członkowskim wydanie przepisów odpowiednich dla zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego, uwzględniając fakt, że w różnych państw członkowskich informowanie obywateli zwykle jest wystarczająco zagwarantowane w ramach procesu legislacyjnego.

44 W tym względzie można ponadto wskazać, że prawodawca unijny uwzględnia specyfikę organów ustawodawczych i jurysdykcyjnych państw członkowskich. Przykładowo w innym kontekście przepisów dotyczących oceny oddziaływania niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. (Dz.U. L 175, s. 40) wyłącza z obowiązku oceny przedsięwzięcia, których szczegółowe rozwiązania zostały zatwierdzone przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane poprzez proces legislacyjny (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 18 października 2011 r. w sprawach połączonych od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 Boxus i in., Zb. Orz. 2011 s. I-9711, pkt 36).

45 Wprawdzie, jak zaznacza sąd odsyłający, art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy 2003/4 przewiduje, że państwa członkowskie mogą wyłączyć te organy lub instytucje, jeżeli w dniu przyjęcia tej dyrektywy ich przepisy konstytucyjne nie przewidują procedury odwoławczej w rozumieniu jej art. 6.

46 Niemniej przepis ten miał regulować szczególny przypadek niektórych organów krajowych, a w szczególności organów działających w wykonaniu uprawnień administracyjnych, których decyzje w dniu przyjęcia dyrektywy 2003/4 nie podlegały, zgodnie z prawem krajowym obowiązującym w niektórych państwach członkowskich, zaskarżeniu zgodnie z wymogami tej dyrektywy.

47 Wykładnię tę potwierdza deklaracja Wspólnoty Europejskiej w sprawie pewnych szczególnych postanowień na mocy dyrektywy 2003/4.

48 Wspomniany przepis zatem ani nie ma na celu, ani nie powoduje ograniczenia możliwości wyłączenia przez państwa członkowskie z zakresu zastosowania tej dyrektywy organów lub instytucji pełniących funkcje ustawodawcze, która to możliwość zresztą jest przewidziana w samej konwencji z Aarhus bez żadnych ograniczeń.

49 Rozważania te prowadzą do przyjęcia wykładni funkcjonalnej pojęcia „organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze […] ustawodawczym”, zgodnie z którą można uznać, iż definicją tą w rozumieniu i dla celów stosowania dyrektywy 2003/4 objęte są ministerstwa mające na mocy prawa krajowego za zadanie przygotowywanie projektów ustaw, składanie ich w parlamencie i uczestniczenie w procesie legislacyjnym, w szczególności poprzez formułowanie opinii.

50 Takie podejście funkcjonalne jest tym bardziej uzasadnione, że proces legislacyjny może się znacznie różnić między państwami członkowskimi i że w konsekwencji należy przyjąć wykładnię, która zapewni jednolite stosowanie dyrektywy 2003/4 w tych państwach.

51 Wobec powyższego na pytanie pierwsze lit. a) i b) należy zatem odpowiedzieć, że art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, iż 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 uzależniona od spełnienia warunków określonych w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. c)

52 W pytaniu pierwszym lit. c) sąd odsyłający zmierza zasadniczo do 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, by nie traktować jako organów władzy publicznej organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym, nie można skorzystać, jeżeli dany proces legislacyjny został zakończony.

53 Należy zaznaczyć, że ani dyrektywa 2003/4, ani konwencja z Aarhus nie dają wskazówek w tej kwestii.

54 Na pytanie to należy odpowiedzieć, mając na uwadze cel analizowanego przepisu, który – jak wyjaśniono w pkt 43 niniejszego wyroku – jest uzasadniony koniecznością umożliwienia państwom członkowskim zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi.

55 O ile udostępnienie informacji o środowisku w toku procesu legislacyjnego w warunkach przewidzianych w art. 3 dyrektywy 2003/4 może mieć charakter utrudniający prawidłowy przebieg tego procesu, o tyle co do zasady tak już nie jest, kiedy proces ten się zakończył. Zresztą dotyczące go dokumenty, a w szczególności raporty parlamentarne, są zwykle dostępne publicznie.

56 W tych warunkach, o ile w celu zachowania skuteczności art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 należy przyjąć szeroką koncepcję procesu legislacyjnego, obejmującą rożne etapy tego procesu aż do ogłoszenia ustawy przyjętej ewentualnie w tych ramach, o tyle przedłużenie odstępstwa od ustanowionej w art. 1 tej dyrektywy zasady prawa dostępu do informacji o środowisku poza zakończenie tego procesu nie wydaje się uzasadnione.

57 Jest tak tym bardziej, że – jak zaznaczyła rzecznik generalna w pkt 77 i 78 opinii – takie ograniczenie możliwości odstępstwa, przewidzianej w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, do samego czasu trwania procesu legislacyjnego stosuje się bez uszczerbku dla możliwości, by instytucja lub organ uczestniczące w tym procesie odmówiły przekazania informacji o środowisku z innych powodów, a w szczególności powołały się ewentualnie na jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 tej dyrektywy.

58 Wobec powyższego na pytanie pierwsze lit. c) należy odpowiedzieć, że 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, 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.

W przedmiocie pytania drugiego lit. a) i b)

59 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 organów władzy publicznej musi być 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, stanowiący 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 zwraca się również do Trybunału 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.

60 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niezbędne jest wprawdzie, aby sytuacja prawna wynikająca z krajowych przepisów transponujących dyrektywę była na tyle precyzyjna i jasna, by umożliwić zainteresowanym jednostkom zapoznanie się z zakresem ich praw i obowiązków, ale zgodnie z samą treścią art. 288 akapit trzeci TFUE państwa członkowskie mają swobodę wyboru sposobu i środków wprowadzenia w życie dyrektyw, umożliwiającą zagwarantowanie w najlepszym stopniu osiągnięcia stawianych przez nie celów, i z przepisu tego wynika, że transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie wymaga koniecznie działań ustawodawczych w każdym państwie członkowskim.

61 Niemniej chociaż transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie wymaga koniecznie literalnego powtórzenia jej przepisów w wyraźnej i szczególnej normie prawa, gdyż w zależności od jej treści wystarczający może być do tego ogólny kontekst prawny (zob. w szczególności wyroki: z dnia 23 maja 1985 r. w sprawie 29/84 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. 1661, pkt 22, 23; z dnia 9 września 1999 r. w sprawie C-217/97 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-5087, pkt 31, 32; a także z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-233/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-6625, pkt 76), należy zaznaczyć, że poprzez sprecyzowanie w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 warunku, iż ochrona poufności obrad musi być „prawnie przewidziana" – który to warunek odpowiada wymogowi przewidzianemu w art. 4 ust. 4 konwencji z Aarhus, zgodnie z którym zachowanie poufności obrad musi być „przewidziane przez prawo krajowe" – jest oczywiste, że wolą prawodawcy unijnego było, by w prawie krajowym istniał wyraźny przepis o dokładnie określonym zakresie, a nie jedynie ogólny kontekst prawny.

62 Sprecyzowania tego nie można natomiast interpretować tak, że wymagane jest, by wszystkie warunki zastosowania tego powodu odmowy dostępu do informacji o środowisku zostały szczegółowo określone, gdyż z samej swej natury decyzje podejmowane w tej dziedzinie są ściśle zależne od konkretnego kontekstu, w którym są podejmowane, i wymagają oceny rodzaju danego dokumentu i etapu postępowania administracyjnego, na którym sformułowano wniosek o udostępnienie informacji (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 81, 82).

63 Organy władzy publicznej nie mogą jednak określać jednostronnie okoliczności, w których można się powołać na poufność na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4, co wymaga w szczególności, by prawo krajowe jasno ustaliło zakres pojęcia „obrady" organów władzy publicznej, o którym mowa w tym przepisie i które to pojęcie odsyła do końcowych etapów procesu decyzyjnego organów władzy publicznej.

64 Wreszcie wymóg, by poufność obrad organów władzy publicznej była przewidziana prawnie, stosuje się w każdym razie niezależnie od innych obowiązków przewidzianych w art. 4 dyrektywy 2003/4, a w szczególności od obowiązku wyważenia przez dany organ władzy publicznej występujących interesów w każdym indywidualnym przypadku (zob. w tym względzie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-266/09 Stichting Natuur en Milieu i in., Zb. Orz. s. I-13119, pkt 58).

65 W tych okolicznościach na pytanie drugie lit. a) i b) należy odpowiedzieć, że art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że ustanowiony w nim warunek, by poufność obrad organów władzy publicznej była przewidziana prawnie, można uznać za spełniony, w przypadku gdy w prawie krajowym danego państwa członkowskiego istnieje przepis przewidujący 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.

W przedmiocie kosztów

66 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

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 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 organów władzy publicznej była przewidziana prawnie, można uznać za spełniony, w przypadku gdy w prawie krajowym danego państwa członkowskiego istnieje przepis przewidujący 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.**

Podpisy