Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 3 grudnia 2020 r. [1]

Sprawa C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
przeciwko
Commissioner for Environmental Information,
przy udziale:
Courts Service of Ireland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Dostęp do informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu organów władzy publicznej – Konwencja z Aarhus – Dyrektywa 2003/4/WE – Pojęcie „pełnienia funkcji o charakterze sądowym"

I. Wprowadzenie

1. Friends of the Irish Environment Ltd jest organizacją pozarządową. Wniosła ona o uzyskanie dostępu osób trzecich do akt sądowych w zakończonej sprawie dotyczącej udzielenia pozwolenia na budowę turbin wiatrowych w hrabstwie Cork (Irlandia). Wniosek ten odrzucono. W decyzji o odrzuceniu wniosku stwierdzono, że instytucja znajdująca się w posiadaniu akt sądowych, którą na gruncie prawa krajowego była Courts Service of Ireland (irlandzka służba sądownicza, zwana dalej „Courts Service"), sprawowała tę kontrolę w ramach pełnienia „funkcji o charakterze sądowym" w imieniu wymiaru sprawiedliwości. Działając w takim charakterze, instytucja ta nie była „organem władzy publicznej" w rozumieniu dyrektywy 2003/4/WE [2].

2. To właśnie w tym kontekście High Court (wysoki trybunał, Irlandia) zmierza do ustalenia zakresu pojęcia „funkcji o charakterze sądowym" w celu zdefiniowania pojęcia „organu władzy publicznej" w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4. W szerszym ujęciu nasuwa się pytanie, w jakim zakresie sądy podlegają obowiązkom nałożonym przez tę dyrektywę, a zatem również obowiązkom nałożonym przez konwencję z Aarhus, polegającym na udzielaniu członkom społeczeństwa dostępu do informacji o środowisku na ich wniosek?

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. 2003, L 41, s. 26).

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

3. Konwencja z Aarhus jest międzynarodową konwencją, która ma na celu przyznanie społeczeństwu praw i nakłada na sygnatariuszy i ich organy władzy publicznej obowiązki związane z dostępem do informacji i udziałem społeczeństwa oraz dostępem do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Została ona podpisana przez ówczesną Wspólnotę Europejską w 1998 r., a następnie zatwierdzona decyzją Rady 2005/370/WE [3].

4. Preambuła tej konwencji przewiduje, w części, co następuje:

„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".

5. W art. 2 konwencji z Aarhus zdefiniowano pojęcie „władzy publicznej" jako:

„a) organy administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie;

b) osoby fizyczne lub prawne pełniące zgodnie z prawem krajowym funkcje administracji publicznej, włączając w to wykonywanie specjalnych obowiązków, zadań lub usług mających związek ze środowiskiem;

c) wszelkie inne osoby fizyczne lub prawne posiadające publiczne kompetencje lub funkcje albo wykonujące publiczne usługi, mające związek ze środowiskiem, pod nadzorem organu lub osoby wymienionych powyżej w literach a) lub b);

d) instytucje jakiejkolwiek regionalnej organizacji integracji gospodarczej, o której mowa w artykule 17, która jest [s]troną niniejszej [k]onwencji.

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

B. Prawo Unii

6. Dyrektywa 2003/4 zastąpiła dyrektywę 90/313/EWG [4], aby dostosować prawo Unii do tekstu konwencji z Aarhus i usunąć rozbieżności pomiędzy obowiązującymi w państwach członkowskich przepisami dotyczącymi dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej [5].

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 (zwanej dalej „konwencją z Aarhus") (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

4 Dyrektywa Rady z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. 1990, L 158, s. 56).

5 Motywy 6 i 7 dyrektywy 2003/4.

7. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2003/4 cele tej dyrektywy obejmują, po pierwsze, „zagwarantowanie prawa dostępu do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są przeznaczone dla tych organów, oraz określenie podstawowych warunków i praktycznych ustaleń dotyczących realizacji tego prawa" oraz, po drugie, „zapewnienie, że informacje o środowisku będą automatycznie stopniowo udostępniane i rozpowszechniane w społeczeństwie, by osiągnąć stan najszerszej możliwej dostępności i rozpowszechnienia w społeczeństwie informacji o środowisku".

8. Na mocy art. 2 pkt 2 tej dyrektywy:

„»Organ władzy publicznej« oznacza:

a) rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym;

b) osobę fizyczną lub prawną, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska oraz

c) osobę fizyczną lub prawną sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje lub świadczącą publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegającą organowi lub osobie, o których mowa w lit. a) lub b).

Państwa członkowskie mogą postanowić, że powyższa definicja nie dotyczy organów lub instytucji pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym. Jeśli w dniu przyjęcia niniejszej dyrektywy przepisy konstytucyjne państw członkowskich nie przewidują procedury odwoławczej w rozumieniu art. 6, mogą one wyłączyć te organy lub instytucje z powyższej definicji".

C. Prawo krajowe

9. European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 (S.I. nr 133 z 2007 r. oraz S.I. nr 309 z 2018 r.) (zwane dalej „rozporządzeniami AIE") transponują przepisy dyrektywy 2003/4 do irlandzkiego porządku prawnego. Przepis art. 3 ust. 1 rozporządzeń AIE dokonuje zasadniczo implementacji art. 2 pkt 2 tej dyrektywy.

10. Zgodnie z przepisem art. 3 ust. 2 rozporządzeń AIE Irlandia wyłącza z zakresu definicji „organu władzy publicznej" „jakikolwiek organ, w sytuacji gdy pełni funkcję o charakterze sądowym lub ustawodawczym".

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie krajowe i pytania prejudycjalne

11. W dniu 25 lutego 2016 r. High Court (wysoki trybunał) wydał wyrok w sprawie Balz & Heubach przeciwko An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134). Sprawa dotyczyła odwołania od decyzji o przyznaniu przez organ władzy publicznej pozwolenia na budowę turbin wiatrowych w hrabstwie Cork (Irlandia).

12. W dniu 9 lipca 2016 r. Friends of the Irish Environment (zwana dalej „skarżącą") zwróciła się do kancelarii High Court (wysokiego trybunału) o wydanie kopii pism procesowych, oświadczeń złożonych pod przysięgą, dowodów, uwag przedstawionych na piśmie przez strony postępowania; jak również i prawomocnych orzeczeń wydanych w sprawie (zwanych dalej ogólnie „aktami sądowymi"). Wniosek złożono zgodnie z konwencją z Aarhus, dyrektywą 2003/4 i rozporządzeniami AIE. Do chwili skierowania wspomnianego wniosku, od wyroku w sprawie Balz & Heubach przeciwko An Bord Pleanala nie wniesiono żadnego środka odwoławczego.

13. Kierowanie kancelarią High Court (wysokiego trybunału) powierza się urzędnikowi sądowemu wyznaczonemu przez Courts Service of Ireland („the Courts Service"). Po konsultacji z prezesem High Court (wysokiego trybunału) Courts Service odrzuciła wniosek skarżącej z dnia 13 lipca 2016 r. Decyzja ta podyktowana była, między innymi, faktem, że rozporządzenia AIE nie obejmowały swoim zakresem „postępowań sądowych ani dokumentów prawnych składanych w toku postępowania sądowego".

14. W dniu 18 lipca 2016 r. skarżąca wniosła o ponowne rozpatrzenie tej decyzji Courts Service. Wobec braku odpowiedzi w wyznaczonym terminie skarżąca miała prawo do wniesienia odwołania do Commissioner for Environmental Information (komisarza informacji środowiskowej, zwanego dalej „pozwanym"). Skarżąca wniosła odwołanie w dniu 15 września 2016 r.

15. W dniu 19 czerwca 2017 r. pozwany skierował do skarżącej pismo, wskazując, że wydano już orzeczenie w podobnej sprawie (w sprawie CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Podkreślając, że każda sprawa będzie rozpatrywana co do istoty, pozwany zwrócił się do skarżącej o wskazanie przyczyn, które uzasadniałyby wydanie innego rozstrzygnięcia w przedmiocie jej wniosku o dostęp do akt sądowych w sprawie Balz & Heubach przeciwko An Bord Pleanala.

16. W odpowiedzi z dnia 26 lipca 2017 r. skarżąca przedstawiła uzasadnienie przemawiające za uwzględnieniem odwołania.

17. W dniu 31 lipca 2017 r. pozwany oddalił odwołanie. Pozwany wskazał, że Courts Service znajduje się w posiadaniu dokumentów będących przedmiotem wniosku – włącznie z tymi dotyczącymi zakończonego postępowania – jako organ pełniący w imieniu wymiaru sprawiedliwości „funkcje o charakterze sądowym". Wobec tego Courts Service nie jest „organem władzy publicznej" w rozumieniu przepisu art. 3 ust. 1 rozporządzeń AIE.

18. Skarżąca zaskarżyła tę decyzję do High Court (wysokiego trybunału). Skarżąca jest zdania, że odstępstwo odnoszące się do organów lub instytucji pełniących „funkcje o charakterze sądowym" przewidziane w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 i wprowadzone w życie na podstawie z art. 3 ust. 1 rozporządzeń AIE nie obejmuje swoim zakresem akt sądowych dotyczących spraw zakończonych.

19. W związku z wątpliwościami co do właściwej wykładni art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 High Court (wysoki trybunał) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy sprawowanie kontroli nad dostępem do akt sądowych dotyczących postępowań, w których wydano wyrok kończący postępowanie w sprawie, w których upłynął termin na wniesienie środka odwoławczego i w których nie złożono żadnego środka odwoławczego, ani żadnego kolejnego wniosku, choć złożenie kolejnych wniosków jest możliwe w szczególnych okolicznościach, stanowi pełnienie »funkcji o charakterze sądowym« w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy [2003/4]?".

20. Uwagi na piśmie złożyli skarżąca, pozwany, Courts Service, Irlandia oraz rząd polski i Komisja Europejska. Strony te przedstawiły również stanowiska ustnie podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 16 września 2020 r.

IV. Analiza

21. Niniejsza opinia ma następującą strukturę: Zacznę od zakresu stosowania art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 (zob. śródtytuł A poniżej). Następnie przejdę do kwestii, kiedy „organ władzy publicznej" pełni „funkcje o charakterze sądowym" (zob. śródtytuł B poniżej). W tym kontekście odniosę się do pytania skierowanego przez sąd odsyłający (zob. śródtytuł C poniżej). Na koniec przedstawię kilka uwag dotyczących szerszego kontekstu (zob. śródtytuł D poniżej).

22. Niniejsza sprawa dotyczy dość szczególnego organu w państwie członkowskim: Courts Service of Ireland – irlandzkiej służby sądowniczej. W swoich uwagach przedstawionych Trybunałowi organ ten określił się jako „podmiot publiczny posiadający osobowość prawną i kompetencje dość niezależne i odrębne" od kancelarii sądów irlandzkich. Jej działalność obejmuje przechowywanie, archiwizację i administrowanie aktami sądowymi spraw (prowadzonych lub zakończonych).

23. Okoliczność, że niniejsza sprawa dotyczy nie do końca powszechnej struktury instytucjonalnej w jednym z państw członkowskich, w której sądy krajowe są wspomagane przez podmiot prawa prywatnego utworzony w pewnych szczególnych celach, nie powinna odwracać uwagi od faktu, że podniesiona kwestia ma ogólny charakter. Administrowanie aktami sądowymi, dotyczącymi prowadzonych lub zakończonych spraw, może być w różnych państwach członkowskich funkcją powierzoną różnym organom, począwszy od bezpośredniego zarządzania aktami i ich przechowywania przez poszczególne sądy, a skończywszy na centralnej administracji aktami przez inne instytucje. Te ostatnie instytucje mogłyby z kolei obejmować zarówno ministerstwo sprawiedliwości lub krajową radę sądownictwa, jak i inne, wyspecjalizowane organy lub instytucje. Może nawet istnieć kompetencja instytucjonalna uzależniona od statusu akt, przy czym akta dotyczące prowadzonych spraw administrowane są przez same sądy, a akta spraw zamkniętych są po pewnym czasie przekazywane do magazynu centralnego.

24. Innymi słowy, administracja aktami sądowymi może mieć wiele aspektów. Dlatego też niewłaściwie byłoby zajęcie się omawianą sprawą i podniesionymi w jej kontekście kwestiami poprzez szczegółowe i techniczne omówienie statusu (zasadniczo w świetle prawa krajowego) Courts Service i jej szczególnego umiejscowienia w ramach krajowej struktury sądowniczej. Kwestia ta jest bowiem drugorzędna.

25. Podstawową kwestią, którą należy się zająć w niniejszej sprawie, jest ustalenie, czym dokładnie jest w strukturze dyrektywy 2003/4 administrowanie aktami sądowymi (w szczególności rodzaj i charakter tej czynności) i czy można je uznać za pełnienie funkcji sądowniczych, na pierwszym etapie *bez względu na to, który konkretny organ* w państwie członkowskim wykonuje tę działalność. W ramach tego pytania kryje się jednak jeszcze jedna kwestia: w jaki sposób wyjaśnienie (lub odstępstwo) dotyczące pełnienia „funkcji o charakterze sądowym" zawarte w art. 2 pkt 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4 odnosi się do głównej części definicji „organu władzy publicznej" zawartej w lit. a)–c) akapitu pierwszego tego samego przepisu? Które organy lub części struktur państw członkowskich powinny być objęte zakresem dyrektywy 2003/4? W tym momencie docieramy do rzeczywiście kluczowego elementu niniejszej sprawy: czy sądy są „organami władzy publicznej" w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej dyrektywy, a zatem mogą podlegać obowiązkowi zapewnienia dostępu do „informacji o środowisku" zgodnie z art. 1 i art. 3 dyrektywy 2003/4?

26. Analizę, którą przeprowadzę poniżej, można zatem porównać do rozkładania rosyjskiej matrioszki, z której wyjmujemy coraz mniejsze lalki.

A. Zakres stosowania art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4

27. Artykuł 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 zawiera definicję „organu władzy publicznej". W akapicie pierwszym określono w nim, w lit. a)–b), organy i instytucje państwa, do których mają zastosowanie obowiązki spoczywające na „organach władzy publicznej". Koncentrują się one wokół pojęcia „rządu" w lit. a) oraz osób „sprawujących funkcje administracyjne […] dotyczące środowiska" w lit. b). W lit. c) dyrektywa zawiera następnie klauzulę „rezydualną" dla „osób fizycznych lub prawnych […] podlegających organowi lub osobie", o których mowa w lit. a) lub b).

28. Struktura tej definicji w akapicie pierwszym odzwierciedla zatem pozytywny wykaz podmiotów. Wykaz ten zastąpiono akapitem drugim, który w zdaniu pierwszym przewiduje odstępstwo od zakresu stosowania dyrektywy dla organów lub instytucji „pełniących funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym". W zdaniu drugim tego akapitu organy i instytucje pełniące tego rodzaju funkcje mogą następnie, w pewnych okolicznościach, podlegać również wyłączeniu z zakresu stosowania przepisów dotyczących procedury odwoławczej przewidzianej w dyrektywie.

29. Wszystkie strony postępowania głównego były zgodne co do tego, że kontrola nad aktami sądowymi w czasie trwania postępowania wiąże się z pełnieniem „funkcji o charakterze sądowym". Dopóki akta sądowe pozostają „otwarte", sądy podlegają wyłączeniu z zakresu stosowania dyrektywy 2003/4.

30. Kwestią sporną jest to, czy akta sądowe są przechowywane przez Courts Service w ramach pełnienia „funkcji o charakterze sądowym" po wydaniu orzeczeń kończących postępowanie i wyczerpaniu środków odwoławczych. Gdyby tak było, akta te pozostawałyby poza zakresem stosowania dyrektywy 2003/4.

31. Powołując się na wyrok Trybunału Flachglas [6], skarżąca twierdzi, że pojęcie „organu władzy publicznej", o którym mowa w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4, należy uznawać za obejmujące zasadniczo wszystkie organy lub instytucje państwa, z zastrzeżeniem funkcji pełnionej w momencie złożenia wniosku o uzyskanie dostępu. Innymi słowy, zgodnie z tą interpretacją akapit drugi zdanie pierwsze ma charakter nadrzędny względem wszelkich ustaleń strukturalnych, o których mowa w akapicie pierwszym. Zdaniem skarżącej wszelka działalność wykonywana w ramach pełnienia „funkcji o charakterze sądowym" podlega ograniczeniu czasowemu w tym znaczeniu, że organy lub instytucje mogą być uznane za wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2003/4 jedynie wtedy, gdy rzeczywiście można uznać, że działają w takim charakterze. Komisja zasadniczo podziela to stanowisko, ale zaleca przeprowadzenie „indywidualnej oceny każdego przypadku" w odniesieniu do poszczególnych wniosków o uzyskanie dostępu.

32. Pozwany, Courts Service, Irlandia i rząd polski opowiadają się za interpretacją, która zasadniczo sprowadza się do „instytucjonalnego" podejścia do definicji danego organu. Akapit pierwszy i zdanie pierwsze akapitu drugiego musiałyby być interpretowane w związku z definicją instytucjonalną zawartą w akapicie pierwszym. Tym samym, zgodnie z tą definicją, sądy jako instytucje byłyby zawsze wyłączone z zakresu akapitu pierwszego, a tym samym z zakresu stosowania dyrektywy 2003/4, ponieważ zawsze pełnią one „funkcje o charakterze sądowym".

33. Chociaż nie została ona wyraźnie podniesiona przez żadną ze stron postępowania, istnieje również trzecia możliwość, która nieco zmienia podejście instytucjonalne. Chodzi o interpretację, która pozwala na dokonanie, w świetle akapitu drugiego zdanie pierwsze, natychmiastowej kwalifikacji wniosków wyciągniętych na temat instytucjonalnego oznaczenia na podstawie akapitu pierwszego ze względu na szczególną działalność danego organu w danym momencie. W ten sposób podejście to można by określić jako w głównej mierze instytucjonalne z funkcjonalnym dostosowaniem lub korektą.

34. Wydaje się zatem, że istnieją trzy możliwości interpretacji pojęcia „funkcji o charakterze sądowym", zawartego się w art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, które tym samym miałyby zastosowanie do definicji zawartych w art. 2 pkt 2 tej dyrektywy jako całości: (i) „czysto funkcjonalna", (ii) „w głównej mierze instytucjonalna", oraz (iii) „instytucjonalna z funkcjonalną korektą".

6 Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:2012:71).

35. Sugestię co do najlepszego podejścia należy poprzedzić analizą kilku kwestii, które w sposób logiczny nasuwają się w tym kontekście. Po pierwsze, jaki jest dokładnie związek między art. 2 pkt 2 akapitami pierwszym i drugim dyrektywy 2003/4 (zob. śródtytuł 1 poniżej)? Wymaga to oceny logiki i struktury akapitu pierwszego, zanim możliwe będzie odwołanie się do odstępstwa w odniesieniu do podejmowania działań w ramach pełnienia „funkcji o charakterze sądowym" na podstawie akapitu drugiego (zob. śródtytuł 2 poniżej). Następnie należy szczegółowo przeanalizować wyrok Flachglas [7], na którym opierają się wszystkie strony dla uzasadnienia swych rozbieżnych interpretacji pojęcia „funkcji o charakterze sądowym" (zob. śródtytuł 3 poniżej). Dopiero wówczas będzie możliwe przejście do dyskusji na temat trzech możliwości interpretacji pojęcia „funkcji o charakterze sądowym", które występuje w dyrektywie 2003/4 (zob. śródtytuł 4 poniżej).

1. Związek między akapitami pierwszym i drugim

36. W uwagach wszystkie strony niniejszego postępowania skupiają się szczegółowo na interpretacji pojęcia „funkcji o charakterze sądowym". Jest to w oczywiście zrozumiałe, ponieważ pojęcie to jest rzeczywiście wyróżnione w pytaniu prejudycjalnym skierowanym przez sąd odsyłający. Jednakże pojęcie „funkcji o charakterze sądowym" stanowi jedynie część szerszej definicji „organu władzy publicznej" zawartej w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4. Służy ona kwalifikacji, wyjaśnieniu, a nawet odstępstwu w akapicie drugim tego przepisu. Należy rozpocząć od omówienia nie tak oczywistego związku między akapitami pierwszym i drugim w art. 2 pkt 2 tej dyrektywy.

37. Koniecznym punktem wyjścia jest wyjaśnienie związku między art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 a zdaniem drugim tego akapitu. Akapit drugi zdanie pierwsze znajduje się na końcu przepisu zawierającego definicję organu władzy publicznej i odnosi się w szczególności do pierwszego akapitu tak aby wyjaśnić jego zakres. Z kolei zdanie drugie tego samego akapitu odnosi się do zdania pierwszego w celu określenia zakresu wyłączenia z postępowania odwoławczego w art. 6 dyrektywy. Co jasno nie wynika z z omawianego przepisu to to jak należy odczytywać te dwa zdania: czy istnieje potrzeba odrębnego odczytania zakresu stosowania pierwszego akapitu? Czy też, jak argumentowała skarżąca na rozprawie, oba zdania należy odczytywać łącznie w celu ustalenia całościowego (i dominującego) znaczenia akapitu drugiego?

38. Wydaje mi się, że te dwa zdania w art. 2 pkt 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4 powinny być odczytywane niezależnie od siebie.

39. Oprócz faktu, że oba zdania akapitu drugiego odnoszą się do tych samych organów lub instytucji, nie ma pomiędzy nimi żadnego połączenia ani związku. Dotyczą one różnych sytuacji i mają zastosowanie w różnych sytuacjach. Ponadto Trybunał wyjaśnił już, że ani celem, ani skutkiem zdania drugiego nie jest ograniczenie przyznanej państwom członkowskim w zdaniu pierwszym możliwości wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy 2003/4 organów i instytucji „pełniących funkcje sądowe lub ustawodawcze" [8]. Zdanie drugie miało raczej na celu uwzględnienie szczególnej sytuacji niektórych organów krajowych, których decyzje w dniu przyjęcia dyrektywy 2003/4 nie podlegały, na podstawie obowiązującego prawa, zaskarżeniu zgodnie z wymogami tej dyrektywy. Jak potwierdziła Irlandia na rozprawie, taka sytuacja nie występuje w tym państwie członkowskim, co podlega jednak kontroli sądu odsyłającego.

7 Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71; zwany dalej także „wyrokiem Flachglas").

8 Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 48).

40. Wyjaśniwszy wewnętrzną konstrukcję akapitu drugiego konieczne jest w tym miejscu dokonanie analizy związku między zdaniem pierwszym akapitu drugiego (kwalifikacja „funkcji sądowej") a art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4. Biorąc pod uwagę umiejscowienie akapitu drugiego zdanie pierwsze w strukturze tekstu, jest oczywiste, że jego skutki zależą od możliwości zastosowania akapitu pierwszego. Oznacza to, że wymóg uznania za „organ władzy publicznej" w rozumieniu definicji zawartej w akapicie pierwszym pojawia się logicznie *przed* pytaniem, czy ten „organ władzy publicznej" korzysta z wyłączenia, o którym mowa w akapicie drugim zdanie pierwsze.

41. W związku z tym konieczne staje się jednoznaczne określenie logiki i struktury art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4. Gdyby bowiem sądy nie były objęte ostatecznym zakresem definicji „organów władzy publicznej" w rozumieniu akapitu pierwszego tego przepisu, wszelkie ewentualne istotne lub nadrzędne skutki akapitu drugiego dla tej definicji stałyby się bezprzedmiotowe.

2. Czy sądy są „organami władzy publicznej" na gruncie art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4?

42. Skarżąca i Komisja stoją na stanowisku, że sądy (państwa członkowskiego) wchodzą w zakres definicji „organu władzy publicznej" w rozumieniu art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4.

43. Na wstępie należy przypomnieć, że chociaż dyrektywa 2003/4 nie mogła być traktowana jako pełna transpozycja konwencji z Aarhus w chwili jej przyjęcia, ponieważ poprzedzała zatwierdzenie konwencji z Aarhus przez Unię Europejską w 2005 r., obecnie stanowi ona integralną część porządku prawnego Unii [9]. Trybunał uznał zatem, że współprawodawcy mieli na celu zapewnienie „zgodności" między dyrektywą 2003/4 a konwencją z Aarhus [10]. W związku z tym, dokonując wykładni dyrektywy 2003/4, należy uwzględnić brzmienie i cele konwencji z Aarhus [11].

44. W niniejszej sprawie oznacza to, że art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w świetle art. 2 pkt 2 konwencji z Aarhus. Oba przepisy zawierają definicję „organu władzy publicznej". Tym samym w podobny sposób określają one ich zakres. Z bliższej analizy wynika jednak, że częściowo różnią się w tym względzie.

45. Artykuł 2 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2003/4 zawiera odniesienie do „rządu lub innego organu administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym". Natomiast art. 2 pkt 2 lit. a) konwencji z Aarhus odnosi się do „organów administracji publicznej na krajowym, regionalnym lub innym poziomie". Przyczyna tej różnicy w brzmieniu nie wynika w sposób oczywisty z tekstu lub dokumentów przygotowawczych do tych aktów prawnych.

46. Natomiast w angielskiej wersji językowej art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/4 i art. 2 pkt 2 lit. b) konwencji z Aarhus są niemalże identyczne. Obie odnoszą się do „osob[y] fizyczn[ej] lub prawn[ej], która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska". To samo odnosi się do porównania art. 2 pkt 2 lit. c) obu aktów prawnych. Jej brzmienie również jest co do zasady tożsame. Zawiera ona odniesienie do wszelkich „os[ób] fizyczn[ych] lub prawn[ych] sprawując[ych] publiczne obowiązki lub funkcje lub świadcząc[ej] publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegając[ych] organowi lub osobie, o których mowa w lit. a) lub b)". Innymi słowy, przepis ten zawiera klauzulę „brak outsourcingu".

9 Wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 30).

10 Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także motyw 5 dyrektywy 2003/4 i deklaracja załączona do decyzji dotyczącej konwencji z Aarhus.

11 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

47. Dla pełności wywodu należy wskazać, że pojawiają się dwie inne różnice co do zakresu. Po pierwsze, w art. 2 pkt 2 akapit drugi konwencji z Aarhus zauważono, że pozytywna definicja art. 2 pkt 2 konwencji zawarta w tym przepisie „nie obejmuje" organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako „władza sądownicza lub ustawodawcza". Innymi słowy, jest to brzmienie *imperatywne*. W art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 stosuje się jednak określenie *fakultatywne* („mogą wyłączyć"). Daje on zatem państwom członkowskim możliwość ustanowienia w ich prawie krajowym ograniczenia zakresu stosowania. Po drugie, art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie drugie tej dyrektywy, choć nie ma charakteru rozstrzygającego w niniejszej sprawie [12], nie znajduje odpowiednika w konwencji z Aarhus.

48. Jak to wszystko wpływa na zakres stosowania art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a), b) lub c) dyrektywy 2003/4 w odniesieniu do sądów jako instytucji?

49. Żadna ze stron nie zajęła stanowiska w tej sprawie. Podczas rozprawy skarżąca i Komisja ograniczyły się do włączenia sądów do określonego w lit. a) zakresu stosowania pojęcia „rządu". Courts Service wyjaśniła natomiast, że sądy nie sprawują normalnie „funkcji rządowych" w tradycyjnym rozumieniu tego pojęcia, ani nie sprawują „funkcji administracyjnych […] dotyczących środowiska" w rozumieniu art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/4. Ponadto, biorąc pod uwagę, że lit. c) tego samego przepisu obejmuje każdą osobę „podlegającą" organowi, o którym mowa w lit. a) lub b), trudno byłoby objąć sądy zakresem stosowania tego przepisu.

50. Mam pewne trudności z włączeniem „sądów" w zakres stosowania art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4. Niewątpliwie w niektórych, raczej ograniczonych, przypadkach sądy mogłyby rzeczywiście być „osobami prawnymi, które na mocy prawa krajowego sprawują publiczne funkcje administracyjne" zgodnie z lit. b) tego przepisu dyrektywy 2003/4.

51. Z jednej strony samo pojęcie „rządu" w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) konwencji z Aarhus można rozumieć w wąskim sensie jako obejmujące jedynie władzę wykonawczą, rzecz jasna, z wyłączeniem sądownictwa i władzy ustawodawczej. Gdyby jednak położyć większy nacisk na pojęcie „sprawowania rządów", nieodłącznie związane z „rządem", które należy odczytywać w świetle preambuły konwencji, uznając celowość jawności „we wszystkich gałęziach władzy", można by zasugerować, że pojęcie „rządu" powinno obejmować wszystkie systemy zasad i przepisów określających sposób regulacji państwa [13]. Gdyby przyjąć tę interpretację, można by być może odczytać konwencję z Aarhus, przynajmniej w jej warstwie tekstowej, jako mającą zastosowanie do wszelkiej władzy w danym państwie, w tym do sądów.

52. Z drugiej strony trudno byłoby interpretować art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 zgodnie z tymi szerszymi implikacjami „sprawowania rządów", biorąc pod uwagę, że jego definicja wyraźnie łączy „rząd" z „innym organem administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym". Jaki sens miałoby dodanie wyrażenia „rząd *lub* inny organ administracji publicznej", gdyby słowo „rząd" samo w sobie miało być rozumiane jako obejmujące już wszystkie organy władzy w państwie? Druga kategoria „innego organu administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym" byłaby całkowicie zbędna. Podobnie przewodnik do konwencji z Aarhus łączy pojęcie „rządu" z pojęciem „władzy politycznej" [14].

12 Jak szczegółowo wyjaśniono w pkt 39 niniejszej opinii.

13 Zobacz także motyw 7 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006, który stosuje postanowienia konwencji z Aarhus do instytucji i organów Unii Europejskiej i w którym wskazano, że „[k]onwencja z Aarhus zawiera szeroką definicję władz publicznych" – rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13).

14 Zobacz *Aarhus Convention: An Implementation Guide* [konwencja z Aarhus: przewodnik stosowania], s. 47. W przedmiocie statusu przewodnika, zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 38).

53. Co więcej, jeżeli przywiązać by większą wagę do akcentu, jaki konwencja kładzie na „jawności w podejmowaniu decyzji", i do wykładni, jaką nadaje temu pojęciu Trybunał – jako odnoszącego się wyłącznie do „organów administracyjnych"[15] – trudno jest wyobrazić sobie interpretację art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) w formie, w jakiej występuje ona w dyrektywie 2003/4, jeżeli byłoby to sprzeczne z celami konwencji z Aarhus, jako wykraczające poza podejmowanie decyzji na szczeblu politycznym (i administracyjnym). W związku z tym, choć można to sobie wyobrazić przynajmniej w odniesieniu do działalności administracyjnej sądów, znacznie trudniej jest interpretować art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 jako mający również zastosowanie do samych sądów.

54. Uważam natomiast, że art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/4 pozwala na bardziej elastyczną interpretację. Celem tej dyrektywy było objęcie jej zakresem „osoby fizycznej lub prawnej, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie z konkretnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska". Użycie wyrażenia „łącznie z" oznacza, że osoba pełniąca takie funkcje nie musi koniecznie prowadzić działalności w dziedzinie środowiska[16]. Może ona to robić, ale nie ma takiego obowiązku. Przyznane „publiczne funkcje administracyjne" są zwykle związane z rutynowym wykonywaniem władzy publicznej, a nie z rozstrzyganiem sporów przez sądy danego państwa. Jednakże, w zależności od struktury sądowniczej państwa członkowskiego, mogą zaistnieć sytuacje, w których sądy prowadzą taką działalność, gdzie organ lub instytucja, zwana instytucjonalnie sądem, nie sprawuje skutecznie żadnej funkcji sądowej w odniesieniu do określonej konkretnej działalności[17].

55. Ogólnie rzecz biorąc, zakładam, że ogólny cel i duch konwencji z Aarhus powinien ograniczać wszelką kreatywność interpretacyjną, którą można by zastosować względem definicji „organu władzy publicznej". Jeśli ogólnym celem tego aktu prawnego jest osiągnięcie zwiększonego udziału i wzmożonej odpowiedzialności społeczeństwa w podejmowaniu decyzji *w dziedzinie środowiska* (jak zauważono w preambule konwencji z Aarhus), to akt ten powinien logicznie ujmować te rodzaje organów lub instytucji, przed którymi tego rodzaju proces decyzyjny zachodzi. Oznacza to, że a priori i w ujęciu abstrakcyjnym na płaszczyźnie instytucjonalnej, nie jest to ani wyższy szczebel władzy ustawodawczej (gdzie opracowywane są zasady tego procesu decyzyjnego), ani niższy w przypadku kontroli sądowej (gdzie legalność raz podjętej decyzji może zostać poddana kontroli, a w przypadku wykrycia jakichkolwiek nieprawidłowości decyzja jest zazwyczaj przekazywana organowi władzy publicznej w celu wydania nowej decyzji).

56. Jeżeli jednak konieczne byłoby dokonanie kategoryzacji, to uważam, że art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/4 „pasuje jak ulał". Jest to szczególnie istotne w świetle porównania z dużo bardziej restrykcyjnym brzmieniem lit. a) tego samego przepisu. Nie jestem przekonany, że skarżąca czy Komisja przedstawiły wystarczająco mocne argumenty, aby odpowiedzieć na pytanie, czy art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4 miał rzeczywiście na celu uznanie sądów państw członkowskich za „organy władzy publicznej". Jestem jednak skłonny przyznać, że instytucjom mającym słowo „sąd" w nazwie można rzeczywiście powierzyć sprawowanie „publicznych funkcji administracyjnych na mocy prawa krajowego" w odniesieniu do niektórych części ich aktywności.

57. Co wnosi art. 2 pkt 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4, który dotychczas interpretowano wyłącznie na podstawie pierwszego akapitu tego przepisu? Zanim przejdę do tej kwestii, jako że wszystkie strony powołują się na wyrok Flachglas w celu ustalenia znaczenia akapitu drugiego, w szczególności pojęcia „funkcji o charakterze sądowym", należy w pierwszej kolejności szczegółowo przeanalizować ten wyrok.

15 Zobacz wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 40).

16 Zobacz także *Aarhus Convention: An Implementation Guide*, s. 46.

17 Zobacz na przykład wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, pkt 17).

3. Wyrok Flachglas

58. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw wyroku Trybunału Flachglas są następujące: Ustawodawca niemiecki powołał się na art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, aby przewidzieć w swoim prawie krajowym, że *ministerstwa* federalne, działając w ramach procesu legislacyjnego, nie są zobowiązane do ujawniania informacji o środowisku dotyczących tego procesu. Do Trybunału zwrócono się o weryfikację prawidłowości tej transpozycji na gruncie prawa niemieckiego i wskazanie, do którego momentu takie ministerstwo może zostać wyłączone z zakresu stosowania praw dostępu do informacji o środowisku przyznanych dyrektywą 2003/4.

59. Trybunał uznał, że kontekst, cel i zadania zarówno konwencji z Aarhus, jak i dyrektywy 2003/4 dowodzą, że intencją autorów owych aktów prawnych było odniesienie się do „organów władzy publicznej" jedynie w zakresie, w jakim, działając jako organy administracyjne – w ramach wykonywania swoich zadań – posiadają informacje o środowisku [18]. Wynikałoby to z art. 2 pkt 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4, ponieważ celem zdania pierwszego tego przepisu, interpretowanego w związku z konwencją z Aarhus, było zezwolenie państwom członkowskim na wyłączenie z zakresu pojęcia „organów władzy publicznej" organów lub instytucji pełniących „funkcje o charakterze sądowym lub ustawodawczym" [19]. Aby uwzględnić wielość procesów leżących u podstaw specyfiki organów ustawodawczych i sądowych państw członkowskich [20], to odstępstwo od ogólnych zasad dostępu należy interpretować w kategoriach „funkcjonalnych" [21].

60. W przypadku odstępstwa na mocy prawa niemieckiego dla ministerstwa uczestniczącego w procesie legislacyjnym funkcja ta przestałaby istnieć „przed zakończeniem tego procesu". W tym momencie odstępstwo od zasady prawa dostępu do „informacji o środowisku" zawartej w art. 1 dyrektywy nie byłoby już uzasadnione [22].

61. Skarżąca i Komisja proponują „krzyżową interpretację" tego ostatniego elementu czasowego względem odstępstwa dotyczącego pełnienia „funkcji sądowej". Prościej rzecz ujmując, strony te twierdzą, że „ustawodawcy są ustawodawcami tylko dopóty, dopóki trwa proces legislacyjny", a zatem „sądy powinny być sądami dopóty, dopóki sprawa jest w toku".

62. Ten tok rozumowania pomija jednak dość istotny element faktyczny wyroku Flachglas. W chwili złożenia wniosku o udzielenie informacji przywoływane ministerstwo federalne było bez wątpienia „organem władzy publicznej" w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4. Niewątpliwie była spełniona definicja *instytucjonalna*. Tylko dzięki odstępstwu dotyczącemu „funkcji ustawodawczej" możliwe było tymczasowe „wyłączenie" go z tego zakresu. W związku z tym organ wyraźnie „objęty zakresem" mógł znajdować się „poza zakresem" i pojawiło się pytanie „jak długo" mógł on znajdować się poza zakresem. To właśnie w tym kontekście Trybunał wskazał na „funkcjonalną wykładnię" art. 2 pkt 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy, ponieważ w momencie pełnienia funkcji „ustawodawczej" ministerstwo nie działało jako „organ administracyjny" [23].

18 Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 40, 48).

19 Ibidem, pkt 40–42.

20 Ibidem, pkt 44, 49–50.

21 Ibidem, pkt 49.

22 Ibidem, pkt 55–56.

23 Ibidem, pkt 40, 49.

63. Trybunał zmierzał do uznania właśnie tego rodzaju „podwójnej tożsamości" lub „podzielonego statusu" ministerstwa. Oznacza to, że organ może być *pod względem strukturalnym* uznany za organ władzy wykonawczej, a zatem podlegający dyrektywie 2003/4, podczas gdy *pod względem funkcjonalnym* jest zaangażowany w działania, które stanowią część chronionego „procesu legislacyjnego" i które wykraczają poza jej zakres stosowania. Mówiąc prościej, w wyroku Flachglas zasadniczo stwierdzono, że to, co „instytucjonalnie jest objęte zakresem" może być czasowo „funkcjonalnie wyłączone".

64. Jednakże, jak twierdzą skarżąca i Komisja, zupełnie inną kwestią jest interpretacja pojęcia „organu władzy publicznej" w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 (a tym samym również w rozumieniu konwencji z Aarhus) jako nieodłącznie wymagająca „funkcjonalnej interpretacji", niezależnie od „strukturalnego" charakteru organu. Zastosowanie tej interpretacji byłoby równoznaczne z usunięciem definicji w postaci wykazu pozytywnego zawartej w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4. Ograniczyłoby to ocenę na podstawie tego przepisu do zastosowania jednego kryterium „funkcjonalnego", podnosząc wyjątek do rangi jedynego warunku prowadzącego do ostatecznego wniosku w przedmiocie statusu danej instytucji lub organu. Innymi słowy, zdanie pierwsze akapitu drugiego zostałoby zastosowane zupełnie odwrotnie niż miało to miejsce w wyroku Flachglas: nie w celu przyznania czasowego, związanego z funkcją wyłączenia, lecz zamiast tego doprowadziłoby do radykalnego instytucjonalnego rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy 2003/4.

65. Podsumowując, w sprawie Flachglas Trybunał nie stwierdził, moim zdaniem, że cała definicja z art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 ma charakter wyłącznie „funkcjonalny", bez uwzględnienia instytucjonalnego wymiaru pierwszego akapitu tego przepisu. Ten wymiar definicji był po prostu bez znaczenia dla tej sprawy, skoro ministerstwo jest bez wątpienia „organem władzy publicznej" w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4. Funkcjonalne wykorzystanie odstępstwa dotyczącego pełnienia funkcji ustawodawczej zastosowano dopiero na drugim etapie, aby jedynie tymczasowo wykluczyć to, co w przeciwnym razie byłoby objęte zakresem stosowania, ale nie na pierwszym etapie, w celu określenia samego zakresu definicji.

4. Możliwe warianty

66. Zatem, uwzględniwszy właściwy kontekst, ani wyrok Flachglas, ani w rzeczywistości brzmienie art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 nie dają jakichkolwiek podstaw do przyjęcia „czysto funkcjonalnego" podejścia, za którym opowiadają się skarżąca i Komisja, jak wskazano w pkt 31 niniejszej opinii. Artykuł 2 ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4 nie może być interpretowany jako nadrzędny w stosunku do definicji „strukturalnej" zawartej w akapicie pierwszym.

67. Otwarte pozostają zatem dwa pozostałe warianty, określone w pkt 32–33 niniejszej opinii: „instytucjonalny" lub „instytucjonalny z funkcjonalną korektą". Czy sądy mogłyby zostać włączone do pierwszej części definicji, tj. jako „organy władzy publicznej" zgodnie z którąkolwiek z liter w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4? Różnica ta nie ma jedynie charakteru kosmetycznego: gdyby sądy nie zostały „strukturalnie" uwzględnione w pierwszej części definicji w rozumieniu którejkolwiek z liter akapitu pierwszego, nie byłoby potrzeby ich „funkcjonalnego" wyłączenia poprzez zastosowanie akapitu drugiego.

68. Praktyczna różnica między tymi dwoma podejściami polega na tym, że w ramach podejścia „instytucjonalnego" sądy zawsze byłyby wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2003/4. W przypadku podejścia „instytucjonalnego z funkcjonalną korektą" funkcja sprawowana przez sąd miałaby znaczenie już z samej jego definicji zgodne z art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4.

69. Wobec tego, zgodnie z tym ostatnim podejściem, gdyby pojęcie „publicznych funkcji administracyjnych” zawarte w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/4 (oraz konwencji z Aarhus) podlegało szerokiej interpretacji, tak aby obejmowało również sądy, instytucje te zostałyby objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/4 tylko wtedy, gdyby *nie wykonywały* swojej zwykłej roli, jaką jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Innymi słowy, zostałyby one objęte zakresem stosowania dyrektywy tylko wtedy, gdyby pełniły „publiczne funkcje administracyjne”. Jednakże organy te zostałyby wówczas uznane za posiadające ewentualnie „podzielony status”, w tym sensie że mogą one czasami wchodzić w zakres stosowania tej dyrektywy, wówczas gdy sprawują jakiekolwiek publiczne funkcje administracyjne na gruncie prawa krajowego.

70. Ogólnie rzecz biorąc, to drugie podejście wydaje się lepsze.

71. Po pierwsze, „podejście instytucjonalne z funkcjonalną korektą” zapewnia elastyczną perspektywę dla różnorodności instytucjonalnej państw członkowskich. Zakłada ono wielość funkcji, które sądy pełnią w ramach niektórych systemów krajowych, i w związku z tym umożliwia włączenie sądów państw członkowskich do zakresu stosowania dyrektywy w odniesieniu do wszystkich „czynności administracyjnych” wykonywanych przez te organy. Z kolei chroni ona proces sądowy, utrzymując wszystkie działania, które pełnią one jako organy orzekające, poza tym zakresem stosowania[24], ponieważ funkcja ta nie polega po prostu na wykonywaniu „publicznych funkcji administracyjnych”.

72. Po drugie, w przeciwieństwie do podejścia zaproponowanego przez pozwanego, Courts Service, Irlandię i rząd polski, takie podejście nie jest zakładnikiem formalnych oznaczeń strukturalnych w prawie krajowym państw członkowskich, które mogą nie ujmować w pełni zakresu działalności danego organu. Uznaje ono zatem praktyczną rzeczywistość, że niektóre instytucje zwane sądami z uwagi na swoją strukturę mogą czasami, w odniesieniu do części swojej działalności, skutecznie wykonywać „publiczne funkcje administracyjne”, w tym funkcje dotyczące środowiska, w rozumieniu art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/4.

73. Aby zilustrować tę sytuację, należy wyobrazić sobie, że sąd decyduje się na budowę nowego budynku będącego jego siedzibą. Na przykład wieżowca. Budowa na taką skalę będzie prawdopodobnie wymagała spełnienia szeregu wymogów w zakresie ochrony środowiska. Taka działalność nie odnosi się do sprawowania „funkcji sądowej”, lecz administracyjnej, a wręcz prawdopodobnie będzie sprowadzać się do „publicznej funkcji administracyjnej […] dotyczącej środowiska”. Towarzyszy temu być może również obowiązek pozytywnego rozpatrzenia wszelkich wniosków o dostęp do dokumentów na mocy dyrektywy 2003/4, jak również ewentualne dalsze obowiązki wynikające z tej dyrektywy.

74. Z pewnością cały ten kontekst zależałby od dokładnej struktury instytucjonalnej w danym państwie członkowskim. Może się zdarzyć, że to nie sąd (ujmując formalnie) buduje nowe obiekty, lecz ministerstwo lub inny organ publiczny działający w jego imieniu. Jednakże, przyjmując, że to rzeczywiście sąd występuje jako jenostka, która buduje nowe obiekty, może być on zobowiązany, w odniesieniu do *tego konkretnego działania*, do ujawnienia „informacji o środowisku” związanych z tą budową, ponieważ sprawuje funkcję administracyjną.

75. Po trzecie, takie podejście uwzględnia szerokie brzmienie definicji „organu władzy publicznej”, jednocześnie dokonując interpretacji tego sformułowania w rozsądny sposób, która pozostaje w związku z logiką i duchem konwencji z Aarhus. Wobec tego zachęca opinię publiczną i umożliwia udział w tych sytuacjach, w których podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących środowiska *rzeczywiście* ma miejsce.

24 Zobacz podobna dyskusja w przedmiocie art. 15 ust. 3 TFUE, moja opinia w sprawie Komisja/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, pkt 52–64).

5. Wnioski wstępne

76. Podsumowując, definicja zawarta w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4 nie powinna prowadzić do czysto „funkcjonalnej" lub czysto „instytucjonalnej" interpretacji. Zamiast tego sugeruje się stosowanie *definicji instytucjonalnej z korektą funkcjonalną*.

77. Co do zasady oznacza to, że sądy lub władzę sądowniczą państwa członkowskiego *wyłącza się* z zakresu definicji zawartej w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4, *chyba że* organ sądowy skutecznie działa w ramach wykonywania publicznych funkcji administracyjnych, najprawdopodobniej zgodnie z lit. b) tego przepisu.

78. Ocena ta jest już jednak nieodłącznie związana z podziałem na „funkcje administracyjne" (i, a contrario, „funkcje sądowe") w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b). W tym względzie kwalifikacja „funkcji sądowej" zawarta w akapicie drugim tego samego przepisu potwierdzałaby co najwyżej już osiągnięty wynik, ale – w przeciwieństwie do sytuacji omówionej w wyroku Flachglas nie prowadziłaby do innego wyłączenia. Prościej rzecz ujmując, to, co już jest (na stałe) wyłączone z zakresu, nie musi być (tymczasowo) ponownie wyłączone.

B. Akta sądowe i funkcja o charakterze sądowym

79. Powyższy wniosek prowadzi do powstania kolejnego zestawu pytań. Pierwsza kwestia odnosi się do rozróżnienia między działalnością o charakterze „sądowym" a działalnością o charakterze „administracyjnym". W szczególności, czy akta sądowe są zawsze przechowywane lub administrowane w ramach sprawowania funkcji sądowej? Druga kwestia dotyczy sposobu, w jaki granica ta powinna być interpretowana w sposób ogólny, w szczególności precyzując, jaka jest domyślna funkcja sądów, to znaczy jaka jest zasada i jaki jest wyjątek. Trzecia kwestia dotyczy upływu czasu i jego konsekwencji w odniesieniu do dostępu.

80. Po pierwsze, kiedy mówimy o funkcji *sądowej*? Ani w dyrektywie 2003/4, ani w konwencji z Aarhus nie zdefiniowano „publicznej funkcji administracyjnej", czy też w tym zakresie „funkcji sądowej". Owe akty prawne nie zawierają również żadnego wyjaśnienia co do intencji ustawodawczej leżącej u podstaw rozróżnienia między funkcjami „administracyjnymi"[25] a „sądowymi"[26].

81. Bez wątpienia pewne inspiracje dotyczące tego podziału można czerpać z innych obszarów prawa (Unii), np. z obszaru dostępu do dokumentów. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001[27] wyłączenie „dokumentów sporządzonych przez Komisję wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania" zinterpretowano w ten sposób, że obejmuje ono jedynie dokumenty mające „istotny związek" ze sporem zawisłym przed sądami krajowymi lub sądami Unii Europejskiej[28], chyba że dokumenty te zostały sporządzone w „sprawie o charakterze całkowicie administracyjnym"[29]. Z kolei uznano, że to ostatnie pojęcie „spraw o charakterze całkowicie administracyjnym" obejmuje wymianę dokumentów poza postępowaniem sądowym[30], jak również dokumentów roboczych[31].

25 Zgodnie z wykładnią Trybunału dokonaną w wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 46).

26 Chociaż w przewodniku Delphically zauważono, bez wyjaśnienia, że odstępstwo jest wymagane „ze względu na odmienny charakter takiego podejmowania decyzji od wielu innych rodzajów procesów decyzyjnych". *Aarhus Convention: An Implementation Guide*, s. 49.

27 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i KomisjiRegulation (Dz.U. 2001, L 145, s. 43)

28 Wyrok z dnia 6 lutego 2020 r., Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisja (T-485/18, EU:T:2020:35, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Wyrok z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja (T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 91).

30 Wyrok z dnia 8 lutego 2018 r., POA/Komisja (T-74/16, niepublikowany, EU:T:2018:75, pkt 107).

31 Wyrok z dnia 20 września 2019 r., Dehousse/Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (T-433/17, EU:T:2019:632, pkt 97).

82. Podobne pojęcia można odnaleźć w rozporządzeniu (UE) 2016/679 [32]. Rozporządzenie to wprowadza szereg wyłączeń z zakresu stosowania albo stwierdza, że przetwarzanie danych jest zgodne z prawem w odniesieniu do „sądów w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości". Tym samym przetwarzanie niektórych kategorii danych osobowych, w tym danych szczególnie wrażliwych, jest dopuszczalne, gdy „przetwarzanie jest niezbędne […] w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy" [art. 9 ust. 2 lit. f) tego rozporządzenia]. Podobnie należy wyznaczyć inspektora ochrony danych we wszystkich przypadkach, w których przetwarzania dokonują organ lub podmiot publiczny, „z wyjątkiem sądów w zakresie sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości" [art. 37 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia]. W ten sam sposób organy nadzorcze, którym powierzono monitorowanie stosowania rozporządzenia 2016/679, nie są właściwe do nadzorowania operacji przetwarzania dokonywanych przez „sądy w ramach sprawowania przez nie wymiaru sprawiedliwości" (art. 55 ust. 3 tego rozporządzenia). Przykłady te wyraźnie świadczą o tym, że te same czynności wchodziłyby w zakres stosowania tego rozporządzenia, gdyby były wykonywane „w ramach sprawowania funkcji administracyjnej".

83. Rząd polski zasugerował, że dalsze zalecenia można by wyprowadzić z orzecznictwa dotyczącego „kryteriów Dorsch" oraz definicji, czy organ jest „sądem lub trybunałem" w rozumieniu art. 267 TFUE [33]. Prawdą jest, że orzecznictwo Trybunału w tej dziedzinie stanowi obszerne i użyteczne źródło przykładów o charakterze administracyjnym w zakresie, w jakim dotyczy instytucjonalnych kryteriów spełniania wymogów art. 267 TFUE. Orzeczenia te pozostają jednak na poziomie bardziej odległej inspiracji, ponieważ logika przyświecająca konwencji z Aarhus i dyrektywy 2003/4 opiera się na ogólnej zasadzie dostępu do informacji o środowisku [34], niezależnie od wyznaczenia instytucjonalnego w ramach krajowego systemu państw członkowskich, które odnosi się do *działalności* związanej z przetwarzaniem „informacji o środowisku" [35]. Ten nieuchronny związek z ratione materiae, a nie z ratione institutionis, może tym samym prowadzić do bardziej powszechnego wyłączenia niektórych rodzajów działalności, niż wynikałoby to z kryterium, które w sposób oczywisty skupia się na danej działalności.

84. Za przykład tej kwestii może posłużyć wyrok Cartesio. W sprawie tej Trybunał orzekł, że sąd nie może być uznany za organ wykonujący funkcję sądową, gdy jest odpowiedzialny za prowadzenie rejestru handlowego i w związku z nim wydaje decyzję administracyjną [36]. Innymi słowy, organ ten nie byłby „sądem" (w rozumieniu art. 267 TFUE). Gdyby jednak w spornym rejestrze udokumentowano toczące się obecnie przed tym sądem sprawy sądowe z zakresu ochrony środowiska, wniosek o udzielenie dostępu do informacji dotyczących nazw tych spraw na podstawie dyrektywy 2003/4 został odrzucony na tej podstawie, że organ ten działał „w ramach sprawowania funkcji sądowej", mimo że ten sam organ nadal nie spełniałby kryteriów z wyroku Dorsch.

85. W ostatecznym rozrachunku to, co ma charakter „sądowy", prawdopodobnie sprowadzać się będzie do raczej intuicyjnej [37] oceny: wszystko, co dotyczy bezstronnego rozstrzygania sporów, ma charakter sądowy, a zatem nie jest objęte zakresem art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4.

32 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1).

33 Zobacz wyrok z dnia 17 września 1997 r., Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, pkt 23-34).

34 Po raz pierwszy ustanowionej przez Trybunał w wyroku z dnia 22 grudnia 2010 r., Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, pkt 35).

35 Zgodnie z zastosowaniem, jakiego dokonał Trybunał w wyroku Flachglas w odniesieniu do działalności spornego ministerstwa. Zobacz pkt 59 niniejszej opinii.

36 Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Być może intuicji innego rodzaju, niż sugerowany przez sędziego Stewarta – sędziego United States Supreme Court Justice (sądu najwyższego Stanów Zjednoczonych) – test wartości progowej dotyczący sposobu rozpoznania obscenicznego materiału: „I know it when I see it" (wiem, kiedy to widzę). Zobacz sprawa Jacobellis przeciwko Ohio, 378 U.S. 184 (1964).

86. Dokumenty sądowe w aktach sprawy sądowej, ich gromadzenie, administrowanie nimi, korzystanie z nich oraz ich przechowywanie stanowią, moim zdaniem, naturalną część procesu sądowego, w ramach pełnienia funkcji sądowej. Przygotowanie akt sądowych niewątpliwie wymaga pewnego nakładu pracy administracyjnej. Zadania te nie mają jednak charakteru administracyjnego. Są one z definicji związane z konkretnym sporem i jego rozstrzygnięciem.

87. Po drugie, wracając do kwestii definicji ogólnej, warto zwrócić uwagę na dwa elementy: z jednej strony, w odniesieniu do sądów, „sądowy" charakter ich działalności jest regułą, podczas gdy „administracyjny" stanowi wyjątek. Z drugiej strony, definicja pojęć z art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4 jest pochodną definicji zakresu stosowania aktu prawnego, a nie wyjątkiem, który musiałby być interpretowany w sposób zawężający.

88. Elementy te oznaczają, po pierwsze, że jeżeli instytucją pełniącą daną funkcję jest sąd, to domyślną zasadą jest, że prawdopodobnie pełni on funkcję o charakterze sądowym, chyba że zostanie stwierdzone, że konkretna sporna działalność ma faktycznie charakter administracyjny. Po drugie, oba te pojęcia należy interpretować rozsądnie: lub raczej, gdyby interpretować je w sposób zawężający, wówczas byłaby to funkcja administracyjna sądów, ponieważ jest to w istocie wyjątek. Wszystko to odnosi się do definicji tego co stanowi „publiczne funkcje administracyjne na mocy prawa krajowego" do celów art. 2 pkt 2 lit. b) dyrektywy 2003/4.

89. Dążąc do określenia, które działania sądu należy przypisać do której grupy, prawdopodobnie, choć nie zawsze, regułą może być spojrzenie na osobę wydającą decyzję w imieniu instytucji. Dla przykładu, sędzia wydający orzeczenie (może być określony jako pełniący „funkcje o charakterze sądowym". Natomiast kierownik placówki sądowej lub inna osoba odpowiedzialna za podpisanie umowy na instalację paneli słonecznych na dachu budynków sądu może pełnić „publiczne funkcje administracyjne […] dotyczące środowiska".

90. Po trzecie, i z podobnych powodów, logiki „czasowej" z wyroku Flachglas, na którą powołuje się skarżąca i Komisja, nie można w ogóle przenieść na grunt postępowania w niniejszej instancji. Jak bowiem wyjaśniono w pkt 62 niniejszej opinii, ten sposób rozumowania został przedstawiony na przykładzie instytucji wyraźnie objętej zakresem dyrektywy 2003/4, podczas gdy sądy pełniące funkcję o charakterze sądowym nie wchodzą do tego samego zakresu. W sprawie Flachglas logika czasowości była całkowicie uzasadniona w odniesieniu do czasu trwania wyjątku; w tym przypadku jest to kwestia definicji. Ponadto w sprawie Flachglas ograniczenie to było konieczne w celu zapewnienia, że zasada demokracji uczestniczącej, wspólna dla tradycji państw członkowskich i zawarta w art. 10 ust. 3 zdanie pierwsze TUE [38], zostanie pogodzona z możliwością *rzeczywistego* utrudnienia prawidłowego przebiegu procesu legislacyjnego [39].

91. W przeciwieństwie do orzecznictwa dotyczącego art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, ocena ta nie ulega zmianie po zakończeniu postępowania [40]. Wyjątek przewidziany w tym rozporządzeniu jest związany z czasem trwania *sporu* („postępowanie sądowe"), podczas gdy odstępstwo przewidziane w dyrektywie 2003/4 dotyczy czasu trwania *działania* („publicznych funkcji administracyjnych", z jednej strony, lub „funkcji o charakterze sądowym", z drugiej strony). Organ lub instytucja, które w pozostałych przypadkach pełnią funkcje o charakterze sądowym, co do zasady nie przestaje pełnić tej funkcji jedynie z powodu upływu czasu. Grubość warstwy kurzu na aktach sądowych, że tak to ujmę, nie sprawia, że mają one charakter mniej „sądowy". Sądownictwo nie zmienia ról ani nie przestaje działać jako sądownictwo w określonych momentach czasu. Jak powiedziała rzecznik generalna Eleanor Sharpston, jego działalność w tym charakterze „nie posiada początku ani końca" [41].

38 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja (C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 43).

40 Zobacz wyrok z dnia 21 września 2010 r., Sweden i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 130–131).

41 Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, pkt 73).

92. Tak czy inaczej, ponad argumenty normatywne dotyczące tego, dlaczego argument „czasowości" nie może mieć zastosowania do pracy wymiaru sprawiedliwości, wniosek znajduje oparcie również w argumentach o charakterze bardziej operacyjnym. To prawda, jak zauważa sąd odsyłający, że wydaje się bezsporne, iż „aktywny etap postępowania" mógłby zostać objęty odstępstwem dotyczącym „funkcji o charakterze sądowym". Ale gdzie należy wytyczyć granicę przed, w trakcie i po? Sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z prawem irlandzkim wydanie orzeczeń kończących postępowanie i upływ terminu ich zaskarżenia lub wydanie orzeczeń kończących postępowanie apelacyjne lub zażaleniowe nie musi oznaczać ostatecznego zakończenia danego postępowania przed sądami irlandzkimi. Jakie zasady stosuje się zatem do procesu przyjmowania sprawy, sprawdzania akt pod kątem kompletności i innych zadań administracyjnych, które jeszcze nie przesądzają o „aktywnym" charakterze postępowania? Czy etap ten w mniejszym stopniu stanowi działalność „o charakterze sądowym"? A co z zawieszeniem postępowania w toku rozpatrywania sprawy? Ponadto, po wydaniu wyroku następuje rzecz jasna pewien okres, w którym przygotowywana jest jego publikacja. Nie ma powodu, dla którego przepisy dotyczące dostępu do dokumentów zawarte w konwencji z Aarhus lub w dyrektywie 2003/4 miałyby mieć tu zastosowanie. Zatem na jakim etapie przestaje istnieć „funkcja o charakterze sądowym" organu odpowiedzialnego za podejmowanie decyzji w danej sprawie?

93. Wszystkie te rozważania po raz kolejny zwracają uwagę na problemy związane z dążeniem do zastąpienia pierwotnej definicji zakresu stosowania aktu prawnego, który ma być stabilny i do pewnego stopnia stały na płaszczyźnie instytucjonalnej, tak jak w przypadku definicji zawartej w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/4, logiką odstępstwa czasowego umieszczoną w charakterze wyjaśnienia lub wyjątku w akapicie drugim tego przepisu.

94. Na tym etapie można dodać dwa ostatnie wnioski ogólne.

95. Po pierwsze, w odniesieniu do celów nie rozumiem, w jaki sposób cel zwiększenia demokratycznego uczestnictwa w sprawach dotyczących środowiska, na który wielokrotnie powoływała się skarżąca, miałby mieć zastosowanie w tym samym stopniu do sądownictwa. Jak wskazuje Irlandia, sądownictwo zazwyczaj charakteryzuje się innymi uprawnieniami legitymizującymi jego działalność niż pozostałe organy władzy państwowej. W postępowaniu inter partes parametry rozszerzenia legitymacji nie są związane z przyznaniem jak najszerszego dostępu do akt sądowych. Wywodzą się one raczej z istotnego dyskursu prawnego, który obserwujemy, w razie potrzeby, podczas rozprawy jawnej i który jest eksponowany w wyroku. Dyrektywa 2003/4 w niewielkim stopniu przyczyniła się do zmiany dyskursu inter partes, który stanowi rdzeń postępowania sądowego.

96. Po drugie, nie uważam również, aby dyrektywa 2003/4, czy w tym przypadku konwencja z Aarhus, miały na celu zrównanie zwykłego potencjalnego posiadania dokumentów dotyczących środowiska z nieograniczonym obowiązkiem ich ujawniania. Gdyby tak było, każdy dział informatyczny organu władzy publicznej lub każda osoba trzecia, w tym być może nawet krajowe organy bezpieczeństwa, miałyby obowiązek ujawnienia na żądanie „informacji o środowisku" będących w ich posiadaniu, z zastrzeżeniem jedynie wyjątków zawartych w art. 4 konwencji z Aarhus i w dyrektywie 2003/4, nie odgrywając przy tym żadnej roli w podstawowym procesie decyzyjnym, do którego odnoszą się te informacje. Pozbawiłoby to znaczenia cel, jakim jest zwiększenie uczestnictwa społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących *środowiska*[42]. W istocie, biorąc pod uwagę, że to organ administracyjny wydaje decyzję, nie jest jasne, w jaki sposób dostęp do informacji o środowisku możliwie zawartych w dokumentach sądowych mógłby przyspieszyć ten proces[43]. Nabiera to

42 Zobacz motyw 1 dyrektywy 2003/4 i preambuły konwencji z Aarhus.

43 Zobacz wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 40).

szczególnego znaczenia w kontekście ograniczonego dostępu, który doprowadziłby do pewnej asymetrii informacji *w obrębie* „społeczeństwa”[44]. W związku z tym „informacje o środowisku”, o ile faktycznie istnieją, muszą pochodzić od organu władzy publicznej stanowiącego centralny element procesu decyzyjnego lub być zawarte w uzasadnieniu orzeczenia sądu.

C. W przedmiocie niniejszej sprawy

97. Jak ustalono w poprzednich śródtytułach niniejszej opinii, sądy z definicji pełnią funkcje o charakterze sądowym, chyba że w odniesieniu do konkretnej działalności pełnią publiczne funkcje administracyjne w rozumieniu art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2003/4. Natomiast w odniesieniu do wszelkiej działalności wykonywanej jako władza sądownicza, organy te lub instytucje nie są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy.

98. Taka jest ogólna odpowiedź. Specyfika niniejszej sprawy polega jednak na tym, że o ile wniosek o udzielenie dostępu mógł zostać złożony przez skarżącą do High Court (wysokiego trybunału), o tyle w rzeczywistości to właśnie Courts Service, ze względu na strukturę instytucjonalną irlandzkiego sądownictwa, znajdowała się w posiadaniu odnośnych dokumentów[45].

99. Należy zatem powrócić[46] do tego konkretnego projektu konstrukcyjnego i postawić pytanie, czy Courts Service, organ odrębny od sądów krajowych, może być objęta definicją „organu władzy publicznej” w kontekście prowadzenia rejestrów zakończonych spraw.

100. Courts Service, pozwany i Irlandia wyjaśniają, że Courts Service jest niezależnym podmiotem prywatnym utworzonym i mającym za zadanie prowadzenie i przechowywanie dokumentacji sądowej dla potrzeb sądownictwa w Irlandii.

101. Chociaż jest to rzeczywiście kwestia prawa krajowego, z punktu widzenia jej struktury instytucjonalnej, Courts Service, *podmiot prywatny* w rozumieniu prawa irlandzkiego, nie wydaje się zatem należeć do „rządu lub innego organu administracji publicznej” do celów art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4. Jako że funkcji pełnionych przez tę służbę nie można, ze względu na ich charakter, uznać za „sprawowanie na mocy prawa krajowego[47] publicznych funkcji administracyjnych” w rozumieniu orzecznictwa[48], wydaje się on również nie wchodzić w zakres definicji zawartej w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. b) tej dyrektywy. Ma to miejsce na płaszczyźnie instytucjonalnej; jeśli chodzi o konkretną funkcję, odpowiedź ta jest następnie logicznie związana z charakterem czynności zarządzania aktami sądowymi.

102. Pozostaje jedynie art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2003/4, który obejmuje „osobę […] prawną sprawującą publiczne obowiązki lub funkcje lub świadczącą publiczne usługi dotyczące środowiska i podlegającą organowi lub osobie, o których mowa w lit. a) lub b)”.

103. Co do istoty ten ostatni przepis w zamierzeniu obejmuje sytuację osób fizycznych lub prawnych wykonujących zadania publiczne, podlegając organowi lub instytucji publicznej. Tym samym podmioty objęte lit. a) i b) tego przepisu nie mogą „unikać” zakresu stosowania dyrektywy 2003/4 poprzez delegowanie swoich zadań z zakresu administracji publicznej na inny podmiot, chociażby prywatny.

44 Zobacz w tym względzie motyw 7 dyrektywy 2003/4. Ustalenia te mają zastosowanie przed każdym potencjalnym wpływem na postępowanie organów publicznych w rozumieniu art. 4 lit. a) konwencji z Aarhus i art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4.

45 Zobacz pkt 12–13 niniejszej opinii.

46 Zobacz pkt 22–25 niniejszej opinii.

47 Przynajmniej zgodnie z interpretacją prawa krajowego przedstawioną przez pozwanego w sprawie CEI/15/0008 An Taisce & Courts Service, s. 3.

48 Wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal and Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

104. Jasno rzecz ujmując, brak jest przesłanek, ani też nie chcę sugerować, że właśnie ten cel przyświecał Irlandii przy ustanawianiu Courts Service. Wybór miejsca przechowywania dokumentów sądowych w prowadzonych lub zakończonych sprawach należy wyłącznie do systemów krajowych państw członkowskich. Chciałbym jedynie wyjaśnić, że trzecia opcja przewidziana przez prawodawcę obejmuje „delegowanie" na rzecz osób trzecich, prywatnych lub publicznych, w celu kontrolowania delegowania działań.

105. Zasadnicze znaczenie ma jednak fakt, że aby podlegać lit. c), „zleceniodawca" i jego „działalność" muszą być same w sobie objęte zakresem stosowania art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2003/4. Aby bowiem „przedstawiciel" mógł zostać objęty zakresem stosowania tego pierwszego przepisu, jego uprawnienia muszą pochodzić od zleceniodawcy.

106. Jak wyjaśniłem w poprzednich częściach niniejszej opinii, sądy nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/4, chyba że sprawują funkcje administracyjne. Prowadzenie akt sądowych i zarządzanie aktami sądowymi nie dotyczy oczywiście zdolności administracyjnej, ale ma charakter sądowy. Zatem w zakresie, w jakim zostało to stwierdzone, „zleceniodawca", w tym High Court (wysoki trybunał) nie jest objęty zakresem stosowania tej dyrektywy, ani też jego przedstawiciel nie będzie działał w ramach tego rodzaju działalności, pod warunkiem zachowania jej charakteru.

107. Wydaje się, że taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Jak wyjaśnia sąd odsyłający, odwołując się do obszernego orzecznictwa, przepisów, zasad i wskazówek praktycznych, Courts Service nie pełni żadnej autonomicznej funkcji w zakresie prowadzenia i przechowywania akt sądowych. Prowadzi ona swoją działalność wyłącznie w imieniu i pod nadzorem organów sądowych [49]. Nie może przy tym wykonywać swojej działalności w sposób zakłócający pracę sądów [50]. Nadzór taki nie kończy się z chwilą zakończenia postępowania [51]. Z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że Courts Service, choć formalnie jest odrębnym organem funkcjonuje tak samo jako wewnętrzny wydział lub rejestr, który stanowi część tej samej struktury instytucjonalnej co sąd. Tym samym jej działalność w zakresie przechowywania, archiwizacji i zarządzania aktami sądowymi w żadnym razie nie jest objęta zakresem stosowania dyrektywy.

108. Dlatego, konkludując, to charakter prowadzonej działalności, a niekoniecznie dokładna struktura instytucjonalna w danym państwie członkowskim ma znacznie. Inaczej stosowanie dyrektywy 2003/4 byłoby uzależnione od raczej formalnego podziału strukturalnego miejsca, w którym akta są fizycznie przechowywane i administrowane. Nie trzeba dodawać, że oprócz możliwości zachęcania do pewnego strategicznego kształtowania krajowych struktur instytucjonalnych, takie podejście w równym stopniu nie zaspokoiłoby potrzeby jednolitości wykładni i stosowania dyrektywy 2003/4 i konwencji z Aarhus [52].

D. Postscriptum

109. Wreszcie, wbrew twierdzeniom skarżącej i Komisji, powyższy wniosek nie uniemożliwia dostępu do informacji o środowisku, o ile faktycznie taka informacja znajdowała się faktycznie się w aktach sądowych. Świadczy to jedynie o tym, że dany akt prawny, na który powołuje się skarżąca, nie jest właściwą drogą do uzyskania takiego dostępu. Akt ten nie reguluje rodzaju dostępu, o jaki ubiega się skarżąca. Nie można oczywiście wykluczyć, że normalne drogi dostępu nie są już możliwe.

49 Jak wyjaśnił pozwany w swojej decyzji w sprawie CEI/15/0008 An Taisce & Courts Service), s. 5–6. Zobacz także sędzia Baker, BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v Courts Service & Others [2017] 2 I.R. 243, pkt 68, 71.

50 Jak wynika z brzmienia art. 9 Courts Service Act 1998 (ustawy o służbach sądowych z 1998 r.).

51 Zobacz sprawa CEI/15/0008 An Taisce & Courts Service, s. 6.

52 Wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 50).

110. Po pierwsze, istnieją krajowe przepisy dotyczące dostępu do akt i dokumentów sądowych. Z pewnością w mojej kompetencji nie leży formułowanie jakichkolwiek uwag na temat tych przepisów, ale stwierdzono, że otwarty wymiar sprawiedliwości jest zasadą irlandzkiego prawa (konstytucyjnego) [53]. Prawdą jest, jak wyjaśnili interwenienci w niniejszej sprawie, że irlandzkie orzecznictwo może różnić się w kwestii tego, w jakim zakresie osoby trzecie mogą żądać dostępu do dokumentów w ramach tej procedury. Jest to jednak kwestia prawa krajowego, której rozstrzygnięcie należy wyłącznie do sądów irlandzkich. Z perspektywy prawa Unii trudno uwzględniać tę kwestię jako istotny czynnik przy dokonywaniu wykładni dyrektywy 2003/4.

111. Po drugie, krajowy organ administracyjny, który wydał zaskarżoną decyzję lub zaskarżone decyzje, będące przedmiotem późniejszego postępowania odwoławczego przed sądami krajowymi, pozostaje oczywiście objęty przepisami dotyczącymi dostępu do „informacji o środowisku" dyrektywy 2003/4, transponowanymi w drodze rozporządzeń AIE. Dla celów decyzji leżącej u podstaw sprawy Balz & Anor przeciwko An Bord Pleanála rozumiem, że zostałaby ona wydana albo przez Cork County Council (radę hrabstwa Cork, jako lokalny organ ds. zagospodarowania przestrzennego) albo przez An Bord Pleanála (jako organ odwoławczy). O ile ocena tego rodzaju należałaby oczywiście do sądów krajowych, należy przyjąć, że instytucje te są prawdopodobnie objęte zakresem definicji zawartych odpowiednio w art. 2 pkt 2 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2003/4.

112. W tym ostatnim punkcie nie chcę sugerować, że prawa państw członkowskich powinny dążyć do powielenia niezadowalającej sytuacji, która moim zdaniem istnieje w prawie Unii, gdzie osoby fizyczne są kierowane do instytucjonalnej strony postępowania sądowego w celu uzyskania dostępu do poszczególnych części akt sądowych [54]. Jednakże w sytuacjach takich jak w omawianej sprawie, wniosek o dostęp do informacji o środowisku w związku z podejmowaniem decyzji w sprawach dotyczących środowiska może zostać złożony w instytucjach, które skutecznie wydają decyzje dotyczące planowania i odwołania. Właśnie to, przynajmniej w moim, być może zbyt wąskim, spojrzeniu na ten proces, dokładnie pokazuje, jaki cel przyświecał autorom dyrektywy 2003/4 i konwencji z Aarhus: możliwość uzyskania informacji, a tym samym możliwość wywarcia wpływu na proces decyzyjny *na etapie*, na którym ten proces decyzyjny faktycznie ma miejsce.

113. Podtrzymuję swoje stanowisko, że co do zasady nie ma powodu, aby odmawiać dostępu do akt *każdej* zainteresowanej osobie fizycznej w *sprawach zakończonych*, chyba że przeciwko takiemu ujawnieniu w danej sprawie przemawiają jasne i bezwzględne przesłanki [55]. Taka otwartość wymiaru sprawiedliwości wzmacnia ogólną legitymację sądów i poprawia jakość wymiaru sprawiedliwości [56].

114. Niemniej jednak równie ważną zasadą jest zasada przypisania kompetencji i imperatyw interpretacji danego aktu prawnego w granicach tego, co może on racjonalnie oznaczać. W myśl takiej interpretacji w mojej ocenie dyrektywa 2003/4 zwyczajnie milczy na temat dostępu do akt sądowych. Jest to kwestia regulowana prawem krajowym. Być może na pewnym etapie prawo Unii rzeczywiście może zapewnić taki dostęp. Jednakże do tego czasu wymuszenie zmiany w prawie krajowym lub praktyce w zakresie dostępu do akt zakończonych spraw poprzez nienaturalne rozszerzenie prawodawstwa Unii przewidzianego w innym celu nie jest być może najlepszym sposobem postępowania, z pewnością nie dla tego Trybunału.

53 Zobacz w tym względzie na przykład wyrok sędziego Hogana w sprawie Allied Irish Bank plc v Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, pkt 21–23.

54 Zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2017 r., Komisja/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, pkt 54, 55).

55 Zobacz szczegółowo moja opinia w sprawie Komisja/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Ibidem, pkt 93–104, 118–142.

V. Wnioski

115. Proponuję, aby na pytanie prejudycjalne skierowane przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia) Trybunał odpowiedział w sposób następujący:

Artykuł 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4/WE 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 należy interpretować w ten sposób, że kontrola dostępu do akt sądowych, przeprowadzana przez sąd, czyli organ będący formalnie częścią wymiaru sprawiedliwości lub przez podmiot prywatny utworzony w tym samym celu i działający w imieniu i pod kontrolą wymiaru sprawiedliwości, stanowi działalność nieobjętą zakresem stosowania tego przepisu.