Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 21 listopada 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego – Dyrektywa (UE) 2019/1024 – Artykuł 1 – Zakres stosowania – Artykuł 2 – Pojęcie „ponownego wykorzystywania" dokumentów – Prawo dostępu do dokumentów będących w posiadaniu organu sektora publicznego

W sprawie C-336/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Visoki upravni sud (apelacyjny sąd administracyjny, Chorwacja) postanowieniem z dnia 25 maja 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 maja 2023 r., w postępowaniu:

HP – Hrvatska pošta d.d.

przeciwko

Povjerenik za informiranje,

przy udziale:

STAS d.o.o.,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: D. Gratsias (sprawozdawca), prezes izby, I. Jarukaitis, prezes czwartej izby, i Z. Csehi, sędzia,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Povjerenik za informiranje – Z. Pičuljan, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu chorwackiego – G. Vidović Mesarek, w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: chorwacki

– w imieniu rządu czeskiego – J. Očková, M. Smolek i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu austriackiego – A. Posch i J. Schmoll, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – U. Małecka, M. Mataija i G. Meessen, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1 ust. 2 i art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. 2019, L 172, s. 56).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między HP – Hrvatska pošta d.d. (zwaną dalej „HP”) a Povjerenik za informiranje (komisarzem ds. informacji, Chorwacja) w przedmiocie skierowanego do HP wniosku o udostępnienie informacji, mającego na celu w szczególności przekazanie informacji dotyczących umów o wykonanie robót budowlanych, przejściowych świadectw płatności i protokołu zdawczo-odbiorczego budynku.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 9, 13, 23 i 70 dyrektywy 2019/1024 brzmią następująco:

„(9) Informacje sektora publicznego stanowią wyjątkowe źródło danych, które mogą przyczynić się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego i do rozwoju nowych zastosowań dla konsumentów i podmiotów prawnych. Inteligentne korzystanie z danych, w tym ich przetwarzanie w ramach zastosowań sztucznej inteligencji, może mieć rewolucyjne skutki dla wszystkich sektorów gospodarki.

[…]

(13) Jednym z podstawowych celów ustanowienia rynku wewnętrznego jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi usług i produktów w całej Unii [Europejskiej] oraz w państwach członkowskich. Informacje sektora publicznego lub informacje gromadzone, produkowane, reprodukowane i rozpowszechniane przy okazji wykonywania zadań publicznych lub świadczenia usług w interesie ogólnym są ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z treściami cyfrowymi, a wraz z rozwojem zaawansowanych technologii cyfrowych, takich jak sztuczna inteligencja, technologie rozproszonego rejestru i [I]nternet rzeczy, i staną się jeszcze ważniejszym ich zasobem. […]

[…]

(23) […] Niniejsza dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia możliwości ponownego wykorzystywania wszystkich istniejących dokumentów, z wyjątkiem dokumentów, do których dostęp jest ograniczony lub wyłączony na mocy krajowych przepisów dotyczących dostępu do dokumentów lub z zastrzeżeniem pozostałych wyjątków określonych w niniejszej dyrektywie. 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, w których obywatele lub podmioty prawne mogą – w ramach właściwego systemu dostępu – otrzymać dokument tylko wówczas, gdy wykażą szczególny interes. […] Powinno się zachęcać organy sektora publicznego, aby udostępniały do ponownego wykorzystywania wszystkie posiadane przez siebie dokumenty. […]

[…]

(70) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, a mianowicie ułatwianie tworzenia dostępnych w całej Unii produktów i usług informacyjnych w oparciu o dokumenty sektora publicznego, zapewnienie skutecznego transgranicznego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, z jednej strony przez przedsiębiorstwa prywatne, w szczególności [małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)], na potrzeby produktów i usług informacyjnych o wartości dodanej, z drugiej zaś strony przez obywateli w celu ułatwiania swobodnego przepływu informacji i komunikacji, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na obejmujący całą Unię zakres proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii, może ona przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 [TUE]. […]”

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi:

„1. W celu propagowania wykorzystywania otwartych danych i stymulowania innowacji w produktach i usługach niniejsza dyrektywa ustanawia zbiór minimalnych przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie oraz ustalenia praktyczne ułatwiające ponowne wykorzystywanie:

a) istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich;

b) istniejących dokumentów będących w posiadaniu przedsiębiorstw publicznych, które:
   (i) prowadzą działalność w obszarach określonych w dyrektywie [Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243)];

   […]

c) danych badawczych, na warunkach określonych w art. 10.

2. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do:

[…]

b) dokumentów będących w posiadaniu przedsiębiorstw publicznych:

(i) wyprodukowanych poza zakresem świadczenia usług w interesie ogólnym, jak określono w przepisach ustawowych lub innych wiążących przepisach państwa członkowskiego;
(ii) związanych z działalnością bezpośrednio narażoną na konkurencję i z tego względu – zgodnie z art. 34 dyrektywy 2014/25/UE – nieobjętych zasadami udzielania zamówień publicznych;

[…]

d) dokumentów, takich jak dane wrażliwe, które są wyłączone z dostępu na podstawie systemów dostępu państwa członkowskiego, w tym ze względu na:
(i) ochronę bezpieczeństwa narodowego (to jest bezpieczeństwa państwa), obronę lub bezpieczeństwo publiczne;
(ii) tajemnicę statystyczną;
(iii) poufność informacji handlowych (w tym tajemnicę handlową, zawodową lub przedsiębiorstwa);

[…]

f) dokumentów, do których dostęp jest ograniczony na podstawie systemów dostępu państw członkowskich, w tym w przypadkach gdy obywatele lub podmioty prawne muszą wykazać szczególny interes, aby uzyskać dostęp do dokumentów;

[…]

3. Niniejsza dyrektywa opiera się na unijnych i krajowych systemach dostępu i pozostaje bez uszczerbku dla nich.

[…]

7. Niniejsza dyrektywa reguluje ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego i przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich […]”.

5 Artykuł 2 dyrektywy 2019/1024, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na potrzeby niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »organ sektora publicznego« oznacza państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego;

2) »podmiot prawa publicznego« oznacza podmiot, który posiada wszystkie poniższe cechy:
a) został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;
b) posiada osobowość prawną; oraz
c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego; bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych organów władzy lub podmiotów; bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne, lub przez inne podmioty prawa publicznego;

3) »przedsiębiorstwo publiczne« oznacza przedsiębiorstwo prowadzące działalność w obszarach określonych w art. 1 ust. 1 lit. b), na które organy sektora publicznego mogą wywierać, bezpośrednio lub pośrednio, dominujący wpływ na mocy ich prawa własności, udziału finansowego we wspomnianym przedsiębiorstwie lub na mocy zasad określających jego działanie. Zakłada się istnienie dominującego wpływu ze strony organów sektora publicznego w dowolnym z poniższych przypadków, gdy organy te bezpośrednio lub pośrednio:
   a) posiadają większość subskrybowanego kapitału przedsiębiorstwa;
   b) kontrolują większość głosów przypadających na akcje wyemitowane przez przedsiębiorstwo;
   c) mogą powoływać ponad połowę członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego przedsiębiorstwa;

[…]

6) »dokument« oznacza:
   a) dowolną treść niezależnie od jej nośnika (papier lub forma elektroniczna lub zapis dźwiękowy, wizualny bądź audiowizualny); lub
   b) dowolną część tej treści;

[…]

11) „ponowne wykorzystywanie” oznacza wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub podmioty prawne dokumentów będących w posiadaniu:
   a) organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla którego to celu dokumenty te zostały wyprodukowane, z wyjątkiem wymiany dokumentów między organami sektora publicznego służącej wyłącznie wykonywaniu ich zadań publicznych; lub
   b) przedsiębiorstw publicznych, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w zakresie świadczenia usług w interesie ogólnym, dla którego to celu dokumenty te zostały wyprodukowane, z wyjątkiem wymiany dokumentów między przedsiębiorstwami publicznymi a organami sektora publicznego służącej wyłącznie wykonywaniu zadań publicznych organów sektora publicznego;

[…]”.

Prawo chorwackie

6 Artykuł 5 zakon o pravu na pristup informacijama (ustawy o prawie dostępu do informacji) (*Narodne novine*, br. 25/13, 85/15 i 69/22, zwanej dalej „ustawą o prawie dostępu do informacji”) stanowi:

„W rozumieniu niniejszej ustawy:

[…]

2) »organy władzy publicznej« oznaczają organy administracji państwowej, inne organy państwowe, jednostki samorządu lokalnego i regionalnego, osoby prawne i inne podmioty sprawujące władzę publiczną, osoby prawne, których założycielem jest Republika Chorwacji lub jednostka samorządu lokalnego i regionalnego, osoby prawne sprawujące służbę

publiczną, osoby prawne, które na podstawie odrębnych przepisów są finansowane głównie lub w całości z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, to znaczy ze środków publicznych (podatków, opłat itp.), jak również spółki handlowe, w których Republika Chorwacji i jednostki samorządu lokalnego i regionalnego posiadają odrębnie lub wspólnie większościowy udział;

[…]

5) »prawo dostępu do informacji« oznacza prawo użytkownika do żądania i uzyskiwania informacji oraz obowiązek umożliwienia przez organ władzy publicznej dostępu do żądanych informacji, względnie publikowania informacji niezależnie od złożonego wniosku, kiedy taka publikacja wynika z obowiązku określonego w przepisach ustawowych lub innych przepisach;

6) »ponowne wykorzystywanie« oznacza wykorzystywanie informacji organu władzy publicznej przez osoby fizyczne lub prawne do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż pierwotny cel, w jakim informacje zostały wygenerowane; cel ten powinien być realizowany w ramach określonych ustawą lub innymi przepisami zakresu działalności lub w ramach zadań, które zwyczajowo uważa się za zadania publiczne. Wymiana informacji między organami władzy publicznej w celu wykonywania zadań z zakresu ich działalności nie stanowi ponownego wykorzystywania;

[…]”.

7 Artykuł 15 tej ustawy, znajdujący się w jej rozdziale IV, zatytułowanym „Ograniczenia w prawie dostępu do informacji”, stanowi:

„[…]

(2) Ograny władzy publicznej mogą ograniczyć dostęp do informacji:

[…]

2) jeśli informacja stanowi zgodnie z ustawą tajemnicę handlową lub zawodową;

[…]

(4) Ograny władzy publicznej mogą ograniczyć dostęp do informacji, jeśli:

1) informacja jest w trakcie opracowywania przez jeden z organów władzy publicznej lub większą ich liczbę, a opublikowanie jej przed zakończeniem opracowania całkowitej i ostatecznej informacji mogłoby poważnie zakłócić proces jej opracowania;

[…]

(8) Dostęp do informacji, o której mowa w ust. 4 pkt 1 niniejszego artykułu, można ograniczyć także po tym, jak opracowanie informacji zostanie ukończone, w szczególności jeśli takie rozpowszechnienie poważnie zakłóciłoby proces decyzyjny i wyrażania opinii lub doprowadziłoby do błędnej interpretacji treści informacji, chyba że za publikacją informacji przemawia nadrzędny interes publiczny.

[…]”.

8 Artykuł 27 wspomnianej ustawy, zawarty w jej rozdziale VI, zatytułowany „Ponowne wykorzystywanie informacji”, stanowi:

„[…]

(2) Organ władzy publicznej umożliwia dostęp do otwartych danych i ponowne wykorzystywanie informacji użytkownikom poprzez podanie do publicznej wiadomości informacji nadających się do ponownego wykorzystywania lub na podstawie wniosków o ponowne wykorzystywanie.

[…]

(5) W celu ponownego wykorzystywania organy władzy publicznej nie są zobowiązane produkować, dostosowywać informacji lub wydzielać części informacji, jeśli wymaga to nieproporcjonalnego nakładu czasu lub środków; nie można też żądać od organu władzy publicznej dalszego aktualizowania, ulepszania i przechowywania informacji w celu ponownego wykorzystywania.

[…]”.

9 Artykuł 29 ustawy o prawie dostępu do informacji, zatytułowany „Wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji i ochrona praw użytkowników”, stanowi:

„(1) We wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji wnioskodawca musi, oprócz podania danych wymienionych w art. 18 ust. 3 niniejszej ustawy, wskazać informacje, które chce ponownie wykorzystywać, formę i sposób, w jaki chce otrzymać treść żądanych informacji, jak również cel wykorzystywania informacji (cel komercyjny lub niekomercyjny).

(2) Następujące podmioty nie są zobowiązane do uwzględnienia wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji:

[…]

2. spółki handlowe, w których Republika Chorwacji lub jednostka samorządu lokalnego i regionalnego ma lub może mieć, bezpośrednio lub pośrednio, dominujący wpływ na mocy swojego prawa własności, udziału finansowego lub na mocy zasad określających działanie spółki, i które:

   – prowadzą działalność związaną z sektorami gazu i energii cieplnej, energii elektrycznej, gospodarki wodnej, usług transportowych, portów lotniczych, morskich i rzecznych, usług pocztowych, wydobywania ropy naftowej i gazu oraz poszukiwania lub wydobycia węgla lub innych paliw stałych zgodnie z ustawą regulującą zamówienia publiczne,

[…]

(7) Od decyzji o ponownym wykorzystywaniu informacji można wnieść odwołanie do komisarza [ds. informacji] w terminie 15 dni od dnia doręczenia decyzji. Odwołanie od decyzji komisarza [ds. informacji] jest niedopuszczalne, ale można wszcząć postępowanie sądowoadministracyjne przed Visoki upravni sud (apelacyjnym sądem administracyjnym, Chorwacja).

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

10 HP, spółka należąca w 100 % do Republiki Chorwacji, jest operatorem świadczącym w tym państwie członkowskim powszechne usługi pocztowe. Ponadto prowadzi ona działalność handlową.

11 Do HP wpłynął wniosek o udzielenie informacji dotyczący w szczególności omów o wykonanie robót budowlanych, przejściowych świadectw płatności i protokołu zdawczo-odbiorczego budynku.

12 Ponieważ wniosek ten został oddalony przez HP, od tej decyzji oddalającej wniesione zostało odwołanie do komisarza ds. informacji, który nakazał HP uwzględnienie tego wniosku.

13 Visoki upravni sud (apelacyjny sąd administracyjny), do którego HP wniosła skargę na tę decyzję komisarza ds. informacji, nakazał temu ostatniemu ponowne rozpatrzenie sprawy ze względu na to, że w dniu, w którym komisarz wydał wspomnianą decyzję, upłynął już termin przewidziany na transpozycję dyrektywy 2019/1024, a obowiązek przekazania informacji nałożony na HP przez komisarza powinien zostać zbadany w świetle nowych definicji i wyjątków przewidzianych w tej dyrektywie.

14 Komisarz ds. informacji, rozstrzygając po przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpatrzenia, ponownie nakazał HP przekazanie żądanych informacji.

15 HP wniosła skargę na tę decyzję do Visoki upravni sud (apelacyjnego sądu administracyjnego), który jest sądem odsyłającym.

16 Na poparcie skargi HP podnosi w szczególności, że dyrektywa 2019/1024 została nieprawidłowo transponowana do prawa chorwackiego, ponieważ pojęcie „organu władzy publicznej” w rozumieniu ustawy o dostępie do informacji nie ma tego samego zakresu co pojęcie „przedsiębiorstwa publicznego” w rozumieniu art. 2 pkt 3 tej dyrektywy. Ponadto zawarta we wspomnianej dyrektywie definicja tego pojęcia ma zastosowanie zarówno do ponownego wykorzystywania informacji, jak i do prawa dostępu do informacji. HP podnosi wreszcie, że informacje, które nakazano jej przedstawić, są związane z jej działalnością sektorową i stanowią tajemnicę handlową.

17 Komisarz ds. informacji twierdzi natomiast, że spór w postępowaniu głównym nie dotyczy wykonywania prawa do ponownego wykorzystywania informacji, lecz prawa dostępu do informacji. Tymczasem dyrektywa 2019/1024 reguluje otwarte dane i ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego, a nie prawo dostępu do informacji.

18 Sąd odsyłający uważa, że w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu musi on rozstrzygnąć kwestię, czy w ramach sprawy będącej przedmiotem postępowania głównego HP była zobowiązana do przekazania informacji, które nie odnoszą się bezpośrednio do usług świadczonych w interesie ogólnym, co wymagałoby w szczególności określenia zakresu pojęcia „ponownego wykorzystywania” informacji w rozumieniu dyrektywy 2019/1024.

19 W tych okolicznościach Visoki upravni sud (apelacyjny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przez pojęcie »ponowne[go] wykorzystywani[a] informacji« w rozumieniu art. 2 pkt 11 dyrektywy [2019/1024] należy rozumieć dostęp do każdej informacji, którą organ sektora publicznego/przedsiębiorstwo publiczne wyprodukował/wyprodukowało lub która jest w jego posiadaniu, a której użytkownik (osoba fizyczna lub prawna) po raz pierwszy żąda od organu sektora publicznego?

2) Czy wniosek o udostępnienie informacji, którą organ sektora publicznego/przedsiębiorstwo publiczne wyprodukował/wyprodukowało lub która jest w jego posiadaniu, a która została wygenerowana w ramach zakresu działalności lub w związku z organizacją i pracą tego organu, można uznać za wniosek o udostępnienie informacji, do którego mają zastosowanie przepisy tej dyrektywy, to znaczy czy przepisy niniejszej dyrektywy mają zastosowanie do wszystkich wniosków o dostęp do informacji będących w posiadaniu organów sektora publicznego?

3) Czy podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji wskazanymi w art. 2 dyrektywy [2019/1024] są tylko te organy sektora publicznego, do których wystąpiono o ponowne wykorzystywanie informacji, czy też nowe definicje dotyczą wszystkich organów sektora publicznego i wszystkich posiadanych przez te organy informacji, to znaczy czy w art. 2 dyrektywy są wymienione podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji przez te podmioty wyprodukowanych lub będących w ich posiadaniu, czy też uważa się, że podmioty wskazane w art. 2 [tej] dyrektywy są zobowiązane do udostępnienia informacji tylko przy ponownym wykorzystywaniu informacji?

4) Czy wyjątki od obowiązku udostępnienia informacji określone w art. 1 ust. 2 dyrektywy [2019/1024] można uważać za wyjątki, z powodu których organy sektora publicznego mogą odmówić udostępnienia informacji przez te organy wyprodukowanych lub będących w ich posiadaniu, czy też chodzi o wyjątki, które mają zastosowanie tylko wtedy, kiedy wystąpiono do organów sektora publicznego o ponowne wykorzystywanie informacji?”.

Postępowanie przed Trybunałem

20 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 lipca 2023 r., HP – Hrvatska pošta (C-336/23, EU:C:2023:617), wniosek Visoki upravni sud (apelacyjnego sądu administracyjnego) o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym przewidzianym w art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem został oddalony.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

21 Na wstępie należy zauważyć, po pierwsze, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż wniosek leżący u podstaw sporu w postępowaniu głównym, o którym mowa w pkt 11 niniejszego wyroku, dotyczył wyłącznie dostępu do dokumentów będących w posiadaniu organu sektora publicznego, a jego przedmiotem nie jest ponowne ich wykorzystywanie.

22 Po drugie, z postanowienia tego wynika, że zdaniem sądu odsyłającego datą właściwą dla ustalenia prawa mającego zastosowanie ratione temporis do sporu w postępowaniu głównym jest data wydania przez komisarza ds. informacji decyzji nakazującej HP uwzględnienie tego wniosku, czyli data, w której upłynął termin przewidziany na transpozycję dyrektywy 2019/1024.

23 W tym względzie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż pytania dotyczące wykładni prawa Unii zostały przedstawione przez sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on sam odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału [wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry), C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo].

24 W związku z tym poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2019/1024 należy interpretować w ten sposób, że wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów będących w posiadaniu organu sektora publicznego jest objęty zakresem jej stosowania.

25 W tym względzie należy zauważyć, że jak wynika z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2019/1024 w związku z jej motywami 9, 13 i 70, dyrektywa ta ma na celu wspieranie wykorzystywania otwartych danych i stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi na szczeblu Unii i w państwach członkowskich produktów i usług związanych z treściami cyfrowymi, opartych na dokumentach pochodzących od sektora publicznego, w celu poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego.

26 W tym celu dyrektywa ta ustanawia zbiór minimalnych przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie oraz ustalenia praktyczne ułatwiające ponowne wykorzystywanie dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego państw członkowskich i niektórych przedsiębiorstw publicznych oraz ponowne wykorzystywanie danych badawczych.

27 Zgodnie z art. 2 pkt 11 tej dyrektywy należy rozumieć, że pojęcie „ponownego wykorzystywania” obejmuje wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne tych dokumentów do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych lub usług świadczonych w interesie ogólnym, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane.

28 O ile „ponowne wykorzystywanie” w rozumieniu dyrektywy 2019/1024 wymaga posiadania dostępu do danych dokumentów, o tyle są to dwie czynności w sposób oczywisty odrębne (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 października 2011 r., Komisja/Polska, C-362/10, EU:C:2011:703, pkt 54).

29 Tymczasem dyrektywa ta reguluje, jak stanowi jej art. 1 ust. 7, ponowne wykorzystywanie istniejących dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego i przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich, nie przewiduje przy tym jednak żadnego obowiązku w zakresie dostępu do dokumentów.

30 Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 3 dyrektywy 2019/1024 w świetle jej motywu 23 dyrektywa ta opiera się na unijnych i krajowych systemach dostępu i pozostaje bez uszczerbku dla nich. Artykuł 1 ust. 2 lit. d) i f) omawianej dyrektywy stanowi ponadto, że nie ma ona zastosowania do dokumentów, do których dostęp jest wyłączony lub ograniczony na podstawie obowiązujących w państwach członkowskich zasad dostępu.

31 Dyrektywa 2019/1024 nie ustanawia zatem prawa dostępu do dokumentów sektora publicznego, lecz zakłada istnienie takiego prawa w prawie państw członkowskich lub w prawie Unii, w związku z czym warunki dostępu do tych dokumentów nie są objęte jej zakresem stosowania (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., NKBM, C-215/17, EU:C:2018:901, pkt 32).

32 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na zadane pytania powinna brzmieć następująco: dyrektywę 2019/1024 należy interpretować w ten sposób, że wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów będących w posiadaniu organu sektora publicznego nie jest objęty jej zakresem stosowania.

W przedmiocie kosztów

33 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 (dziesiąta izba) orzeka, co następuje:

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1024 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie otwartych danych i ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego

należy interpretować w ten sposób, że:

wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów będących w posiadaniu organu sektora publicznego nie jest objęty jej zakresem stosowania.

Podpisy