Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 14 listopada 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – Dyrektywa 2003/98/WE – Artykuł 1 ust. 2 lit. c) tiret trzecie – Wymogi ostrożnościowe mające zastosowanie do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych – Rozporządzenie (UE) nr 575/2013 – Informacje, które muszą zostać ujawnione przez instytucje kredytowe i firmy inwestycyjne – Artykuł 432 ust. 2 – Wyjątki od obowiązku podawania do publicznej wiadomości – Informacje handlowe uznawane za zastrzeżone lub poufne – Stosowanie – Instytucja kredytowa należąca w większości do skarbu państwa – Uregulowania krajowe przewidujące publiczny charakter niektórych informacji handlowych posiadanych przez wspomniane instytucje

W sprawie C-215/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Vrhovno sodišče (sąd najwyższy, Słowenia) postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 kwietnia 2017 r., w postępowaniu:

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.

przeciwko

Republika Slovenija,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes siódmej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 czerwca 2018 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Nova Kreditna Banka Maribor d.d. przez D. Miklavčič oraz M. Menard, odvetnici,

– w imieniu Republika Slovenija przez M. Prelesnik, Informacijski pooblaščenec,

– w imieniu rządu słoweńskiego przez T. Mihelič Žitko oraz V. Klemenc, działające w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: słoweński.

– w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Brauna, K.P. Wojcika oraz M. Žebrego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 września 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. 2003, L 345, s. 90), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 175, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą ISP"), oraz art. 432 ust. 2 i art. 446 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 208, s. 68; Dz.U. 2013, L 321, s. 6).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między bankiem Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (zwanym dalej „NKBM") a Republika Slovenija (Republiką Słowenii) w przedmiocie decyzji Informacijski pooblaščenec (komisarza ds. informacji, Słowenia) zobowiązującej NKBM do ujawnienia informacji pewnej dziennikarce.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa ISP

3 Motywy 5, 6, 9 i 10 dyrektywy ISP mają następujące brzmienie:

„(5) Jednym z podstawowych celów ustanowienia rynku wewnętrznego jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi usług prowadzonych w skali całej Wspólnoty. Informacja [pochodząca z] sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi, a wraz z rozwojem usług bezprzewodowych stanie się jeszcze ważniejszym ich zasobem. Zasadnicze znaczenie będzie mieć w tym kontekście szeroki geograficzny zasięg ponadgraniczny. Większe możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinny pozwolić między innymi firmom europejskim na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

(6) W państwach członkowskich występują znaczne różnice reguł i praktyk odnoszących się do wykorzystywania zasobów informacji sektora publicznego, tworząc bariery dla osiągania pełnego potencjału ekonomicznego kluczowych zasobów dokumentacyjnych. Tradycyjna praktyka organów sektora publicznego w odniesieniu do wykorzystywania informacji sektora publicznego rozwijała się bardzo różnymi drogami. To też wymaga uwzględnienia. W przypadku gdy różnice krajowych przepisów i praktyk lub brak przejrzystości zakłócają sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego i prawidłowy rozwój społeczeństwa informacyjnego we Wspólnocie, należy dokonać minimalnej harmonizacji reguł i praktyk krajowych dotyczących ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego.

[…]

(9) […] Dyrektywa działa na podstawie istniejących w państwach członkowskich systemów dostępu i nie zmienia krajowych reguł określających dostęp do dokumentów. Dyrektywy nie stosuje się w przypadkach, kiedy obywatele lub firmy mogą na podstawie właściwego systemu dostępu otrzymać dokument, tylko jeśli wykażą indywidualny interes. […]

(10) Definicje »organ sektora publicznego« i »podmiot prawa publicznego« zostały wzięte z dyrektyw […] w sprawie zamówień publicznych […]. Przedsiębiorstwa publiczne nie są objęte tymi definicjami".

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, dotyczący jej przedmiotu i zakresu zastosowania, ma następującą treść:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia minimalny zestaw reguł określających ponowne wykorzystywanie oraz praktyczne środki ułatwiające ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do:

[…]

c) dokumentów wyłączonych z dostępu na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, również ze względu na:

– ochronę bezpieczeństwa narodowego (tj. bezpieczeństwa państwa), obronność lub bezpieczeństwo publiczne,

– tajemnicę statystyczną,

– tajemnicę handlową (np. tajemnica przedsiębiorstwa, zawodowa lub firmowa);

[…]

3. Niniejsza dyrektywa opiera się na systemach dostępu obowiązujących w państwach członkowskich i pozostaje bez uszczerbku dla tych systemów.

[…]".

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

1) »organ sektora publicznego« oznacza państwowe, regionalne lub lokalne władze [państwo, jednostki samorządu terytorialnego], podmioty prawa publicznego oraz stowarzyszenia utworzone przez jedną lub kilka takich władz [jednostek samorządu] albo jeden lub kilka takich podmiotów prawa publicznego;

2) »podmiot prawa publicznego« oznacza jakikolwiek organ [podmiot]:
   a) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego; oraz
   b) posiadający osobowość prawną; oraz
   c) finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne [jednostki samorządu terytorialnego] czy też inne podmioty prawa publicznego; lub jeżeli jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; lub jeżeli ponad połowę składu jego organu

administracji, zarządu lub nadzoru stanowią osoby mianowane przez państwo, władze regionalne lub lokalne [jednostki samorządu terytorialnego] lub inne podmioty prawa publicznego;

[…].

4) »ponowne wykorzystywanie« oznacza wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały [sporządzone] wyprodukowane. Ponownym wykorzystywaniem nie jest wymiana dokumentów między organami sektora publicznego wyłącznie w wykonaniu ich zadań publicznych;

[…]".

Rozporządzenie nr 575/2013

6 Zgodnie z motywami 68 i 76 rozporządzenia nr 575/2013:

„(68) Bez uszczerbku dla ujawniania informacji wyraźnie wymaganych na mocy niniejszego rozporządzenia celem wymogów dotyczących ujawniania informacji powinno być udostępnianie uczestnikom rynku rzetelnych i wyczerpujących informacji na temat profilu ryzyka poszczególnych instytucji. Instytucje powinny mieć zatem obowiązek ujawniania dodatkowych informacji, które nie są wyraźnie wymienione w niniejszym rozporządzeniu, o ile jest to konieczne do osiągnięcia tego celu. Jednocześnie właściwe organy powinny zwrócić odpowiednią uwagę na przypadki, w których podejrzewają, że dana instytucja uznała informacje za zastrzeżone lub poufne w celu uniknięcia ich ujawnienia.

[…]

(76) Do celów zwiększenia dyscypliny rynkowej i wzmocnienia stabilności finansowej konieczne jest wprowadzenie bardziej szczegółowych wymogów dotyczących ujawniania informacji na temat formy i charakteru dokonywanych dostosowań kapitału regulacyjnego i dostosowań ostrożnościowych, aby zapewnić inwestorom i deponentom wystarczającą wiedzę na temat wypłacalności instytucji".

7 Zgodnie z art. 1 akapit 1 lit. e) tego rozporządzenia ustanawia ono jednolite przepisy dotyczące ogólnych wymogów ostrożnościowych, które muszą być przestrzegane przez instytucje objęte nadzorem w ramach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338), w odniesieniu do wymogów dotyczących podawania informacji do wiadomości publicznej.

8 Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 wspomnianego rozporządzenia przez „instytucję" rozumie się instytucję kredytową lub firmę inwestycyjną.

9 Artykuł 431 tego rozporządzenia, który znajduje się w jego ósmej części, zatytułowanej „Ujawnianie informacji przez instytucje", stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Instytucje podają do wiadomości publicznej informacje określone w tytule II, z zastrzeżeniem przepisów art. 432.

[…]

3. Instytucje przyjmują oficjalną strategię w celu spełnienia wymogów dotyczących ujawniania informacji, ustanowionych w niniejszej części, oraz dysponują strategiami w zakresie oceny adekwatności ujawnianych informacji, w tym ich weryfikacji i częstotliwości. Instytucje mają również strategie służące ocenie, czy dzięki ujawnianym informacjom uczestnicy rynku otrzymują kompleksowy obraz profilu ryzyka instytucji.

Jeżeli ujawniane informacje nie dostarczają uczestnikom rynku kompleksowego obrazu profilu ryzyka, poza informacjami wymaganymi na mocy przepisów ust. 1 instytucje podają do wiadomości publicznej inne niezbędne informacje. […]”.

10 Zgodnie z art. 432 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013:

„Instytucje mogą również pominąć jedną lub więcej niż jedną informację objętą ujawnieniami wymienionymi w tytułach II i III, jeżeli informacje te zawierają elementy, które uznaje się za zastrzeżone lub poufne zgodnie z akapitem drugim i trzecim, z wyjątkiem ujawnień określonych w art. 437 i 450”.

11 Zgodnie z art. 433 zdanie pierwsze tego rozporządzenia instytucje publikują informacje, których ujawnienie jest wymagane na mocy jego ósmej części, co najmniej raz do roku.

12 Artykuł 446 owego rozporządzenia przewiduje:

„Instytucje ujawniają metody oceny wymogów w zakresie funduszy własnych dla ryzyka operacyjnego, do których kwalifikuje się dana instytucja; opis metod określonych w art. 312 ust. 2, jeśli są stosowane przez instytucję, w tym omówienie ważnych czynników wewnętrznych i zewnętrznych uwzględnionych w metodzie pomiaru tej instytucji, zaś w przypadku częściowego stosowania – zakres i zasięg poszczególnych zastosowanych metod”.

Prawo słoweńskie

13 Artykuł 1a Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ustawy o dostępie do informacji publicznej, zwanej dalej „ZDIJZ”) stanowi:

„(1) Niniejsza ustawa reguluje również procedurę umożliwiającą każdemu swobodny dostęp do informacji o znaczeniu publicznym, będących w posiadaniu spółek handlowych i innych podmiotów prawa prywatnego, które pozostają pod dominującym wpływem – bezpośrednim lub pośrednim, indywidualnie lub łącznie – państwa słoweńskiego, autonomicznych jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów prawa publicznego (zwanych dalej »przedsiębiorstwami pozostającymi pod dominującym wpływem podmiotów prawa publicznego«).

(2) Za dominujący wpływ w rozumieniu poprzedniego ustępu uważa się sytuację, w której państwo słoweńskie, autonomiczne jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego, indywidualnie lub łącznie:

– mogą bezpośrednio lub pośrednio za pośrednictwem innych spółek handlowych lub innych osób prawnych prawa prywatnego wywierać dominujący wpływ w oparciu o większościowy udział w subskrybowanym kapitale lub mają w danej spółce prawo kontroli nad większością lub prawo powoływania ponad połowy członków organu zarządzającego lub nadzorczego,

[…]

(3) Bank, który korzysta ze środków podejmowanych zgodnie z ustawą regulującą środki podejmowane przez państwo słoweńskie w celu zwiększenia stabilności banków, również znajduje się pod dominującym wpływem w rozumieniu ust. 1 niniejszego artykułu.

(4) Uznaje się, że przedsiębiorstwo podlega obowiązkowi określonemu w ust. 1 niniejszego artykułu również przez okres pięciu lat od ustania dominującego wpływu w przypadku informacji o znaczeniu publicznym, dotyczących okresu, w którym przedsiębiorstwo to pozostawało pod dominującym wpływem.

(5) Przedsiębiorstwo pozostające pod dominującym wpływem podmiotów prawa publicznego podlega obowiązkowi udostępniania informacji o znaczeniu publicznym w rozumieniu art. 4a niniejszej ustawy.

(6) Oprócz celu wskazanego w art. 2 ust. 1 celem niniejszej ustawy jest także wzmocnienie przejrzystości oraz odpowiedzialne zarządzanie środkami publicznymi oraz finansami przedsiębiorstw pozostających pod dominującym wpływem podmiotów prawa publicznego".

14 Artykuł 4a ust. 1 tej ustawy stanowi:

„W przypadku przedsiębiorstw pozostających pod dominującym wpływem podmiotów prawa publicznego informacje o znaczeniu publicznym oznaczają:

– informacje o transakcji dotyczącej nabycia aktywów rzeczowych przedsiębiorstwa, rozporządzenie lub zarządzanie nimi lub o wydatkach przedsiębiorstwa dotyczących zamówień na dostawy, prace, usługi pośrednictwa, usługi doradcze i inne, a także umów w przedmiocie finansowania, sponsorowania, doradztwa i praw autorskich, lub o innych transakcjach, które wywołują takie same skutki;

[…]".

15 Artykuł 6a wspomnianej ustawy stanowi:

„(1) Niezależnie od przepisów ust. 1 poprzedniego artykułu dostępu do informacji o znaczeniu publicznym dotyczących przedsiębiorstw pozostających pod dominującym wpływem podmiotów prawa publicznego udziela się w odniesieniu do podstawowych danych dotyczących ukończonych transakcji, o których mowa w art. 4a ust. 1 tiret pierwsze niniejszej ustawy, tj.:

– informacji o rodzaju transakcji;

– kontrahenta, w przypadku osoby prawnej: informacje o nazwie lub firmie [lub przedmiocie działalności], siedzibie i adresie handlowym, lub w przypadku osoby fizycznej: o nazwisku i imieniu oraz miejscu zamieszkania;

– wartości umowy i kwot poszczególnych dokonanych płatności;

– daty zawarcia umowy i okresu trwania transakcji; oraz

– niektórych informacji zawartych w załącznikach do takich umów.

[…]

(3) Niezależnie od postanowień ust. 1 niniejszego artykułu, jeżeli informacje o znaczeniu publicznym nie są dostępne w Internecie zgodnie z art. 10a ust. 4 niniejszej ustawy, osoba zobowiązana do udzielenia dostępu może odmówić dostępu do podstawowych danych dotyczących transakcji, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, jeśli osoba ta wykaże, że ujawnienie danych poważnie

zaszkodziłoby jej pozycji konkurencyjnej na rynku, chyba że dane te dotyczą transakcji, których przedmiotem są usługi świadczone przez darczyńców, sponsorów, konsultantów, autorów lub innych transakcji, które wywołują podobny skutek.

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16 NKBM jest bankiem słoweńskim.

17 W trakcie 2014 r. do NKBM zwróciła się pewna dziennikarka o dostarczenie jej informacji dotyczących umów, jakie ów bank zawarł ze spółkami doradczymi i adwokackimi, a także ze spółkami świadczącymi usługi intelektualne w okresie od 1 października 2012 r. do 17 kwietnia 2014 r., dokładniej o informacje zawarte w umowach oraz załącznikach do nich, dotyczące rodzajów transakcji, kontrahentów, wartości umów, kwot poszczególnych płatności za owe usługi, daty zawarcia umów oraz okresu trwania transakcji.

18 W okresie rozpatrywanym w postępowaniu głównym NKBM znajdował się pod dominującym wpływem podmiotu prawa publicznego w rozumieniu art. 1a ust. 2 i 3 ZDIJZ, ponieważ większość jego kapitału należała bezpośrednio lub pośrednio do Republiki Słowenii i NKBM został przez nią znacząco dokapitalizowany. W dniu 21 kwietnia 2016 r. NKBM stał się spółką akcyjną prawa prywatnego. Według wskazówek sądu odsyłającego pozostaje on jednak nadal zobowiązany do dostarczenia wnioskowanych informacji na podstawie art. 1a ust. 4 ZDIJZ.

19 Ponieważ NKBM odrzucił wniosek o udzielenie dostępu do danych omawianych w postępowaniu głównym, komisarz ds. informacji nakazał bankowi uwzględnienie tego wniosku. Skarga wniesiona przez NKBM od tej decyzji została oddalona przez sąd pierwszej instancji.

20 NKBM wniósł do Vrhovno sodišče (sądu najwyższego, Słowenia) skargę rewizyjną, powołując się na naruszenie zarówno konstytucji słoweńskiej, jak i prawa Unii. W tym zakresie NKBM wyjaśnił, że omawiane w postępowaniu głównym informacje zawierają dane objęte tajemnicą przedsiębiorstwa. Vrhovno sodišče (sąd najwyższy) wystąpił z wnioskiem o ocenę zgodności z konstytucją rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów ZDIJZ do Ustavno sodišče (trybunału konstytucyjnego, Słowenia), który orzekł zgodność tych przepisów z konstytucją słoweńską.

21 Sąd odsyłający wskazuje, że według przepisów ZDIJZ podmioty znajdujące się pod wpływem podmiotu prawa publicznego są zobowiązane do udzielenia dostępu do informacji omawianych w postępowaniu głównym nawet, jeżeli interes publiczny, jaki stanowi ich ujawnienie, nie jest nadrzędny względem interesu tych podmiotów w ograniczeniu dostępu do rzeczonych informacji. Zastanawia się on w szczególności nad tym, czy art. 1 ust. 2 lit. c) tiret trzecie dyrektywy ISP, a także art. 432 ust. 2 rozporządzenia nr 575/2013 sprzeciwiają się takiemu prawu dostępu do wspomnianych informacji.

22 W tym kontekście sąd odsyłający powołuje się również na art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), a także na podstawowe swobody ustanowione w art. 49, 56 i 63 TFUE. W tym zakresie, o ile sąd ten wyraża swoje wątpliwości co do transgranicznego charakteru sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego, to jednak zastanawia się on nad zastosowaniem owych podstawowych swobód z powodu, po pierwsze, twierdzenia NKBM, zgodnie z którym posiada on oddział w Austrii oraz że po powstaniu sporu został on zakupiony przez spółkę mającą siedzibę w innym państwie członkowskim, oraz po drugie, okoliczności, że dostęp do danych banków krajowych przyznany przez ZDIJZ mógłby zniechęcić niektórych usługodawców pochodzących z innych państw członkowskich do świadczenia usług na rzecz banku takiego jak NKBM, a także potencjalnych inwestorów z innych państw członkowskich do nabycia udziałów w takim banku.

23 W tych okolicznościach Vrhovno sodišče (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 1 ust. 2 lit. c) tiret trzecie dyrektywy [ISP], przy uwzględnieniu zasady minimalnej harmonizacji, należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe mogą umożliwiać nieograniczony (bezwarunkowy) dostęp do wszystkich informacji wynikających z umów dotyczących praw autorskich i umów o świadczenie usług doradztwa, nawet jeśli umowy te zostały określone jako tajemnica przedsiębiorstwa, i to wyłącznie w stosunku do podmiotów pozostających pod dominującym wpływem państwa, ale nie do pozostałych podmiotów, oraz czy na wykładnię wpływa też rozporządzenie [nr 575/2013] w ten sposób, że dostęp do informacji publicznej w rozumieniu dyrektywy [ISP] nie może być szerszy niż dostęp przyznany przez jednolite zasady dotyczące ujawnienia informacji przewidziane w tym rozporządzeniu?

2) Czy rozporządzenie [nr 575/2013], a w szczególności część ósmą, art. 446 i art. 432 ust. 2, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego nakazującego bankowi, który pozostaje lub pozostawał pod dominującym wpływem podmiotu prawa publicznego, ujawnienie danych dotyczących zawartych przezeń umów o usługi doradztwa, umów o usługi prawne, usługi objęte prawami autorskimi [umów dotyczących praw autorskich] i [umów dotyczących] praw własności intelektualnej, a mianowicie informacji dotyczących rodzaju zawartej transakcji, kontrahenta (w przypadku osoby prawnej: nazwy lub firmy [lub przedmiotu działalności] spółki, siedziby, adresu handlowego), wartości umowy i kwot poszczególnych płatności [dokonanych za te usługi], daty i czasu trwania transakcji, a także analogicznych danych wynikających z aneksów do umowy, które to informacje powstały w okresie [pochodzą z okresu] pozostawania pod dominującym wpływem, bez żadnych wyjątków i bez możliwości wyważenia interesu publicznego polegającego na [w] dostępie do informacji i interesu banku polegającego na [w] zachowaniu tajemnicy handlowej [przedsiębiorstwa], jeśli nie chodzi o sytuację faktyczną obejmującą elementy transgraniczne?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

24 Przez swoje pytania, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający zastanawia się zasadniczo nad tym, czy art. 1 ust. 2 lit. c) tiret trzecie dyrektywy ISP oraz art. 432 ust. 2 rozporządzenia nr 575/2013 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu takiemu jak omawiane w postępowaniu głównym, nakładającemu na bank, który znajdował się pod dominującym wpływem podmiotu prawa publicznego, obowiązek ujawnienia danych dotyczących umów o usługi doradztwa, umów o usługi prawne, umów dotyczących praw autorskich i umów dotyczących praw własności intelektualnej, które zawarł on w okresie, w trakcie którego znajdował się on pod owym dominującym wpływem, bez dopuszczenia jakiegokolwiek wyjątku z tytułu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa tego banku.

25 W celu udzielenia odpowiedzi na te pytania należy sprawdzić, czy wniosek o dostęp do informacji, taki jak wniosek skierowany do NKBM na podstawie ZDIJZ, jest objęty zakresem zastosowania dyrektywy ISP i rozporządzenia nr 575/2013.

W przedmiocie zastosowania dyrektywy ISP

26 Jeżeli chodzi o zakres zastosowania ratione personae dyrektywy ISP, to z jej art. 1 ust. 1 wynika, że ustanawia minimalny zestaw reguł określających ponowne wykorzystywanie oraz praktyczne środki ułatwiające ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu „organów sektora publicznego państw członkowskich”. Dyrektywa ta ma w ten sposób zastosowanie do „organów sektora publicznego państwa członkowskich”. Zgodnie z art. 2 pkt 1 wspomnianej dyrektywy

pojęciem tym są objęte: państwo, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prawa publicznego i stowarzyszenia utworzone przez jedną lub kilka jednostek samorządu terytorialnego lub jeden lub kilka podmiotów prawa publicznego.

27 Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 2 lit. od a) do c) wspomnianej dyrektywy „podmiotem prawa publicznego" jest każdy podmiot, który, po pierwsze, został utworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb leżących w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego, po drugie, jest wyposażony w osobowość prawną i po trzecie, którego albo działalność jest finansowana w większości przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego, albo zarządzanie nim podlega kontroli ostatnich z wymienionych podmiotów, albo organ zarządzający lub nadzorczy składa się z członków, z których ponad połowa jest wyznaczana przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

28 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 32 opinii, warunki wymienione w tym przepisie mają kumulatywny charakter, wobec czego danego podmiotu nie można zaklasyfikować jako podmiotu prawa publicznego w rozumieniu rzeczonego przepisu, jeżeli nie został spełniony jeden z tych warunków. Ponadto motyw 10 dyrektywy ISP stanowi, że pojęcie „podmiotu prawa publicznego" zaczerpnięte zostało z dyrektyw dotyczących zamówień publicznych i nie obejmuje ono przedsiębiorstw publicznych. Nie wystarcza zatem, że dane przedsiębiorstwo zostało utworzone przez państwo lub inny podmiot prawa publicznego lub że jego działalność jest finansowana ze środków pochodzących z ich działalności, aby można było uznać je za „podmiot prawa publicznego". Ponadto konieczne jest, aby zostało ono utworzone w szczególnym celu zaspokojenia potrzeb leżących w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego lub handlowego (zob. analogicznie w odniesieniu do dyrektyw o zamówieniach publicznych wyrok z dnia 5 października 2017 r., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, pkt 34, 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 W niniejszej sprawie ze wskazówek znajdujących się w postanowieniu odsyłającym wydaje się wynikać, że NKBM jest bankiem handlowym, który świadczy usługi bankowe, w szczególności na słoweńskim rynku bankowym, na zasadach konkurencji z innymi bankami działającymi na tym samym rynku. Ponadto zgodnie z tymi wskazówkami nie wydaje się, by NKBM podlegał dominującemu wpływowi podmiotu prawa publicznego jedynie przejściowo, to znaczy w trakcie okresu, który rozpoczął swój bieg od dnia jego dokapitalizowania przez państwo słoweńskie, do dnia jego przekształcenia w spółkę akcyjną prawa prywatnego. Wreszcie, akta sprawy znajdujące się w posiadaniu Trybunału nie zawierają żadnego elementu pozwalającego na uznanie, że NKBM został utworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb leżących w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego lub handlowego.

30 W tych okolicznościach okazuje się, że NKBM nie spełnia pierwszej przesłanki, o której mowa w pkt 27 niniejszego wyroku, a tym samym nie należy do zakresu stosowania ratione personae dyrektywy ISP, czego weryfikacja należy jednak do sądu odsyłającego.

31 Jeżeli chodzi o to, czy wniosek o udzielenie dostępu do danych, taki jak omawiany w postępowaniu głównym, jest objęty zakresem zastosowania ratione materiae tej dyrektywy, to z jej art. 1 ust. 1, o czym mowa w pkt 26 niniejszego wyroku, wynika, że wspomniana dyrektywa dotyczy ponownego wykorzystywania dokumentów posiadanych przez organy sektora publicznego państw członkowskich. Zgodnie z art. 2 ust. 4 tej dyrektywy pojęcie „ponownego wykorzystywania" należy rozumieć jako obejmujące wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne tych dokumentów do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały sporządzone.

32 Z kolei należy zauważyć, że dyrektywa ISP nie zawiera żadnego zobowiązania w dziedzinie dostępu do dokumentów. Zgodnie bowiem ze swym art. 1 ust. 3 w związku ze swym motywem 9 dyrektywa ta opiera się na obowiązujących w państwach członkowskich zasadach dostępu i nie zmienia krajowych reguł obowiązujących w dziedzinie dostępu do dokumentów. Ponadto art. 1 ust. 2 lit. c) wspomnianej

dyrektywy stanowi, że nie ma ona zastosowania do dokumentów, do których dostęp jest wyłączony na podstawie obowiązujących w państwach członkowskich zasad dostępu. Tym samym dyrektywa ISP nie ustanawia prawa dostępu do informacji sektora publicznego, lecz zakłada istnienie takiego prawa w uregulowaniu obowiązującym w państwie członkowskim, wobec czego warunki udzielenia dostępu do tych informacji i umożliwiające to postępowania nie są objęte zakresem jej zastosowania.

33 W związku z tym wniosek o udzielenie dostępu, taki jak omawiany w postępowaniu głównym, nie jest objęty zakresem zastosowania ratione materiae dyrektywy ISP. Dyrektywa ta nie ma zatem wpływu na wniosek omawiany w postępowaniu głównym.

W przedmiocie możliwości zastosowania rozporządzenia nr 575/2013

34 Omawiane w postępowaniu głównym przepisy ZDIJZ ustanawiają indywidualne prawo dostępu do informacji o znaczeniu publicznym, którymi dysponują, w szczególności, przedsiębiorstwa znajdujące się pod dominującym wpływem podmiotów prawa publicznego w celu, o którym mowa w art. 1a ust. 6 ZDIJZ, jakim jest wzmocnienie przejrzystości, a także odpowiedzialnego zarządzania funduszami publicznymi i finansami tych przedsiębiorstw. Jeżeli chodzi o informacje dotyczące transakcji, których przedmiotem są usługi darowizny, sponsoringu, doradztwa i prawa autorskie, lub innych transakcji wywołujących ten sam skutek, wspomniane przedsiębiorstwa są nawet zobowiązane – na podstawie art. 6a ust. 3 ZDIJZ – do udzielenia tego dostępu bez wyjątku.

35 Jeżeli chodzi o to, czy rozporządzenie nr 575/2013, a w szczególności jego art. 432 ust. 2, jest w stanie uzasadnić prawo do sprzeciwienia się wnioskowi o udzielenie dostępu do informacji, takich jak omawiane w postępowaniu głównym, należy zauważyć, że przepisy znajdujące się w ósmej części tego rozporządzenia, wśród których znajduje się ów art. 432 ust. 2, nie ustanawiają indywidualnego prawa do dostępu do informacji, lecz przewidują obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji, o których mowa w tytule II owej części ósmej, niezależnie od jakiegokolwiek wniosku w tym względzie.

36 Jak bowiem wynika łącznie z postanowień art. 431 ust. 1 i art. 433 akapit pierwszy rozporządzenia nr 575/2013, instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa inwestycyjne mają obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji nie na wniosek, lecz z własnej inicjatywy co najmniej raz w roku. Ponadto informacje, które należy ujawnić w ramach tego obowiązku, są określone przez to rozporządzenie i obejmują zasadniczo, zgodnie z art. 431 ust. 1 i 3, a także art. 432 wspomnianego rozporządzenia, ogół informacji przewidzianych w tytule II jego części ósmej.

37 Należy dodać, jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 53 opinii, system podawania do publicznej wiadomości ustanowiony w rozporządzeniu nr 575/2013 dąży do osiągnięcia innego celu niż system dostępu do informacji ustanowiony przez ZDIJZ.

38 Zgodnie bowiem ze swymi motywami 68 i 76 rozporządzenie to ma na celu wzmocnienie dyscypliny rynkowej i stabilności finansowej poprzez dostarczenie uczestnikom rynku rzetelnych i wyczerpujących informacji na temat profilu ryzyka poszczególnych instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Z kolei, o czym była mowa w pkt 34 niniejszego wyroku, celem systemu prawa dostępu do informacji ustanowionego przez ZDIJZ jest wzmocnienie przejrzystości, jak również odpowiedzialnego zarządzania funduszami publicznymi i finansami przedsiębiorstw znajdującymi się pod dominującym wpływem osób prawa publicznego.

39 Tym samym wniosek o udzielenie dostępu do informacji, taki jak omawiany w postępowaniu głównym, nie jest objęty zakresem zastosowania rozporządzenia nr 575/2013, wobec czego jego art. 432 ust. 2 nie może uzasadniać prawa do sprzeciwienia się takiemu wnioskowi. Rozporządzenie to nie ma zatem wpływu na wniosek rozpatrywany w postępowaniu głównym.

W przedmiocie możliwości zastosowania art. 16 karty i podstawowych swobód

40 Z uwagi na wnioski wyciągnięte w pkt 33 i 39 niniejszego wyroku należy zauważyć, że omawianych w postępowaniu głównym przepisów ZDIJZ nie można uznać za objęte zakresem zastosowania dyrektywy ISP lub rozporządzenia nr 575/2013.

41 Ponadto, zgodnie ze wskazówkami sądu odsyłającego spór w postępowaniu głównym dotyczy sytuacji, gdy wszystkie elementy ograniczają się do obszaru jednego państwa członkowskiego, do której to sytuacji nie znajdują zastosowania podstawowe swobody zagwarantowane przez traktat FUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 20 września 2018 r., Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, pkt 18).

42 Twierdzenia tego nie podważają okoliczności podniesione w postanowieniu odsyłającym, że NKBM posiada oddział w Austrii i że został on nabyty przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim. W rzeczywistości bowiem z postanowienia tego nie wynika, by charakter i zakres informacji stanowiących przedmiot wniosku o udzielenie dostępu do informacji omawianych w postępowaniu głównym pozostawały w jakimkolwiek związku z austriackim oddziałem NKBM lub z przedsiębiorstwem, które nabyło ten bank. Ponadto, jak podkreśla sąd odsyłający, nabycie NKBM zostało dokonane po powstaniu sporu w postępowaniu głównym.

43 Jeżeli chodzi o ewentualny skutek zniechęcający, jaki mógłby mieć dostęp do danych banków krajowych przyznany przez ZDIJZ usługodawcom lub inwestorom pochodzącym z innych państw członkowskich, to należy zauważyć, że o ile wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stwierdza istnienie pytań co do takiego skutku wspomnianych przepisów krajowych wobec „niektórych" usługodawców i potencjalnych inwestorów, to jednak nie zawiera on żadnego konkretnego elementu pozwalającego na stwierdzenie, że jedna z tych sytuacji występuje w ramach sporu w postępowaniu głównym.

44 Otóż, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału taki wniosek powinien zawierać konkretne elementy, to znaczy wskazówki niehipotetyczne, lecz pewne, takie jak środki zaskarżenia i skargi wniesione przez podmioty gospodarcze mające siedzibę w innych państwach członkowskich lub dotyczące obywateli tych państw, powalające na ustalenie w sposób pozytywny istnienia interesu ze strony obywateli innych państw członkowskich w skorzystaniu z podstawowych swobód w sytuacji omawianej w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 54, 55; z dnia 20 września 2018 r., Fremoluc, C-343/17, EU:C:2018:754, pkt 28, 29).

45 Z powyższego wynika, że rozpatrywanych w postępowaniu głównym przepisów ZDIJZ nie można uznać za stosujące prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, a zatem jej art. 16 nie ma zastosowania w ramach sporu takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym.

46 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na przedstawione pytania trzeba odpowiedzieć, iż art. 1 ust. 2 lit. c) tiret trzecie dyrektywy ISP i art. 432 ust. 2 rozporządzenia nr 575/2013 należy interpretować w ten sposób, że nie mają one zastosowania do uregulowania krajowego, takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, nakładającego na bank, który znajdował się pod dominującym wpływem podmiotu prawa publicznego, obowiązek ujawnienia danych dotyczących umów o usługi doradztwa, umów o usługi prawne, umów dotyczących praw autorskich i umów dotyczących praw własności intelektualnej, które zawarł on w okresie, w trakcie którego znajdował się pod owym dominującym wpływem, bez dopuszczenia jakiegokolwiek wyjątku z tytułu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa tego banku, a w związku z tym nie sprzeciwiają się one takiemu uregulowaniu krajowemu.

W przedmiocie kosztów

47 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 1 ust. 2 lit. c) tiret trzecie dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego oraz art. 432 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012, należy interpretować w ten sposób, że nie mają one zastosowania do uregulowania krajowego, takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, nakładającego na bank, który znajdował się pod dominującym wpływem podmiotu prawa publicznego, obowiązek ujawnienia danych dotyczących umów o usługi doradztwa, umów o usługi prawne, umów dotyczących praw autorskich i umów dotyczących praw własności intelektualnej, które zawarł on w okresie, w trakcie którego znajdował się pod owym dominującym wpływem, bez dopuszczenia jakiegokolwiek wyjątku z tytułu ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa tego banku, a w związku z tym nie sprzeciwiają się one takiemu uregulowaniu krajowemu.

Podpisy