WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 28 lipca 2011 r.*

W sprawie C-71/10

której przedmiotem jest wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, złożony przez Supreme Court of the United Kingdom (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 27 stycznia 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 lutego 2010 r., w postępowaniu:

Office of Communications

przeciwko

Information Commissioner,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (sprawozdawca) i T. von Danwitz, sędziowie,

* Język postępowania: angielski.

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 stycznia 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Information Commissioner przez C. Lewisa, barrister, umocowanego przez M. Thorogooda, solicitor,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Ossowskiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Bearda, barrister,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk oraz C. Meyer-Seitz, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Olivera oraz C. ten Dam, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 marca 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Office of Communications a Information Commissioner w przedmiocie wniosku o udzielenie informacji dotyczących dokładnego położenia stacji bazowych telefonii komórkowej w Zjednoczonym Królestwie.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 1 dyrektywy 2003/4 brzmi następująco:

„Zwiększony publiczny dostęp do informacji o środowisku i rozpowszechnianie takich informacji wpływa na zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska".

4 Motyw 8 wskazanej dyrektywy stanowi:

„Należy zapewnić każdej osobie fizycznej i prawnej prawo dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazania interesu przez tę osobę".

5 Zgodnie z motywem 16 dyrektywy:

„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. Powody odmowy powinny zostać przedstawione wnioskodawcy w terminie określonym przez niniejszą dyrektywę".

6 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4 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".

7 Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy stanowi:

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

a) organ władzy publicznej, do którego skierowany jest wniosek, nie posiada informacji będących przedmiotem wniosku ani żadna inna osoba nie dysponuje nimi w jego imieniu. W przypadku jeśli organ władzy publicznej wie, że informacje będące przedmiotem wniosku znajdują się w posiadaniu innego organu władzy publicznej lub inna osoba dysponuje nimi w imieniu tego organu, bez zbędnej zwłoki przekazuje wniosek temu organowi władzy publicznej i informuje o tym wnioskodawcę lub przekazuje wnioskodawcy informację o istnieniu organu władzy publicznej, do którego, w jego przekonaniu, można zwrócić się po informację będącą przedmiotem wniosku;

b) wniosek jest wyraźnie nieuzasadniony;

c) wniosek jest sformułowany zbyt ogólnie, biorąc pod uwagę postanowienia art. 3 ust. 3;

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.

W przypadku odmowy udostępnienia informacji będącej przedmiotem wniosku dotyczącego materiału w trakcie opracowywania organ władzy publicznej podaje nazwę organu, który przygotowuje ten materiał, oraz informacje o przewidywanym terminie ukończenia prac.

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

a) poufność działań organów władzy publicznej, jeśli jest ona prawnie przewidziana;

b) stosunki międzynarodowe, bezpieczeństwo publiczne lub obronę narodową;

c) toczące się postępowanie sądowe, szanse jakiejkolwiek osoby na sprawiedliwy proces lub zdolność organu władzy publicznej do prowadzenia dochodzenia karnego lub dyscyplinarnego;

d) poufność informacji handlowych lub przemysłowych, jeśli jest ona przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym w celu ochrony prawnie uzasadnionych interesów, w tym interesu publicznego w zakresie zachowania poufności danych statystycznych oraz tajemnicy podatkowej;

e) prawa własności intelektualnej;

f) poufność danych osobowych i/lub akt dotyczących osób fizycznych, które nie wyraziły zgody na publiczne ujawnienie tych informacji, jeśli taka poufność jest przewidziana prawem krajowym lub wspólnotowym;

g) interesy lub ochronę jakiejkolwiek osoby, która informacje będące przedmiotem wniosku dostarczyła dobrowolnie, nie mając obowiązku dostarczenia tych informacji i nie mogąc być takim obowiązkiem obarczona, chyba że wyraziła ona zgodę na ich ujawnienie;

h) ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku.

Podstawy do odmowy udostępnienia informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, są interpretowane zawężająco, przy uwzględnieniu publicznego interesu ujawnienia informacji w konkretnym przypadku. W każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. Państwa członkowskie nie mogą na mocy ust. 2 lit. a), d), f), g) i h) zdecydować o odmowie udostępnienia informacji, jeśli dotyczą one emisji do środowiska.

W tych ramach oraz dla celów stosowania lit. f) państwa członkowskie zapewniają przestrzeganie wymagań dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych [Dz.U. L 281, s. 31]".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

8 Na wniosek Departament of Health przeprowadzona została niezależna ekspertyza dotycząca zagrożeń związanych z telefonami komórkowymi. W raporcie z ekspertyzy zatytułowanym „Telefony komórkowe a zdrowie" wskazano, że lokalizacja stacji bazowych i procedury oraz procedury wydawania zgody na ich budowę stanowią zagadnienia będące przedmiotem zainteresowania publicznego.

9 Następnie rząd Zjednoczonego Królestwa utworzył stronę internetową o nazwie „Sitefinder", prowadzoną od końca 2003 r. przez Office of Communications, w celu dostarczania informacji dotyczących rozmieszczenia stacji bazowych telefonii komórkowej w Zjednoczonym Królestwie. Witrynę utworzono w oparciu o informacje przekazywane dobrowolnie przez operatorów telefonii komórkowej z ich baz danych. Umożliwia ona poszczególnym osobom przeszukanie kwadratu mapy po wprowadzeniu kodu pocztowego, nazwy miejscowości lub nazwy ulicy w celu uzyskania informacji o znajdujących się w jego obrębie stacjach bazowych.

10 Strona internetowa Sitefinder pokazuje przybliżoną lokalizację każdej stacji bazowej w każdym z sektorów, lecz nie umożliwia ona uzyskania informacji co do położenia z dokładnością do jednego metra ani informacji, czy stacja bazowa została zamontowana na poziomie ulicy, czy też umieszczona w obiekcie lub budynku bądź na nich.

11 W dniu 11 stycznia 2005 r. dyrektor ds. informacji z Health Protection Scotland (agencji ds. ochrony zdrowia w Szkocji), będącej oddziałem National Health Service (narodowej służby zdrowia) złożył w Office of Communications wniosek o podanie współrzędnych dla każdej stacji bazowej, jak się wydaje dla celów epidemiologicznych.

12 Office of Communications oddalił zarówno wniosek początkowy, jak i skierowane przez niego żądanie ponownego rozpatrzenia wniosku, wskazując dwie przyczyny odmowy udzielenia informacji. Po pierwsze, Office of Communications uznał, że ujawnienie tych informacji negatywnie wpłynie na bezpieczeństwo publiczne, w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2003/4, ponieważ ujawnienie położenia stacji wiązałoby się z ujawnieniem położenia miejsc wykorzystywanych do zapewnienia sieci radiowej dla policji i służb szybkiego reagowania, na czym mogliby skorzystać przestępcy. Po drugie, Office of Communications wskazał, że ujawnienie informacji dostarczonych przez operatorów telefonii komórkowej naruszyłoby przysługujące im prawa własności intelektualnej.

13 Funkcjonariusz Health Protection Scotland odwołał się następnie do Information Comissioner, który nakazał Office of Communications ujawnienie informacji. W tej sytuacji Office of Communications wniósł skargę do Information Tribunal.

14 Information Tribunal orzekł — w odniesieniu do pierwszej przyczyny odmowy — że ochrona zdrowia publicznego mogłaby zostać osłabiona, gdyby część sieci telefonii komórkowej została uszkodzona w wyniku działalności przestępczej. Uznał jednak, że z uwagi na znaczną ilość dostępnych już publicznie informacji wpływ na bezpieczeństwo publiczne jest nieznaczny i nie przeważa nad publicznym interesem w ujawnieniu informacji. Interes publiczny w ujawnieniu wynika z zaleceń zawartych w raporcie ekspertów, z ogólnej wagi przywiązywanej do rozpowszechniania informacji o środowisku oraz ze szczególnej wagi poszczególnych informacji dla celów epidemiologicznych dla społeczeństwa, czy to jako pojedynczych osób, czy też jako członków zainteresowanych grup.

15 W odniesieniu do drugiej przyczyny odmowy Information Tribunal uznał, że operatorom telefonii komórkowej przysługują prawa do baz danych, z których pochodzą wszystkie informacje przekazane Office of Communications, na podstawie których opracowana została witryna internetowa Sitefinder. Jednakże sąd ten orzekł, iż niekorzystny wpływ na rzeczone prawa własności intelektualnej nie może przeważać nad interesem publicznym w ujawnieniu tych danych.

16 Ponieważ nie istniały względy uzasadniające odmowę ujawnienia informacji o środowisku, o których udostępnienie zwrócił się funkcjonariusz Health Protection Scotland, Information Tribunal nakazał ich ujawnienie.

17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) potwierdził rozstrzygnięcie Information Tribunal i zwrócił uwagę, że istnieje ogólny obowiązek ujawniania informacji. Według High Court odstępstwa od tego obowiązku są ściśle ograniczone, a brzmienie dyrektywy 2003/4 sugeruje, że należy

je analizować „odstępstwo po odstępstwie", co pozostaje także w zgodności celami dyrektywy.

18 Jednakże rozpatrujący odwołanie Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) doszedł do przeciwnego wniosku. Według tego sądu odniesienia do „odstępstwa" należy rozumieć jako odniesienia do „jednego bądź kilku odstępstw", zaś wniosek ten znajduje potwierdzenie w przepisach dyrektywy 2003/4.

19 Supreme Court of the Unitek Kingom, który rozpatruje odwołania od orzeczeń wydanych przez Court of Appeal, stoi na stanowisku, że aby rozstrzygnąć zawisły przed nim spór należy zapoznać się z wykładnią Trybunału w odniesieniu do przywołanych w ramach sporu przepisów omawianej dyrektywy.

20 W tych okolicznościach Supreme Court of the United Kingdom postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Gdy w myśl dyrektywy […] 2003/4/WE organ władzy publicznej posiada informacje o środowisku, których ujawnienie miałoby negatywny wpływ na odrębne interesy chronione przez więcej niż jeden wyjątek [w tym przypadku interes bezpieczeństwa publicznego chroniony przez art. 4 ust. 2 lit. b) oraz interes praw własności intelektualnej chroniony przez art. 4 ust. 2 lit. e)], jednakże gdyby każdy z tych wyjątków był rozpatrywany oddzielnie, wpływ ten nie byłby wystarczający, aby przeważyć nad publicznym interesem w ujawnieniu informacji, to czy wówczas dyrektywa wymaga przeprowadzenia dalszego badania obejmującego nakładanie się odrębnych interesów chronionych przez te dwa wyjątki i ich kumulatywne wyważenie z publicznym interesem w ujawnieniu informacji?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

21 Pytanie sądu krajowego zmierza w istocie do ustalenia, czy w sytuacji gdy organ władzy publicznej znajduje się w posiadaniu informacji o środowisku lub gdy takie informacje są dla niego przeznaczone, może on — po wyważeniu interesów publicznych, jakim służy ujawnienie, i interesów, jakim służy odmowa ujawnienia — w celu oceny wniosku zmierzającego do udostępnienia takich informacji osobie fizycznej lub prawnej, uwzględnić kumulatywnie kilka przyczyn odmowy wskazanych w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4, czy też powinien on rozważyć te interesy, analizując odrębnie każdy z nich.

22 Należy przypomnieć, że jak wynika z systematyki dyrektywy 2003/4, a w szczególności z art. 4 ust. 2 akapit drugi tego aktu, a także z motywu 16, prawo do informacji oznacza, że ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku wyłącznie w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Podstawy odmowy powinny być zatem interpretowane zawężająco, przy czym należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji.

23 Należy stwierdzić, że zgodnie ze sformułowaniem rozpoczynającym art. 4 ust. 2 „[p]aństwa członkowskie mogą zdecydować", że wprowadzone zostaną odstępstwa od ogólnej reguły ujawniania informacji opinii publicznej. W sytuacji gdy państwo członkowskie decyduje się na wprowadzenie takich odstępstw zgodnie z tym przepisem, jego brzmienie nie narzuca szczególnej metody badania podstaw odmowy.

24 W tym względzie należy, po pierwsze, zaznaczyć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy „[w] każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji jest porównywany z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia". Jak wskazała rzecznik generalna w swej opinii, zdanie to pełni samodzielną funkcję, niezależną od zdania pierwszego tego samego akapitu. Zdanie pierwsze akapitu drugiego

wyraża już bowiem obowiązek oceny wagi każdej z podstaw odmowy w świetle interesu, jaki stanowi dla społeczeństwa ujawnienie informacji. Jeżeli określenie tego obowiązku miałoby być jedynym celem omawianego zdania drugiego, to zdanie to byłoby niepotrzebnym i zbytecznym powtórzeniem myśli wyrażonej w zdaniu pierwszym tego akapitu.

25 Po drugie, trzeba zaznaczyć, że podczas wyważania wchodzących w grę interesów, kilka odrębnych interesów może kumulatywnie przemawiać za ujawnieniem informacji.

26 Motyw 1 dyrektywy 2003/4 wskazuje bowiem różne względy uzasadniające ujawnienie, pośród których figurują w szczególności „zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodna wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska [oraz] […] poprawa stanu środowiska".

27 Oznacza to, że pojęcie „publiczny interes ujawnienia" zawarte w art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy należy uznać za pojęcie ogólne, obejmujące szereg względów uzasadniających ujawnienie informacji o środowisku.

28 Należy zatem stwierdzić, iż celem art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy jest porównanie dwóch pojęć ogólnych, co umożliwia właściwym władzom publicznym ocenę kumulatywnych podstaw odmowy ujawnienia informacji podczas dokonywania takiego porównania.

29 Wniosku tego nie podważa okoliczność położenia w art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy nacisku na obowiązek porównania wchodzących w grę interesów „w każdym przypadku". Akcent ten ma bowiem na celu podkreślenie, że to porównanie powinno być dokonywane nie na podstawie ogólnego przepisu przyjętego na przykład przez ustawodawcę krajowego, ale ma być wynikiem przeprowadzenia konkretnego badania danej sytuacji, która zostaje przedstawiona właściwym władzom w ramach wniosku o udostępnienie informacji o środowisku złożonego na podstawie dyrektywy 2003/4 (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-266/09 Stichting Natuur en Milieu i in., Zb.Orz. s. I-13119, pkt 55–58).

30 Ponadto fakt, że interesy te zostały wyodrębnione w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4 nie stoi na przeszkodzie skumulowaniu tych odstępstw od ogólnej zasady ujawniania, zwłaszcza że interesy dyktujące odmowę udostępnienia mogą niekiedy nakładać się na siebie w danej sytuacji lub konkretnym wypadku.

31 Należy jeszcze podkreślić, iż ponieważ poszczególne interesy dyktujące odmowę udostępnienia informacji powiązane są, tak jak w sprawie przed sądem krajowym, z podstawami odmowy wskazanymi w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4, kumulatywne uwzględnienie tych interesów w ramach ich porównywania z publicznymi interesami w ujawnieniu nie może skutkować wprowadzeniem dodatkowej podstawy odmowy, która nie została wymieniona w tym przepisie. Jeżeli takie porównanie interesami publicznymi interesami w ujawnieniu miałoby doprowadzić do jego odmowy, to należałoby przyznać, iż owo ograniczenie dostępu do żądanych informacji jest proporcjonalne, a więc uzasadnione w świetle ogólnego interesu, na jaki składają się łącznie interesy dyktujące odmowę udostępnienia informacji.

32 W tych okolicznościach na przedstawione pytanie należy udzielić odpowiedzi, że art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy organ władzy publicznej znajduje się w posiadaniu informacji o środowisku lub gdy takie informacje są dla niego przeznaczone, może on — w ramach porównywania publicznego interesu ujawnienia informacji z interesem dyktującym odmowę ich

udostępnienia w celu oceny wniosku zmierzającego do udostępnienia takich informacji osobie fizycznej lub prawnej — uwzględnić kumulatywnie kilka przyczyn odmowy wskazanych w tym przepisie.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy organ władzy publicznej znajduje się w posiadaniu informacji o środowisku lub gdy takie informacje są dla niego przeznaczone, może on — w ramach porównywania publicznego interesu ujawnienia informacji z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia w celu oceny wniosku zmierzającego do udostępnienia takich informacji osobie fizycznej lub prawnej — uwzględnić kumulatywnie kilka przyczyn odmowy wskazanych w tym przepisie.

Podpisy