Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 22 czerwca 2011 r.[1]

Sprawa C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)]

Dostęp do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej — Konwencja z Aarhus — Dyrektywa 2003/4/WE — Organy pełniące funkcje o charakterze ustawodawczym — Przewidziana prawnie poufność obrad

1. Zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE[2] organy władzy publicznej są co do zasady obowiązane udostępnić każdemu wnioskodawcy na jego wniosek informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Jednakże dyrektywa zezwala państwom członkowskim na wyłączenie organów pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym z definicji „organu władzy publicznej". Ponadto odmowa udostępnienia możliwa jest w odniesieniu do niektórych rodzajów dokumentów lub w sytuacji gdy ujawnienie informacji negatywnie wpłynie na poufność obrad organów władzy publicznej, jeśli taka poufność jest prawnie przewidziana.

2. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) wnosi o dokonanie wykładni w szczególności w przedmiocie zakresu, w jakim organy wykonawcze państwa można uznać za pełniące funkcje o charakterze ustawodawczym, oraz ewentualnych ograniczeń czasowych tego wyłączenia, jak również w przedmiocie precyzyjnego określenia zakresu kryterium „prawnie przewidzianej" poufności obrad.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa 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. L 41, s. 26) (zwana dalej „dyrektywą").

Konwencja z Aarhus

3. Unia Europejska, państwa członkowskie i dziewiętnaście innych państw podpisały Konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwaną dalej „konwencją z Aarhus"), która weszła w życie w dniu 30 października 2001 r. Konwencja opiera się na trzech filarach: dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Preambuła konwencji zawiera między innymi motywy, które stanowią:

„Uznając, że w sprawach dotyczących środowiska ułatwiony dostęp do informacji i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji poprawia jakość i wykonanie decyzji, przyczynia się do wzrostu społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska, daje społeczeństwu możliwość zgłaszania swych poglądów, a władzy publicznej możliwość ich należytego uwzględnienia,

dążąc w ten sposób do wzmożenia odpowiedzialności i jawności w podejmowaniu decyzji i wzmocnienia społecznego poparcia dla decyzji dotyczących środowiska,

uznając celowość jawności we wszystkich gałęziach władzy i zachęcając organy ustawodawcze do stosowania zasad tej konwencji w swoim postępowaniu".

4. Artykuł 2 ust. 2 konwencji definiuje „władzę publiczną" jako w szczególności „organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie", jak również osoby fizyczne lub prawne wykonujące obowiązki, zadania lub pełniące funkcje administracji publicznej, w szczególności mające związek ze środowiskiem, jednakże wyłącza z tej definicji „organ[y] lub instytucj[e] w zakresie, w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza".

5. Artykuł 4 konwencji, wprowadzający pierwszy filar, zatytułowany jest „Dostęp do informacji dotyczących środowiska". Dwa pierwsze ustępy tego artykułu zobowiązują strony do zapewnienia zasadniczo, że władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu niezwłocznie taką informację bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu. Artykuł 4 ust. 4 ustanawia podstawy ewentualnej odmowy. Zgodnie z art. 4 ust. 4 lit. a) obejmują one przypadki, w których ujawnienie miałoby szkodliwy wpływ między innymi na „poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe". Ostatni akapit art. 4 ust. 4 stanowi: „Powyższe powody umożliwiające odmowę będą interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska".

6. Jeśli chodzi o drugi filar, w trakcie postępowania został przywołany art. 8 konwencji, mimo że nie dotyczy on bezpośrednio dostępu do informacji. Artykuł ten zatytułowany jest „Udział społeczeństwa w przygotowaniu przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych" i stanowi w szczególności: „Każda ze stron będzie starać się promować rzeczywisty udział społeczeństwa, na odpowiednim etapie i gdy wszystkie warianty są jeszcze możliwe, w przygotowywaniu przez władze publiczne przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko". W tym celu powinny być ustalone ramy czasowe umożliwiające rzeczywiste uczestnictwo, projekty aktów powinny być dostępne publicznie, społeczeństwo powinno mieć możliwość zgłaszania uwag – bezpośrednio lub poprzez reprezentatywne ciała opiniodawcze – a rezultaty udziału społeczeństwa powinny być brane pod uwagę tak dalece, jak jest to możliwe.

7. Artykuł 9 obejmuje trzeci filar konwencji i dotyczy dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W szczególności zobowiązuje on strony konwencji do zapewnienia, aby każda osoba niezadowolona z odpowiedzi na jej żądanie udostępnienia informacji miała dostęp do właściwej procedury odwoławczej przed sądem, zapewniającej odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze.

8. Konwencja została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE [3], do której załącznik zawiera deklarację Wspólnoty Europejskiej (zwaną dalej „deklaracją"), która w istotnym zakresie brzmi następująco:

„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]. 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]".

9. Ratyfikując konwencję w dniu 20 maja 2005 r., Szwecja wniosła zastrzeżenie, które w istotnym dla niniejszego postępowania zakresie brzmi następująco: „Szwecja wnosi zastrzeżenie do art. 9 ust. 1 w odniesieniu do dostępu do procedury odwoławczej przed sądem w przypadku decyzji podejmowanych przez parlament, rząd lub ministrów w przedmiocie zagadnień dotyczących wydawania dokumentów urzędowych" [tłumaczenie nieoficjalne]. Niemcy ratyfikowały konwencję w dniu 15 stycznia 2007 r. bez wnoszenia zastrzeżeń.

Dyrektywa

10. Dyrektywę przyjęto w 2003 r., przed zatwierdzeniem konwencji przez Radę. Motyw 5 wyjaśnia, iż miała ona na celu zapewnienie dopasowania ówczesnego prawa wspólnotowego do konwencji w związku z jej ratyfikacją przez Wspólnotę. Dyrektywa obejmuje pierwszy filar wraz z odnoszącymi się do dostępu do informacji fragmentami trzeciego filara.

11. Motyw 16 stanowi:

„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. [...]".

12. Artykuł 1 lit. a) wskazuje, że jednym z celów niniejszej dyrektywy jest „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".

13. Artykuł 2 ust. 2 zdanie pierwsze definiuje „organ władzy publicznej" jako „rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym", również w tym przypadku łącznie z jakąkolwiek osobą fizyczną lub prawną sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje dotyczące środowiska. Zdania drugie i trzecie stanowią: „Państwa

3 — Decyzja Rady z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124, s. 1). Tekst konwencji został zamieszczony na s. 4 i nast. wspomnianego wydania Dziennika Urzędowego.

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 [4], mogą one wyłączyć te organy lub instytucje z powyższej definicji".

14. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy stanowi: „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".

15. Odpowiednie przepisy art. 4 brzmią następująco:

„1. Państwa członkowskie mogą zdecydować o odmowie udostępnienia informacji o środowisku, jeśli:

[...]

d) wniosek dotyczy materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych;

e) wniosek dotyczy materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, przy czym należy uwzględnić publiczny interes ujawnienia informacji.

[...]

2. 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) […] zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska.

[...]

4. Informacje o środowisku będące w posiadaniu organów władzy publicznej lub dla nich przeznaczone, które są przedmiotem wniosku, są udostępniane częściowo, jeśli z całości tych informacji można wydzielić informacje, do których stosuje się postanowienia ust. 1 lit. d) i e) oraz ust. 2.

[...]".

Właściwe przepisy prawa niemieckiego

16. Umweltinformationsgesetz (ustawa o dostępie do informacji dotyczących środowiska, zwana dalej „UIG") dokonała transpozycji dyrektywy do niemieckiego prawa federalnego.

4 — Artykuł 6 odpowiada art. 9 konwencji i przewiduje kontrolę administracyjną i sądową decyzji dotyczących dostępu do informacji.

17. Paragraf 2 ust. 1 pkt 1 UIG zalicza „rząd i inne organy administracji publicznej” do instytucji podlegających obowiązkowi informacyjnemu. Niemniej jednak § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) UIG w sposób wyraźny wyłącza „najwyższe organy federalne w zakresie, w jakim działają one w ramach procesu legislacyjnego lub wydają rozporządzenia wykonawcze”.

18. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 2 UIG, 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, choć nie można na tej podstawie odmówić udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska. Zgodnie z § 8 ust. 2 pkt 2 wniosek o udostępnienie komunikatów wewnętrznych również może zostać odrzucony, chyba że istnieje nadrzędny interes publiczny przemawiający za ich ujawnieniem.

19. Zacytowano również niektóre przepisy Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu administracyjnym, zwanej dalej „VwVfG”).

20. Paragraf 28 ust. 1 VwVfG stanowi: „Przed wydaniem aktu administracyjnego ingerującego w prawa strony należy umożliwić jej wypowiedzenie się co do faktów mających znaczenie dla rozstrzygnięcia”.

21. Paragraf 29 ust. 1 i 2 VwVfG brzmią następująco:

„1. Organ administracyjny zobowiązany jest do zezwolenia stronom na zapoznanie się z aktami sprawy dotyczącymi danego postępowania w zakresie, w którym znajomość przedmiotowych akt 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”.

22. Paragraf 68 ust. 1 VwVfG stanowi w szczególności, że rozprawa nie jest jawna, choć osoba kierująca rozprawą może zezwolić na obecność innych osób, jeżeli żadna ze stron nie sprzeciwia się temu.

Okoliczności faktyczne, postępowanie oraz pytania prejudycjalne

23. Flachglas Torgau GmbH (zwana dalej „Flachglas Torgau”) jest producentem szkła uczestniczącym w handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W tym kontekście żąda od federalnego ministerstwa środowiska (zwanego dalej „ministerstwem”) dostępu do znajdujących się w jego posiadaniu informacji dotyczących ustawy o krajowym planie przydziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w okresie przydziału uprawnień 2005–2007 [5].

24. Informacje, których udostępnienia zażądano, dotyczą zarówno przebiegu procesu legislacyjnego prowadzącego do przyjęcia tej ustawy, jak i jej wykonania. W szczególności obejmują one wewnętrzne uwagi i opinie ministerstwa oraz jego korespondencję, w tym elektroniczną, z Umweltbundesamt (niemieckim organem ds. handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych), niezależnym organem władzy publicznej.

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

25. Ministerstwo oddaliło wniosek w całości. Jeśli chodzi o informacje dotyczące swego uczestnictwa w procesie legislacyjnym, ministerstwo uznało, że zgodnie z § 2 ust. 2 pkt 1 lit. a) UIG nie jest „instytucją podlegającą obowiązkowi informacyjnemu". Pozostałe informacje, które pochodziły z obrad mających charakter poufny i których ujawnienie mogłoby negatywnie wpłynąć na efektywność tych obrad, objęte były zakresem § 8 ust. 1 pkt 2 UIG. Wreszcie komunikaty wewnętrzne chronione były na podstawie § 8 ust. 2 pkt 2 UIG i nie istniał nadrzędny interes publiczny przemawiający za ich ujawnieniem.

26. Flachglas Torgau zaskarżyła odmowę do Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego), który uwzględnił skargę w części. Po rozpoznaniu odwołania Flachglas Torgau oraz wzajemnego odwołania ministerstwa Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny) orzekł, że ministerstwo działało w ramach procesu legislacyjnego i z tego względu zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) UIG nie podlega ono obowiązkowi informacyjnemu w zakresie, w jakim współuczestniczyło w opracowywaniu ustaw, pełniąc funkcje o charakterze przygotowawczym i towarzyszącym. Niemniej jednak sąd ten orzekł również, że ministerstwo nie może się powołać na poufność obrad jako powód odmowy oraz że nie wykazało ono, w jaki sposób ujawnienie żądanych informacji negatywnie wpłynęłoby na poufność procesu konsultacji. Sąd nakazał ministerstwu ponowne rozpoznanie wniosku z uwzględnieniem wyroku.

27. Obie strony wniosły kasację do Bundesverwaltungsgericht. Flachglas Torgau podnosi, że prawo Unii Europejskiej nie zezwala na wyłączenie ministerstw z obowiązku informacyjnego w zakresie, w jakim działają one w ramach parlamentarnego procesu legislacyjnego, oraz że w każdym razie ochrona działań związanych z przygotowaniem ustawy kończy się z chwilą jej ogłoszenia. Podniesiono również, że ministerstwo nie może powołać się na poufność obrad jako powód odmowy, dlatego że zgodnie z prawem Unii Europejskiej dla ochrony tej poufności wymagana jest wyraźna dyspozycja na mocy ustawowego przepisu spoza ogólnych przepisów prawa dotyczących informacji o środowisku.

28. Bundesverwaltungsgericht zwrócił się zatem do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1 a) Czy art. 2 pkt 2 zdanie drugie [dyrektywy] 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] ich przepisy konstytucyjne nie przewidywały procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6 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 zdanie pierwsze lit. a) [dyrektywy], jest przewidziana prawnie, jeżeli przepis prawa krajowego wydany w celu transpozycji [dyrektywy] 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 zdanie pierwsze lit. a) [dyrektywy], jest przewidziana prawnie, jeśli z prawa krajowego wynika ogólna niepisana zasada prawna, zgodnie z którą postępowania administracyjne organów władzy publicznej nie są jawne?".

29. Flachglas Torgau, rząd niemiecki i Komisja przedstawiły uwagi na piśmie oraz wyjaśnienia ustne.

Ocena

Podejście do wykładni dyrektywy

30. Zarówno konwencja, jak i dyrektywa stanowią wyraz woli zapewnienia zwiększonej jawności. Prace przygotowawcze [6] oraz preambuły [7] obu dokumentów podkreślają jawność i dostępność informacji, w szczególności w zakresie przysługującego obywatelom uprawnienia do żądania od władz publicznych udzielania informacji. W istocie stwierdzenie, że jawność w aspekcie ogólnym jest korzystna, nie budzi kontrowersji, natomiast w aspekcie szczególnym publiczny dostęp do informacji może stanowić zachętę do lepszych działań ze strony podmiotów podejmujących decyzje w oparciu o takie informacje.

31. Należy jednak zauważyć, że nieograniczona jawność nie jest przewidziana. Jeśli korzyści odnoszone dzięki jawnemu systemowi nie budzą kontrowersji, kontrowersji nie budzi również uznanie, że jawność może spowodować trudności, jak wskazał rząd niemiecki. Niemniej jednak, uznając możliwość zaistnienia takich trudności, Trybunał w zbliżonym kontekście zwykł przychylać się do wykładni przemawiającej za jawnością [8].

32. W przypadku niejasności należy zatem dokonywać wykładni dyrektywy na rzecz jawności oraz dostępu do informacji, a wszelkie przepisy ograniczające jej zakres w tym względzie – takie jak art. 2 ust. 2, zezwalający na ograniczenie kategorii organów, które podlegają obowiązkowi informacyjnemu, bądź art. 4 ust. 1 i 2, dopuszczające odmowę udostępnienia informacji w pewnych okolicznościach – należy interpretować w sposób zawężający. W istocie odnośnie do tego drugiego aspektu sama dyrektywa stanowi wprost, że przesłanki odmowy należy interpretować zawężająco.

W przedmiocie pytania pierwszego

33. Na podstawie art. 2 ust. 2 dyrektywy Niemcy zwolniły z obowiązku udostępniania informacji o środowisku „najwyższe organy federalne w zakresie, w jakim działają one w ramach procesu legislacyjnego lub wydają rozporządzenia z mocą ustawy". Organem, do którego wystąpiono o udzielenie informacji w niniejszej sprawie, było ministerstwo federalne, a nie organ parlamentarny. Zatem sąd krajowy za pomocą składającego się trzech części pytania pierwszego zmierza zasadniczo do ustalenia: a) czy dyrektywa zezwala na wyłączenie organów, których rola w procesie legislacyjnym jest ograniczona do wniesienia projektu ustawy bądź wyrażenia opinii dotyczących projektów ustaw, b) czy wyłączenie jest w ogóle możliwe w przypadku organów, których decyzje podlegały już procedurze odwoławczej, c) czy wyłączenie dopuszczalne jest jedynie w odniesieniu do okresu do zakończenia procesu legislacyjnego. Niemniej jednak rozważania rozpocznę od pkt b), który wydaje się logicznie poprzedzać pkt a), a następnie przystąpię do rozważania pkt a), który natomiast wydaje się ściślej powiązany z pkt c).

6 — Zobacz: *Draft Guidelines on Access to Environmental Information and Public Participation in Environmental Decision-Making*, Sofia 1995, późniejszy *Draft Elements for the Aarhus Convention* (CEP/AC.3/R.1, s. 2) (oba dokumenty dostępne są na stronie internetowej: http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), wstępna propozycja dyrektywy [COM (2000) 402 final], s. 4, i pkt 1.3 opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w przedmiocie tej propozycji (Dz.U. 2001, C 116, s. 43).

7 — Zobacz pkt 3 i 10 powyżej.

8 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie C-321/96 Mecklenburg, Rec. s. I-3809, pkt 25; z dnia 17 lutego 2009 r. w sprawie C-552/07Azelvandre, Zb. Orz. I-987, pkt 52.

b) Możliwość wyłączenia organów, których decyzje podlegały już procedurze odwoławczej w rozumieniu art. 6 dyrektywy

34. Zdania drugie i trzecie art. 2 ust. 2 mają następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie mogą postanowić, że [definicja organu władzy publicznej] 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".

35. Sąd krajowy dąży do uzyskania wyjaśnienia związku pomiędzy dwoma zdaniami przytoczonymi powyżej. Innymi słowy: czy zdanie trzecie określa okoliczności, w których państwo członkowskie może skorzystać z możliwości przewidzianej w zdaniu drugim (stanowisko Flachglas Torgau), czy też ustala odrębną możliwość, z której skorzystać można w szczególnych okolicznościach, ale która jest niezależna od możliwości zawartej w zdaniu drugim (stanowisko postulowane przez rząd niemiecki i Komisję)?

36. Powszechnie wiadomo, że w chwili przyjęcia dyrektywy niemieckie prawo konstytucyjne przewidywało kontrolę sądową decyzji takich jak decyzja wydana przez ministerstwo w niniejszej sprawie. W zawiązku z powyższym, jeśli zastosowanie znaleźć miałaby wykładnia dokonana przez Flachglas Torgau, Niemcom nie pozostawałby żaden margines swobody w zakresie wyłączenia organów takich jak ministerstwo z definicji organu władzy publicznej, nawet w przypadku pełnienia przez taki organ funkcji ustawodawczej.

37. Niezależnie od interpretacji związek pomiędzy dwoma zdaniami, które zostały przytoczone powyżej, pozostaje niejasny. Jak zauważa Komisja, zdanie trzecie dodane zostało na późnym etapie procesu legislacyjnego w ramach komitetu pojednawczego zwołanego na podstawie art. 251 ust. 3 WE[9]. Jeśli zostało ono dodane na tym etapie w określonym celu, autorzy projektu mogli nie zdawać sobie w pełni sprawy z jego związku z resztą tekstu ani z następstw dla wykładni przedmiotowego tekstu. Jakiemu zatem celowi szczególnemu to służyło? Niestety, również w tym przypadku, jak podnosi Komisja, dokumentacja przygotowawcza nie zawiera jasnych informacji w tym zakresie. Wysunięto zatem dwie hipotezy.

38. Flachglas Torgau podnosi, że zdanie trzecie zostało dodane po nieudanej próbie Parlamentu, który chciał zmienić zdanie drugie w celu nadania mu następującego brzmienia: „Państwa członkowskie mogą postanowić, że *przy stosowaniu przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości* definicja »organu władzy publicznej« nie dotyczy organów, gdy pełnią funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym oraz w tym zakresie" [tłumaczenie nieoficjalne] (podkreślenie własne)[10]. Propozycja ta dążyła zatem do objęcia wszystkich organów władzy publicznej obowiązkiem udostępnienia informacji o środowisku, dopuszczając jedynie odstępstwo od konieczności zapewnienia sądowej kontroli oddalenia wniosku o udzielenie informacji. Flachglas Torgau sugeruje, że art. 2 ust. 2 zdanie trzecie zostało włączone w trakcie postępowania pojednawczego jako pewien rodzaj rekompensaty za odrzucenie propozycji Parlamentu i miało na celu wprowadzenie przesłanki merytorycznej warunkującej korzystanie z możliwości zawartej w zdaniu drugim.

39. Komisja oraz rząd niemiecki sugerują inną przyczynę, a mianowicie, że włączenie tego zdania miało na celu wytyczenie drogi dla zastrzeżenia[11], które Szwecja musiałaby zgłosić przy ratyfikacji konwencji, i wprowadzenia powyższego zastrzeżenia do dyrektywy. Zastrzeżenie, które Szwecja zamierzała podnieść, odzwierciedlało jej indywidualną sytuację wewnętrzną, w której nie istniała sądowa procedura kontroli

9 — Obecnie, po zmianie, art. 294 ust. 10 TFUE.

10 — Zobacz raport A5-0074/2001 Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Polityki Konsumenckiej z dnia 28 lutego 2001 r. w przedmiocie 15 poprawki oraz stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w drugim czytaniu w dniu 30 maja 2002 r. (Dz.U. 2003, C 187 E, s. 118, 122).

11 — Zobacz pkt 9 powyżej.

decyzji najwyższych organów państwowych w przedmiocie zagadnień obejmujących wydawanie dokumentów urzędowych. Deklaracja [12], która odnosiła się w szczególności do art. 2 ust. 2 dyrektywy w związku z wszelkimi zastrzeżeniami zgłoszonymi przez państwa członkowskie, stanowiła wówczas niezbędny łącznik. Zatem rząd niemiecki podnosi, że o ile art. 2 ust. 2 zdanie drugie zezwala państwom członkowskim na wyłączenie organów *pełniących* funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym, o tyle zdanie trzecie dopuszcza całkowite wyłączenie organów sądowych lub ustawodawczych jako takich. Następnie Komisja stwierdza, że zdania drugie i trzecie mają charakter alternatywny.

40. Argumentacja przedstawiona przez Flachglas Torgau nie przekonuje mnie. Skoro poprawka zaproponowana przez Parlament nie została przyjęta [13], byłoby zaskakujące, gdyby rozwiązanie osiągnięte przez komitet pojednawczy wykraczało poza tę propozycję pod względem ograniczenia zakresu ewentualnego wyłączenia z definicji „organu władzy publicznej". Już dyrektywa wykracza poza konwencję, zezwalając po prostu państwom członkowskim na dokonanie wyłączenia z definicji, podczas gdy konwencja stanowi, że definicja „nie obejmuje" organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają one jako władza sądownicza lub ustawodawcza. Poprawka Parlamentu ograniczyłaby dozwolone wyłączenie do sfery kontroli sądowej. Natomiast wykładnia dyrektywy dokonana przez Flachglas Torgau uniemożliwiłaby w ogóle jakiekolwiek wyłączenie, poza szczególnymi okolicznościami konstytucyjnymi – które, jak możemy wnioskować, nie są powszechne, gdyż jedynie Szwecja poczyniła w tym względzie zastrzeżenie do konwencji.

41. Odmienna wykładnia zaproponowana przez rząd niemiecki i Komisję może wydawać się nieco bardziej przekonująca. Szwedzki system prawny nie zezwalał na kontrolę sądową decyzji dotyczących wydawania dokumentów urzędowych przyjmowanych przez parlament, rząd oraz ministrów. Szwecja poczyniła zatem zastrzeżenie do art. 9 ust. 1 i 2 konwencji w odniesieniu do kontroli sądowej takich decyzji. Zrozumiałe jest, że Szwecja nie byłaby skłonna podjąć na mocy dyrektywy zobowiązania, do którego zamierzała wnieść zastrzeżenie na gruncie prawa międzynarodowego. W związku z powyższym skłaniałaby się raczej ku temu, aby dyrektywa zezwalała państwom członkowskim w szczególnych okolicznościach na wprowadzenie całkowitego wyłączenia w przypadku niektórych organów, a nie dotyczącego pełnionych przez nie funkcji. Deklaracja wydaje się przemawiać za taką wykładnią. Zaznaczono w niej, że art. 2 ust. 2 i art. 6 umożliwiają państwom członkowskim „w wyjątkowych przypadkach i w ściśle określonych warunkach" wyłączenie niektórych instytucji i organów z przepisów dotyczących procedur odwoławczych, i wskazano, że ratyfikacja konwencji z Aarhus przez UE obejmuje jakiekolwiek zgodne z tymi artykułami zastrzeżenie państwa członkowskiego. Zatem sama deklaracja zawiera zastrzeżenie, które umożliwiło UE przystąpienie do konwencji bez podważania stanowiska przyjętego przez którekolwiek z państw członkowskich.

42. Niemniej jednak oba wyjaśnienia mają charakter hipotetyczny, a zatem wydaje się, że niezwykle trudno jest jednoznacznie stwierdzić, iż którekolwiek z nich jest prawidłowe. Różne strony mogły poczynić odmienne założenia w trakcie postępowania pojednawczego, a zatem dążenie do wyciągnięcia pojedynczej intencji ustawodawczej z kontekstu może okazać się nieroztropne. Jak już wspomniałam, samo brzmienie nie jest w tej mierze pomocne. Zdanie trzecie mogłoby stać się bardziej zrozumiałe, gdyby rozpoczynało się od określenia takiego jak „co więcej" lub „alternatywnie". Jednakże tak nie jest. Z pewnością można stwierdzić jedynie, że takie sformułowanie propozycji nie przemawia wyraźnie za wykładnią Flachglas Torgau, która implikowałaby większą rozbieżność pomiędzy konwencją a dyrektywą niż postulowana przez rząd niemiecki i Komisję. Skoro głównym celem dyrektywy było dostosowanie prawa wspólnotowego do konwencji, przyjęcie tego drugiego podejścia, które w mniejszym stopniu odbiega od konwencji, wydaje się bardziej właściwe.

12 — Zobacz pkt 8 powyżej.

13 — Przynajmniej z punktu widzenia Komisji wydaje się, że poczyniono zastrzeżenie, zgodnie z którym poprawka byłaby niezgodna z brzmieniem konwencji, podczas gdy celem dyrektywy było w szczególności dopasowanie prawa wspólnotowego do konwencji [zob. zmieniony projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (Dz.U. 2001, C 240 E, s. 289)].

43. W związku z powyższym sądzę, że art. 2 ust. 2 zdanie trzecie dyrektywy obejmuje możliwość (z której Niemcy w żadnym razie nie zamierzały skorzystać) całkowicie odrębną od zawartej w zdaniu drugim (z której Niemcy skorzystały). W rezultacie okoliczność, że w chwili przyjęcia dyrektywy przepisy konstytucyjne Niemiec w istocie przewidywały procedurę odwoławczą dotyczącą decyzji organów takich jak ministerstwo (wobec czego nie można powołać się w tym względzie na art. 2 ust. 2 zdanie trzecie), nie sprzeciwia się skorzystaniu ze zdania drugiego i wyłączeniu – w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. a) UIG – z definicji „organu władzy publicznej" niektórych organów ze względu na charakter pełnionych przez nie funkcji.

44. Jednakże zagadnienie, czy treść tego przepisu faktycznie odpowiada dokładnie treści art. 2 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy, stanowi kwestię, którą należy poruszyć w kontekście pkt a) pytania przedłożonego przez sąd krajowy.

a) Organy, których rola w procesie legislacyjnym ograniczona jest do wniesienia projektu aktów prawnych i wyrażania opinii na ich temat

45. Artykuł 2 ust. 2 zdanie drugie zezwala państwom członkowskim na wyłączenie z zakresu dyrektywy organów, które w przeciwnym razie wchodziłyby w zakres „organów władzy publicznej", „pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym". Zatem wydaje się jasne, że zamierzona była kontekstualna definicja funkcjonalna, wprowadzająca rozróżnienie w zależności od funkcji pełnionej w danym momencie, a nie definicja strukturalna, w której charakter danego organu przypisany jest do określonej gałęzi w ramach trójpodziału władz wprowadzonego przez Monteskiusza [14]. Co więcej, Komisja podkreśla, że jedynie wykładnia funkcjonalna zapewnia uwzględnienie zróżnicowanych systemów prawnych państw członkowskich w sposób zapewniający racjonalny stopień jednolitości.

46. Zgodnie z klasyfikacją strukturalną ministerstwo prawdopodobnie należałoby do władzy wykonawczej państwa, a nie do władzy ustawodawczej. Niemniej jednak, zgodnie z udzielonymi nam informacjami, w Niemczech – niewątpliwie podobnie jak w innych państwach członkowskich – władza wykonawcza jest głównym inicjatorem procesu legislacyjnego w parlamencie federalnym, a w trakcie procesu legislacyjnego ministerstwo może wyrażać swoją opinię i zgłaszać uwagi. W myśl terminologii § 2 ust. 11 pkt 1 lit. a) UIG ministerstwo wyraźnie działa w tym względzie „w ramach procesu legislacyjnego", jednakże czy jest to tożsame z „funkcj[ą] o charakterze […] ustawodawczym" w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy?

47. Okazuje się jednak, że ministerstwo może również wydawać rozporządzenia z mocą ustawy. Są to prawdopodobnie przepisy wykonawcze, do których wydawania jest ono umocowane na podstawie prawa pierwotnego. Ponownie nasuwa się pytanie: czy działając w ten sposób, ministerstwo pełni funkcje o charakterze ustawodawczym?

48. Z postanowienia odsyłającego wynika, że Flachglas Torgau wnioskowała o informacje „w ramach procesu legislacyjnego" dotyczące przedmiotowej ustawy, która – jak się wydaje – została uchwalona przez ustawodawcę w sposób właściwy i nie stanowi przepisu wykonawczego wydanego przez samo ministerstwo. Chociaż sąd krajowy nie wskazał jednoznacznie, jaki dokładnie charakter mają wnioskowane informacje [15], poczynię założenie tożsame z założeniem leżącym u podstaw zarówno samego pytania, jak i wszystkich uwag poczynionych przez Trybunał, a mianowicie, że to udział ministerstwa jako inicjatora i ciała doradczego w trakcie procesu legislacyjnego powinien podlegać

14 — Prawdą jest, że wersja hiszpańska dyrektywy odwołuje się do „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*" (wyróżnienia własne), natomiast pozostałe wersje językowe mówią jedynie o funkcjach, kompetencjach lub uprawnieniach o charakterze ustawodawczym, ale nawet to sformułowanie kładzie nacisk na działalność danego organu przynajmniej w tym samym stopniu co na jego immanentny charakter.

15 — I choć Flachglas Torgau w swych uwagach twierdzi jedynie, że jej wniosek dotyczył instrukcji administracyjnych wydawanych przez ministerstwo odnośnie do wykonywania prawa (w przeciwieństwie do faktycznych przepisów wykonawczych o wiążącej mocy prawnej), instrukcje takie stanowią raczej przedmiot pytania drugiego.

ocenie. W związku z powyższym nie będę poruszać zagadnienia, czy ministerstwo może „pełni[ć] funkcje […] o charakterze ustawodawczym", wykonując swoje pozostałe kompetencje w zakresie wydawania rozporządzeń wykonawczych, gdyż nie wydaje się, aby pytanie to miało znaczenie dla postępowania przed sądem krajowym.

49. Właściwe wydaje się rozpoczęcie od rozważenia przyczyny wyłączenia w przypadku organów pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. Niestety jednak wszelkie próby dosłownego wyjaśnienia tej przyczyny zdają się gubić w mrokach przeszłości.

50. Dyrektywa została przyjęta celem ujednolicenia ówczesnego prawa wspólnotowego z przepisami konwencji, jednakże po pracach przygotowawczych do konwencji nie pozostał żaden ślad [16] świadczący o tym, że przykładano jakąś szczególną wagę do sformułowania wyłączenia, które znajdowało się już w projekcie wstępnym. W istocie, jak zauważyła Komisja, znaczna część konwencji została początkowo zainspirowana i skonstruowana w oparciu o dotychczasowe prawodawstwo wspólnotowe, łącznie z poprzedzającym dyrektywę aktem prawnym [17], który zawierał już tak samo sformułowane wyłączenie [18].

51. Jedynym śladem refleksji na temat przyczyny dozwolonego wyłączenia, na jaki można się natknąć, jest raport Parlamentu z pierwszego czytania propozycji omawianej dyrektywy [19], w którym dokonując prób ograniczenia zakresu wyłączenia do wymogu kontroli sądowej (w przeciwieństwie do wymogu udostępnienia informacji), założono, że przyczyną ograniczenia była tradycyjna koncepcja trójpodziału władz między władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, jednakże uznano, że rozdział kompetencji byłby bardziej sprawiedliwy, gdyby obywatelom przysługiwał równy dostęp do informacji posiadanych przez wszystkie trzy władze. Hipoteza ta jednakże nie ma istotnego znaczenia dla zagadnienia, czy władza wykonawcza może w pewnych okolicznościach pełnić funkcje o charakterze ustawodawczym.

52. Rząd niemiecki sugeruje, że przyczyną wyłączenia była ochrona działalności ustawodawczej w zakresie środowiska – gdyż poglądy w tym względzie często budzą silne emocje i są gwałtownie wyrażane – przed natarczywymi żądaniami udostępnienia informacji, gwałtownym kontestowaniem uzyskanych informacji oraz przed uporczywymi próbami wpłynięcia na rezultat w oparciu o takie informacje. Wyłączenie to dąży zatem do tego, aby cały proces legislacyjny – począwszy od projektu ustawy aż do uchwalenia aktu prawnego, a w szczególności dyskusje i wymiana poglądów umożliwiająca formułowanie opinii – nie była narażona na takie zakłócenia.

53. Podstawowa uwaga rządu niemieckiego ma pewną zaletę jako hipoteza, jeśli przyjmiemy tymczasowo, że odnosi się ona do władzy sądowej i ustawodawczej jako takiej. Pełnienie funkcji zarówno o charakterze sądowym, jak i ustawodawczym mogłoby zostać naruszone, gdyby wszelkiego rodzaju informacje dotyczące każdego etapu procesu – analizowania istotnych zagadnień i danych, wyciągania wniosków z tej analizy oraz formułowania decyzji ostatecznej – mogły być w każdej chwili przedmiotem żądań każdego obywatela [20]. Uzasadnione wydaje się założenie, że względami tego rodzaju kierowali się autorzy pierwszego z omawianych aktów prawnych [21] oraz że zamysłem tym nadal kierowali się, choć w sposób dorozumiany, autorzy kolejnych aktów prawnych.

16 — Zobacz http://www.unece.org/env/pp/archives.htm.

17 — Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158, s. 56).

18 — Pierwotna propozycja dyrektywy (Dz.U. 1988, C 335, s. 5) zawierała odmienne sformułowanie: „Organy wykonujące kompetencje sądowe lub organy ustawodawcze" [tłumaczenie nieoficjalne]. Wydaje się, że nie pozostały żadne materiały, które wyjaśniałyby przyczynę zmiany z definicji strukturalnej na funkcjonalną w odniesieniu do aspektu ustawodawczego. Mogła być to kwestia ujednolicenia z definicją odnoszącą się do aspektu sądowego, gdyż definicja funkcjonalna, jak już wykazano, była najodpowiedniejsza do uwzględnienia różnic pomiędzy systemami prawnymi i politycznymi.

19 — Raport A5-0074/2001 zacytowany w przypisie 10 w przedmiocie 15 poprawki.

20 — Zobacz w odniesieniu do działalności sądowej wyrok z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja przeciwko API i Komisji, API przeciwko Komisji oraz Komisja przeciwko API, Zb. Orz. s. I-8533, pkt 92, 93. Jednakże nie musi z tego wynikać, że prawo do żądania pism procesowych automatycznie i we wszystkich kontekstach naruszałoby „spokojny" przebieg postępowania – zob. np. w odniesieniu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 40 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

21 — Zobacz pkt 50 i przypisy 17 i 18 powyżej.

54. Nie jest jednak pożądane ani spójne z ogólnym celem konwencji bądź dyrektywy, aby działalność ustawodawcza bądź sądowa utrzymywana była w całkowitej tajemnicy. W celu zapewnienia funkcjonowania państwa prawa i ustroju demokratycznego powszechnie uważa się za konieczne, aby zarówno sądy, jak i zgromadzenia ustawodawcze działały pod kontrolą opinii publicznej (bądź przynajmniej mediów jako pośrednika) – poza nadzwyczajnymi okolicznościami. Ponadto przyjmuje się powszechnie, że okoliczności takie występują raczej w ramach działalności sądowej, a nie ustawodawczej. W związku z powyższym, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych, w żadnym wypadku decyzje nie powinny być podejmowane w oparciu o okoliczności faktyczne lub przesłanki zatajane przed obywatelami.

55. Tak więc w sferze sądowej całkowicie naturalne jest, że skład sędziowski obraduje przy drzwiach zamkniętych (do czego zobowiązany jest także sędzia orzekający jednoosobowo). Niemniej jednak uzasadnienie wydanego po przeprowadzeniu takich obrad orzeczenia musi zostać podane do publicznej wiadomości wraz z materiałem dowodowym oraz uwzględnioną argumentacją. Mutatis mutandis – pomijając chwilowo zagadnienie zakresu czasowego wyłączenia, które stanowi przedmiot pytania 1 c) – jestem w stanie zaakceptować zbliżoną argumentację oraz zbliżone ograniczenie w przypadku wyłączenia z obowiązku udostępnienia informacji w przypadku organów pełniących funkcje o charakterze ustawodawczym. Jednakże okoliczność, iż dany temat stanowi przedmiot ożywionej debaty publicznej, nie jest moim zdaniem wystarczającym powodem, aby zabezpieczyć cały proces inicjowania, sporządzania i uchwalania ustawodawstwa przed wszystkimi wnioskami o udostępnienie informacji.

56. Niemniej jednak nie stanowi to odpowiedzi na pytanie, czy organy władz wykonawczych, wnosząc projekty ustaw do organu ustawodawczego lub zgłaszając swoje uwagi w trakcie uchwalania aktu prawnego, winny być objęte taką samą ochroną przed nieograniczonymi czasem i innymi uwarunkowaniami wnioskami o udzielenie informacji.

57. Sformułowanie, na które powołuje się Flachglas Torgau i o którym wspomina sąd krajowy w postanowieniu odsyłającym, wywodzi się z przewodnika stosowania konwencji opublikowanego przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ/EKG) w 2000 r.[22], stanowiącego między innymi, że „udział organów wykonawczych w sporządzaniu aktów prawnych we współpracy z władzą ustawodawczą zasługuje na szczególną uwagę. Współpracę pomiędzy organami władzy wykonawczej a organami władzy ustawodawczej w tworzeniu prawa uznano w art. 8. Skoro działalność władz publicznych w zakresie sporządzania przepisów wykonawczych oraz innych aktów normatywnych jest w sposób wyraźny objęta tym artykułem, logiczny jest wniosek, iż konwencja nie uważa tej działalności za działanie jako »władza ustawodawcza«. Zatem organy władzy wykonawczej biorące udział w takich działaniach stanowią władze publiczne w rozumieniu konwencji".

58. Niemniej jednak, jak podnoszą rząd niemiecki oraz Komisja, dokument ten nie posiada rozstrzygającego znaczenia dla kwestii wykładni konwencji. Jego autorzy zastrzegają, że wyrażone poglądy nie muszą odzwierciedlać poglądów ONZ/EKG bądź którejkolwiek z organizacji sponsorujących wydanie przewodnika; nie wydaje się również, aby został on wyraźnie zatwierdzony przez sygnatariuszy konwencji. Co więcej, odwołanie do art. 8 konwencji nie wydaje się dotyczyć procesów legislacyjnych takiego rodzaju jak stanowiący przedmiot sporu w niniejszym postępowaniu, gdzie projekt organu wykonawczego podlega kontroli parlamentarnej dokonywanej przez przedstawicieli wybranych przez społeczeństwo. Wydaje się, iż art. 8 dotyczy raczej bezpośredniego udziału społeczeństwa w procesie tworzenia przepisów wykonawczych[23]. Zatem wiarygodne wyjaśnienie związku pomiędzy pojęciem „o charakterze […] ustawodawczym", zawartym w art. 2 ust. 2

22 — *The Aarhus Convention: Implementation guide*, opracowany przez S. Steca, S. Casey-Lefkowitz i J. Jendrośkę dla Regionalnego Centrum Ekologicznego na Europę Środkową i ***Wschodnią*** (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), w szczególności s. 43 wersji francuskiej.

23 — Jak podnosi Komisja, zastosowanie sformułowania „lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych" w nagłówku artykułu wydaje się odzwierciedlać dbałość o unikanie terminologii, która w niektórych państwach mogłaby wyznaczać zbyt wąską kategorię rozporządzeń z mocą ustawy; tekst samego artykułu nie może znajdować bezpośredniego zastosowania do procedury parlamentarnej w demokracji przedstawicielskiej.

[dyrektywy], a pojęciem „przygotowywani[a] [...] przepisów wykonawczych i innych powszechnie obowiązujących aktów normatywnych”, zawartym w art. 8 [konwencji], polegałoby na tym, że wyłączenie w pierwszym przypadku dotyczyłoby jedynie prawa pierwotnego obejmującego pewien rodzaj kontroli i debaty parlamentarnej, natomiast w drugim przypadku dotyczyłoby przepisów wykonawczych przyjętych na podstawie odpowiedniej dyspozycji [ustawodawczej], w braku procedury demokratycznej tego typu. W związku z powyższym wniosków wyciągniętych z przewodnika stosowania konwencji nie należy w żadnym razie postrzegać jako rozstrzygających, choć nie są one zupełnie pozbawione wartości.

59. Moim zdaniem istotniejszymi zagadnieniami, które należy wziąć pod uwagę, są: akcent położony na wykładnię funkcjonalną definicji „pełniących funkcje o charakterze […] ustawodawczym”; dbałość o zapewnienie, aby proces legislacyjny jako taki przebiegał bez zakłóceń; oraz cel zarówno dyrektywy, jak i konwencji, jakim jest zapewnienie jawności w kwestiach związanych ze środowiskiem i jak największego dostępu do informacji o środowisku.

60. Jeśli chodzi o pierwszy z wymienionych aspektów, wnosząc projekt aktu prawnego do ciała ustawodawczego, organ władzy wykonawczej – taki jak ministerstwo w niniejszej sprawie – działa w istocie na styku działalności wykonawczej i ustawodawczej. Z jednej strony do funkcji ustawodawczej należy określanie polityki państwa i formułowanie tej polityki w projekcie aktu prawnego, a z drugiej strony faktyczne wniesienie projektu stanowi funkcję nieodróżnialną od funkcji pełnionych przez poszczególnych przedstawicieli władzy ustawodawczej (lub przez grupy takich przedstawicieli) wnoszących projekt pod obrady, przy czym nie można tego sklasyfikować inaczej niż jako działalność ustawodawczą[24]. Zbliżone rozważania znajdują zastosowanie w odniesieniu do wyrażania opinii i zgłaszania uwag w ramach procesu legislacyjnego. Niemniej jednak, choć te dwie funkcje można wyraźnie dostrzec, ich rozdzielenie jest niemożliwe, przynajmniej w kontekście właściwego procesu legislacyjnego, począwszy od wniesienia projektu aktu prawnego, do momentu ostatecznego uchwalenia prawa. W tym kontekście stanowią one dwa aspekty tego samego zjawiska.

61. W rezultacie wydaje mi się, że dbałość o zapewnienie, aby proces legislacyjny jako taki przebiegał bez zakłóceń, musi mieć charakter nadrzędny w niniejszym kontekście. W przeciwnym razie zniweczony zostałby sam cel wyłączenia. Wyłączenie nie chroniłoby przeprowadzenia postępowania, które znajdowałoby zastosowanie wyłącznie do jednego źródła dostępu do informacji (wniosku do samego ustawodawcy), natomiast kolejne źródło (wniosek do odpowiedniego organu wykonawczego) pozostawałoby otwarte.

62. Prawdopodobne jest, że nawet jeśli zaangażowanie organu wykonawczego w proces legislacyjny może odbywać się w szerokim znaczeniu według tego samego scenariusza we wszystkich państwach członkowskich, mogą wystąpić pewne różnice szczegółowe w przypadku poszczególnych państw członkowskich. W rezultacie to do właściwego sądu krajowego należeć będzie zawsze zweryfikowanie, czy w kontekście prawnym i konstytucyjnym danego państwa członkowskiego określona funkcja pełniona przez organ wykonawczy w *określonym czasie* w istocie należy do procesu legislacyjnego. Zakładając, że wyłączenie to stanowi wyjątek od ogólnych celów zapewnienia jawności i dostępu do informacji postulowanych przez konwencję i dyrektywę, sąd krajowy musi zachować ostrożność przy wykonywaniu tego zadania.

63. W związku z powyższym na pytanie pierwsze pkt a) przedłożone przez sąd krajowy udzieliłabym następującej odpowiedzi: na podstawie art. 2 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy organy wykonawcze, które w kontekście prawnym i konstytucyjnym poszczególnych państw członkowskich pełnią w procesie legislacyjnym funkcję ograniczoną do wniesienia projektu ustawy i wyrażenia opinii o nim, mogą zostać wyłączone z definicji „organu władzy publicznej”, gdy pełnią taką funkcję.

24 — Rząd niemiecki potwierdził w trakcie postępowania, że poszczególnym członkom Bundestagu również przysługuje inicjatywa ustawodawcza, i to samo prawdopodobnie odnosi się do większości systemów władzy ustawodawczej, nawet jeśli w praktyce państwowej jest to opcja dość rzadko wykorzystywana.

64. Moim zdaniem odpowiedź taka jest wystarczająca do rozstrzygnięcia zagadnienia poruszonego w postępowaniu przed sądem krajowym i nie jest konieczne szczegółowe analizowanie alternatywnego kryterium zasugerowanego w pytaniu sądu krajowego, a mianowicie – czy funkcje o charakterze ustawodawczym pełnią wyłącznie takie organy, do których należy ostateczna i wiążąca decyzja w procesie legislacyjnym. Jak zauważyła Komisja, procesy legislacyjne w poszczególnych państwach członkowskich mogą się od siebie znacznie różnić, a zatem związku pomiędzy pełnieniem funkcji o charakterze ustawodawczym a podejmowaniem ostatecznej, wiążącej decyzji w przedmiocie ustawodawstwa nie można ogólnie zdefiniować.

65. Wysuwając propozycję udzielenia takiej odpowiedzi, nie należy zapomnieć o trzecim wątku, który, jak wspomniano powyżej, trzeba uwzględnić, a mianowicie o celu, jakim jest zapewnienie jawności i dostępu do informacji o środowisku. Jednakże sądzę, że aspekt ten odnosi się w większym stopniu do pkt c) pytania pierwszego, do rozważania którego przejdę w następnej kolejności.

c) Czy wyłączenie jest dozwolone jedynie do chwili zakończenia procesu legislacyjnego?

66. Organ pełniący funkcje o charakterze ustawodawczym może zostać wyłączony z kategorii organów władzy publicznej podlegających obowiązkowi informacyjnemu na podstawie dyrektywy. Jednakże czy wyłączenie to kończy się w jakimś momencie?

67. Jak trafnie wskazują Komisja i rząd niemiecki, zarówno w konwencji, jak i w dyrektywie brakuje wyraźnych dyspozycji dotyczących ograniczenia czasowego przedmiotowego wyłączenia.

68. Niemniej jednak pokusiłabym się o stwierdzenie, że – w zakresie dotyczącym organów takich jak ministerstwo w niniejszej sprawie, których funkcja o charakterze ustawodawczym ogranicza się do inicjatywy ustawodawczej i zgłaszania uwag – ograniczenie takie można wywnioskować w sposób uprawniony z brzmienia art. 2 ust. 2 zdanie drugie w związku z art. 3 ust. 1 dyrektywy.

69. Moja wykładnia powyższych przepisów byłaby zgodna z celem zapewnienia jawności i dostępu do informacji o środowisku, jak również z wyrokiem Trybunału w sprawie odwołań API [25]. Wiązałaby się ona także z dokonaniem pewnej kwalifikacji przyjmowanej przeze mnie dotychczas definicji – o charakterze czysto funkcjonalnym – terminu „pełniących funkcje o charakterze […] ustawodawczym”. Spróbuję wyjaśnić pokrótce moje stanowisko.

70. Po pierwsze, pragnę zauważyć, że art. 2 ust. 2 dyrektywy definiuje „organ władzy publicznej” głównie w celu określenia organów zobowiązanych do udostępniania informacji o środowisku. Zezwalając na wyłączenia z tej definicji, przepis ten umożliwia ograniczenie kategorii organów podlegających temu obowiązkowi. Dopuszczalne wyłączenie obejmuje wyłącznie organy „pełniące funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym”. Choć wyraźny termin „when” [w trakcie], obecny w angielskiej wersji językowej, nie występuje we wszystkich wersjach językowych, sformułowanie to wydaje się sugerować systemowo, że organy mogą niekiedy pełnić takie funkcje, a innym razem nie pełnić ich (oraz że wyłączenie może znajdować zastosowanie wyłącznie w trakcie pełnienia wspomnianych funkcji przez przedmiotowe organy).

71. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy „organy władzy publicznej […] są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone”. Jeśli zgodnie z art. 2 ust. 2 zdanie drugie definicja „organów władzy publicznej” uzależniona jest od charakteru pełnionych przez nie funkcji, wnioskuję, że informacjami, do udzielenia których są one zobowiązane, mogą być wyłącznie informacje, które znajdują się w ich posiadaniu w trakcie pełnienia funkcji o danym charakterze.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 20.

72. W ramach prowadzonej przeze mnie analizy pkt a) powyżej przyjęłam pogląd, zgodnie z którym organy wykonawcze, których rola w procesie legislacyjnym ograniczona jest do wnoszenia projektów ustaw i zgłaszania uwag do nich, mogą zostać wyłączone z definicji „organu władzy publicznej" w trakcie pełnienia takich funkcji. W związku z powyższym w odniesieniu do każdego aktu prawnego, względem którego organy te pełnią funkcję o takim charakterze, wyłączenie powinno rozpoczynać się w momencie rozpoczęcia, a kończyć w momencie zakończenia pełnienia takiej funkcji. Przed tym pierwszym momentem po prostu pełnią one funkcje w ramach władz wykonawczych państwa, definiując i formułując planowaną politykę państwa. Po tym drugim momencie zajmują się głównie zapewnieniem wprowadzenia w życie ustawodawstwa, również w tym wypadku pełniąc funkcje o charakterze wykonawczym. Jedynie pomiędzy tymi dwoma momentami pełnią one (częściowo) funkcję ustawodawczą, i w celu zapewnienia niezakłóconego procesu legislacyjnego musi istnieć możliwość wyłączenia ich z kategorii organów podlegających obowiązkowi informacyjnemu. Co więcej, również jedynie pomiędzy tymi punktami czasowymi informacje, „które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone", znajdują się w ich posiadaniu [w trakcie] „pełni[enia] […] funkcj[i] o charakterze […] ustawodawczym".

73. Sytuację tych organów skontrastowałabym z sytuacją innych organów, które zgodnie z definicją strukturalną należą do samej legislatury. W odniesieniu do uchwalania aktów prawnych oraz uchwalonych aktów prawnych organy należące do władz ustawodawczych pełnią wyłącznie funkcje o charakterze ustawodawczym. Ich działalność w tym charakterze nie posiada początku ani końca. W zawiązku z powyższym nie występuje ograniczenie czasowe możliwości wyłączenia ich z definicji „organu władzy publicznej" w rozumieniu dyrektywy.

74. Uzasadnienie dla takiej analizy czerpię z wyroku Trybunału w sprawie odwołań API – wydanego najwyraźniej w nieco odmiennym kontekście, niemniej jednak moim zdaniem odnoszącego się w wysokim stopniu do niniejszej sprawy[26]. W wyroku tym Trybunał orzekł, że „[…] choć […] ujawnienie pism procesowych złożonych w ramach zawisłego postępowania sądowego przypuszczalnie może naruszyć ochronę tego postępowania z uwagi na okoliczność, iż pisma procesowe stanowią podstawę, w oparciu o którą wykonywana jest działalność orzecznicza Trybunału, inna sytuacja zachodzi, gdy to postępowanie zostało zakończone wydaniem rozstrzygnięcia. [...] W tym ostatnim przypadku nie należy bowiem domniemywać, że ujawnienie pism procesowych narusza działalność sądowniczą Trybunału, a to z tego względu, iż ta działalność jest po zamknięciu postępowania zakończona"[27]. Następnie Trybunał zauważył, że w takich okolicznościach każdy wniosek o udzielenie dostępu należy rozpatrywać indywidualnie oraz że właściwe może być częściowe ujawnienie. Zatem podtrzymał on orzeczenie Sądu, zgodnie z którym nie można automatycznie odmówić dostępu do dokumentów na tej podstawie, że naruszałoby to ochronę działalności sądowniczej po zakończeniu postępowania[28].

75. Co do zasady wydaje mi się, iż z tego punktu widzenia można względem okoliczności niniejszej sprawy zastosować użyteczną analogię. Dyrektywa spina w całość działalność sądową i ustawodawczą, przewidując możliwość wyłączenia z definicji organu władzy publicznej, i jak już wyjaśniłam powyżej, uzasadnienie w obu przypadkach jest zasadniczo tożsame. Jeśli zatem organ wykonawczy występuje w postępowaniu sądowym, a w szczególności gdy występuje w roli oskarżyciela, jego związek z funkcją o charakterze sądowym jest porównywalny w znacznym stopniu ze związkiem z funkcją o charakterze

26 — Odwołania dotyczą wniosków złożonych na podstawie 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) w przedmiocie dostępu do pewnych dokumentów Komisji dotyczących zakończonego i ewentualnie przyszłego postępowania przed Trybunałem, którego Komisja była stroną lub prawdopodobnie mogła stać się stroną (przy czym Komisja twierdziła, że dostępu tego można odmówić na podstawie art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia). Choć wspomniane rozporządzenie nie odnosi się do niniejszego postępowania, należy zauważyć, że rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień [konwencji] do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. L 264, s. 13) łączy trzy wątki – rozporządzenia nr 1049/2001, dyrektywy oraz konwencji, w celu zastosowania ich wymogów do instytucji UE.

27 — Punkty 130 i 131 wyroku.

28 — Zobacz wyrok Sądu z dnia 12 września 2007 r. w sprawie T-36/04 API przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. II-3201, pkt 135 i nast.

ustawodawczym przy wnoszeniu projektów ustaw. Jeśli w pierwszym przypadku po zakończeniu postępowania sądowego nie może on już powoływać się na wyłączenie systemowe z obowiązku udzielenia informacji, wówczas logiczna i spójna wykładnia prawa UE nakazywałaby domniemywać w drugim przypadku, że odnosi się to również do sytuacji po zakończeniu procesu legislacyjnego.

76. W związku z powyższym sądzę, że prawidłowa wykładnia art. 2 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 3 ust. 1 dyrektywy jest taka, iż jeśli organy wykonawcze, których rola w procesie legislacyjnym ograniczona jest do wnoszenia projektów ustaw lub zgłaszania uwag do projektów ustaw, są wyłączone z definicji „organu władzy publicznej" w trakcie pełnienia funkcji o takim charakterze, to wyłączenie takie musi być ograniczone do okresu pomiędzy rozpoczęciem a zakończeniem danego procesu legislacyjnego.

77. W tym miejscu pragnę przypomnieć, że nawet jeśli po zakończeniu procesu legislacyjnego organu takiego jak ministerstwo w niniejszej sprawie nie można wyłączyć z definicji organu władzy publicznej odnośnie do jego udziału w tym procesie, to dyrektywa zezwala organom władzy publicznej, nawet niepełniącym funkcji o charakterze sądowym lub ustawodawczym, na odmowę udostępnienia informacji z niektórych powodów.

78. Konkretnie art. 4 zezwala państwom członkowskim na oddalenie wniosku o informację o środowisku, między innymi jeśli wniosek dotyczy materiału będącego w trakcie opracowywania lub materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się lub jeśli ujawnienie informacji negatywnie wpłynie na poufność działań organów władzy publicznej bądź poufność informacji handlowych lub przemysłowych, czy też na interesy lub ochronę jakiejkolwiek osoby, która informacje będące przedmiotem wniosku dostarczyła dobrowolnie, lub na ochronę środowiska. Może okazać się, że co najmniej jeden z tych wyjątków może znaleźć zastosowanie do informacji takich jak te, o które wnieśli wnioskodawcy w niniejszej sprawie. Niemniej jednak zgodnie z art. 4 ust. 2 podstawy do odmowy należy interpretować zawężająco, uwzględniając publiczny interes ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. Bardziej szczegółowo rzecz ujmując, państwa członkowskie nie mogą na mocy tych wyjątków zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska.

W przedmiocie pytania drugiego

79. Dwie części pytania drugiego przedłożonego przez sąd krajowy dotyczą informacji, które nie są objęte wyłączeniem obejmującym organy pełniące funkcje o charakterze ustawodawczym, lecz których być może można odmówić ze względu na poufność obrad. Skoro art. 4 dyrektywy dopuszcza możliwość wyłączenia tylko w sytuacji, gdy poufność jest „[…] prawnie przewidziana", sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, jak szczegółowa i wyraźna musi być taka dyspozycja.

80. Pierwszym zagadnieniem, jakie należy wziąć pod uwagę, choć nie zostało ono w sposób szczególny podniesione przez sąd krajowy, jest kwestia tego, co należy rozumieć pod pojęciem „działań" [obrad] organów władzy publicznej. Z postanowienia odsyłającego wynika, że informacje, których dotyczy pytanie drugie sądu krajowego, zawarte są w wewnętrznych uwagach i pisemnych opiniach przedstawianych przez ministerstwo, jak również w jego korespondencji, w tym elektronicznej, z Umweltbundesamt (federalnym urzędem ds. środowiska). Do jakiego stopnia materiały te mieszczą się w zakresie pojęcia „działań" [obrad]?

81. Na rozprawie rząd niemiecki uznał, że termin ten obejmuje wewnętrzne dyskusje branżowe pisemne bądź ustne, ale nie obejmuje przykładowo danych, w tym danych statystycznych, stanowiących podstawę takich dyskusji i wynikających z nich rozstrzygnięć lub samych decyzji. Jednakże Komisja uznała, że ich zakres należy ograniczyć do „obrad ciał kolegialnych".

82. Pragnę zauważyć, że brzmienie dyrektywy (oraz konwencji) może być źródłem pewnych niejasności podczas porównywania różnych wersji językowych. Z jednej strony oryginalna wersja francuska konwencji mówi o „délibérations", przy czym wyrażenie to zastosowano również w dyrektywie, w której zostało ono odzwierciedlone przykładowo przez niemieckie wyrażenie „Beratungen", czy też nawet przez bardziej szczegółowe sformułowanie w wersji włoskiej: „deliberazioni interne". Przytoczone wersje wydają się bardziej przemawiać za poglądem Komisji. Z drugiej strony równie autentyczna wersja angielska konwencji mówi o „proceedings" [w wersji polskiej jest mowa o „obradach"– przypis tłumacza]. Również w tym przypadku wyrażenie to znaleźć można w dyrektywie, gdzie odzwierciedlone jest ono za pomocą sformułowań takich jak, przykładowo, „procedim(i)entos" w wersjach hiszpańskiej i portugalskiej oraz „handelingen" w wersji niderlandzkiej [w wersji polskiej mowa o „działaniach" – przypis tłumacza] – wszystkie wyrażenia można odczytywać w szerszym znaczeniu, a zatem jako skłaniające się raczej ku wykładni niemieckiej.

83. W duchu wykładni zawężającej, mającej zastosowanie do dyrektywy jako całości, a do art. 4 ust. 1 i 2 w szczególności, wydaje mi się, że pojęcie „działań [obrad] organów władzy publicznej" należy zawęzić do co najwyżej wyrażania poglądów i prowadzenia dyskusji nad opcjami polityki w kontekście procedur podejmowania decyzji w ramach każdego z takich organów. Koncepcja ta nie powinna oczywiście być uzależniona od formy działań (pisemnej lub ustnej), należy również pamiętać, że art. 4 ust. 4 dyrektywy wymaga, aby informacje, które nie stanowią podstawy do odmowy, w miarę możliwości wydzielić z informacji, które mogą stanowić taką podstawę. Wreszcie moim zdaniem *komunikacji pomiędzy* organami władzy publicznej bez względu na jej charakter nie można uznawać za *obrady* takich organów.

84. Rozważania te mogą być nieco pomocne przy rozstrzyganiu, czy informacja może być objęta przesłanką odmowy dozwoloną przez art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy, nawet przed rozpatrzeniem, czy poufność jest „prawnie przewidziana" w rozumieniu tego przepisu.

85. Obecnie przejdę do rozważania obu części pytania drugiego.

a) Czy poufność jest „prawnie przewidziana" w przypadku nieposiadającego konkretnego charakteru odniesienia do poufności obrad?

86. Sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy kryterium zawarte w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy – zgodnie z którym poufność działań organów władzy publicznej musi być „prawnie przewidziana", aby negatywny wpływ na poufność stanowił podstawę odmowy udostępnienia informacji – spełnione jest poprzez ogólne postanowienie, zgodnie z którym wniosek o udostępnienie informacji o środowisku może zostać oddalony, jeśli ujawnienie ich negatywnie wpłynie na poufność działań danych organów, czy też poufność taka musi być w sposób szczególny i odrębny przewidziana.

87. Mając na względzie, że podstawa odmowy zawarta w art. 4 ust. 2 lit. a) jest jednym z zapisów, które należy interpretować „w sposób zawężający" zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi, zgadzam się z Flachglas Torgau i Komisją, że przepis ten wymaga wprowadzenia pewnej formy obowiązku prawnego w celu zachowania poufności przedmiotowych działań oraz że sformułowanie „jeśli jest ona prawnie przewidziana" oznacza, iż istnienie obowiązku musi być niezależne od podstawy odmowy.

88. Choć to do sądu krajowego należy ocena prawa krajowego, sądzę, że przepis taki jak § 8 ust. 1 pkt 2 UIG – który zdaje się po prostu stanowić, że wniosek należy oddalić, *jeśli* ujawnienie informacji negatywnie wpłynęłoby na poufność obrad – sam w sobie nie ustanawia obowiązku zachowania poufności w przypadku wszelkich działań. Wydaje się raczej, iż przewiduje on jedynie odmowę w przypadkach, w których istnieje już obowiązek zachowania poufności.

89. Jednakże jeśli sąd krajowy uzna, że – jak wydaje się podnosić przed Trybunałem rząd niemiecki – § 8 ust. 1 pkt 2 UIG poza ustanowieniem podstawy oddalenia wniosku o udostępnienie informacji nakłada również niezależnie obowiązek poufności odnośnie do działań konkretnych władz publicznych, wówczas moim zdaniem sytuację taką należy postrzegać jako spełniającą kryterium zawarte w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy. Nie wydaje mi się konieczne, aby obowiązek poufności wprowadzany był formalnie przez przepis odrębny od przepisu, który stanowi podstawę oddalenia wniosku (choć byłoby to pożądane). Konieczne jest jedynie, aby te dwa aspekty były od siebie niezależne pod względem prawnym. Dodam jeszcze, że to samo kryterium spełniałby jakikolwiek inny przepis krajowy wprowadzający taki obowiązek odnośnie do wszelkich działań organów władzy publicznej – chociaż można uznać za prawdopodobne, wnioskując z braku jakiegokolwiek odwołania do innego przepisu tego rodzaju, czy to w postanowieniu odsyłającym, czy też w uwagach przedstawionych Trybunałowi, że taki przepis nie istnieje.

90. Poza implikacją niezależności prawnej pomiędzy obowiązkiem poufności a podstawą odmowy wydaje mi się, że istotą wyrażenia „prawnie przewidziane" jest pojęcie pewności prawa w zakresie, w jakim wyklucza ono jakiekolwiek pole do podejmowania arbitralnych decyzji. Jeśli organowi władzy publicznej przysługuje jakikolwiek zakres swobody w zakresie rozstrzygania, czy jego działania [obrady] są poufne, czy też nie, wówczas ich poufności nie można postrzegać jako „prawnie przewidzianej".

91. Wreszcie należy mieć na względzie, że nawet jeśli przy zastosowaniu wykładni zawężającej jasne jest, iż poufność działań [obrad] konkretnego organu władzy publicznej jest prawnie przewidziana w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. a), to art. 4 ust. 2 akapit drugi również wymaga w każdym konkretnym przypadku uwzględnienia publicznego interesu ujawnienia informacji oraz porównania go z interesem dyktującym odmowę, a także wyklucza odmowę uzasadnioną względami poufności, gdy wniosek odnosi się do informacji, które dotyczą emisji do środowiska. Sąd krajowy musi zatem zbadać zarówno kwestię, czy konkurencyjne interesy zostały porównane, jak i kwestię, czy odmowa jest wykluczona z uwagi na charakter wnioskowanych informacji.

b) Czy poufność jest „prawnie przewidziana", jeśli przybiera formę ogólnej niepisanej zasady prawnej, zgodnie z którą procedury nie są jawne?

92. Sąd krajowy zmierza również do ustalenia, czy – jeśli sam § 8 ust. 1 pkt 2 UIG nie spełnia kryterium zawartego w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy – ogólna niepisana zasada prawna, zgodnie z którą postępowania administracyjne organów władzy publicznej nie są jawne, spełniałaby to kryterium.

93. Pragnę zauważyć, że niemiecka wersja art. 4 ust. 2 lit. a) stosuje termin („gesetzlich"), z czego można wnioskować, że poufność musi zostać wprowadzona na mocy prawa *stanowionego*. Zbliżony wniosek można by wyciągnąć z paru innych wersji językowych (przykładowo: niderlandzkiej, portugalskiej i hiszpańskiej). Niemniej jednak wersje angielska i francuska naśladują konwencję (stanowiąc jej oryginalne wersje językowe) i posługują się terminem bardziej ogólnym, który wymaga jedynie, aby poufność była „prawnie przewidziana". Wersja włoska dyrektywy czyni tak samo. W takich okolicznościach wydaje mi się właściwe przyjęcie szerszej wykładni, chyba że istniałby zrozumiały i szczególny powód zawężenia przesłanki do przepisu ustawowego.

94. W myśl za rozważaniami przedstawionymi przeze mnie odnośnie do części a) analizowanego pytania wydaje mi się ponadto, iż istotna jest nie forma przybrana przez omawianą zasadę, lecz to, czy została ona ustanowiona zgodnie z prawem niezależenie od podstawy oddalenia wniosku o udostępnienie informacji oraz czy jest zgodna z zasadą pewności prawnej w tym sensie, że nie pozostawia danemu organowi władzy publicznej żadnego pola dla uznaniowości co do poufnego charakteru postępowania (a nie co do przychylenia się do tego wniosku).

95. W związku z powyższym niepisana zasada prawa może co do zasady spełniać kryterium zawarte w art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy. Sąd krajowy wywodzi wniosek o istnieniu takiej zasady z § 28 ust. 1 i § 68 ust. 1 VwVfG, które przewidując pewne uprawnienia szczególne dotyczące dostępu do postępowania administracyjnego organów władz publicznych, wydają się zakładać brak jakiegoś uprawnienia ogólnego, a tym samym istnienie ogólnej zasady poufności. Rząd niemiecki przytoczył § 29 ust. 1 i 2 tej samej ustawy jako dodatkowe podstawy uzasadnienia tego wniosku.

96. Kwestia istnienia niepisanej zasady wprowadzającej ogólny obowiązek poufności odnośnie do obrad organów władzy publicznej, niepozostawiającej żadnej swobody uznaniowości co do poufnego charakteru tych obrad, może zostać rozstrzygnięta jedynie przez sąd krajowy.

97. Wydaje mi się, że zacytowane przepisy mogą przemawiać za wnioskiem, zgodnie z którym istnieje ogólny obowiązek poufności, jednakże jest to ani nie jedyny możliwy, ani też niekoniecznie najbardziej oczywisty wniosek, do jakiego można dojść. Przykładowo, gdy przewidziane jest, że obrady nie są jawne, jednym logicznym założeniem jest to, że ich przebieg ma podlegać ochronie przed ujawnieniem; jednakże jeśli konkretne osoby są upoważnione do obecności i nie ciąży na nich żaden szczególny obowiązek poufności, można równie dobrze w sposób uzasadniony zakładać, iż żaden obowiązek poufności o charakterze ogólnym nie jest zamierzony.

98. Sugerowałabym, aby sąd krajowy dokonujący rozstrzygnięcia wziął również pod uwagę szereg istotnych przepisów (w tym przypadku przytoczono cztery akapity ustawy obejmującej ponad 100 paragrafów) oraz – także w tej sprawie – charakter zasadniczo negatywny lub a contrario [29] wywiedzionego wniosku, jak również rozpatrzył, czy przedmiotowa niepisana zasada jest powszechnie uznawana, w szczególności w świetle własnego orzecznictwa oraz orzecznictwa innych sądów administracyjnych.

99. W związku z powyższym przyjmuję pogląd, że kryterium zawarte w art. 4 ust. 2 lit. a) jest spełnione jedynie wówczas, gdy ogólna niepisana zasada prawna, zgodnie z którą postępowania administracyjne organów władzy publicznej nie są jawne, w sposób wyraźny i jednoznaczny wprowadza zasadę poufności odnośnie do tych postępowań i nie pozostawia danemu organowi władzy publicznej żadnej uznaniowości co do ich poufnego charakteru. Dokonując rozstrzygnięcia, czy zasadę taką można wywieść z ustawodawstwa, sądy krajowe powinny przeprowadzić szczegółową analizę, mając na względzie w szczególności wymóg, aby zawarta w tym przepisie podstawa odmowy była interpretowana zawężająco.

Wnioski

100. Sugeruję zatem, aby w odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht Trybunał orzekł, co następuje:

1 a) Na podstawie art. 2 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska organy wykonawcze, które w kontekście prawnym i konstytucyjnym swego państwa członkowskiego pełnią w procesie legislacyjnym rolę ograniczoną do wniesienia projektu ustawy i wyrażania opinii dotyczących projektów ustaw, mogą zostać wyłączone z definicji „organu władzy publicznej", gdy pełnią taką funkcję.

29 — W tym względzie pragnę zauważyć, że § 30 VwVfG wyraźnie przyznaje stronom postępowania prawo do żądania, aby ich dane poufne nie były podawane do publicznej wiadomości przez organy bez ich pozwolenia. Jeśli w tych okolicznościach zostałby wprowadzony szczególny obowiązek poufności, można by wiarygodnie wnioskować a contrario, że nie istnieje żaden ogólny obowiązek poufności.

b) Wyłączeniu przez państwa członkowskie organów i instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym z definicji „organu władzy publicznej" w rozumieniu dyrektyw 2003/4/WE nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że w dniu przyjęcia dyrektywy ich przepisy konstytucyjne przewidywały procedurę odwoławczą w rozumieniu art. 6 dyrektywy.

c) Artykuł 2 ust. 2 zdanie drugie oraz art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/3/WE należy interpretować w ten sposób, że jeśli organy wykonawcze, których rola w procesie legislacyjnym jest ograniczona do wniesienia projektu ustawy i wyrażania opinii dotyczących projektów ustaw, są wyłączone z definicji „organu władzy publicznej" w trakcie pełnienia funkcji o takim charakterze, wyłączenie to podlega ograniczeniu do okresu od rozpoczęcia do zakończenia danego procesu legislacyjnego.

2 a) Poufność obrad organów władzy publicznej jest prawnie przewidziana w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/4/WE, jeżeli prawo krajowe wprowadza ogólny lub skonkretyzowany obowiązek poufności obrad, który jest niezależny od podstawy oddalenia wniosku o udostępnienie informacji o środowisku i który nie pozostawia organowi władzy publicznej żadnego zakresu uznania w przedmiocie poufnego charakteru obrad.

b) Z zastrzeżeniem powyższych przesłanek oraz pod warunkiem, że jest to wyraźnie przewidziane prawnie, obowiązek taki może wynikać z niepisanej zasady.