Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 16 kwietnia 2015 r.[1]

Sprawa C-71/14

East Sussex County Council
przeciwko
Information Commissioner
Property Search Group
Local Government Association
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożony przez First-tier Tribunal (Information Rights) (Zjednoczone Królestwo)]

Środowisko naturalne — Konwencja z Aarhus — Dyrektywa 2003/4/WE — Dostęp do informacji — Uzasadniona kwota opłaty za dostarczenie informacji o środowisku — Dostęp do wymiaru sprawiedliwości — Kontrola sądowa

1. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4[2] ustanawia zasadę, zgodnie z którą dostęp do publicznych rejestrów i wykazów zawierających informacje o środowisku i sprawdzanie na miejscu tych informacji nie podlega opłacie. Artykuł 5 ust. 2 pozwala jednak organom władzy publicznej pobierać opłaty za *dostarczenie* informacji o środowisku na wniosek, pod warunkiem że opłata nie przekracza *uzasadnionej kwoty*. Artykuł 6 wymaga, by państwa członkowskie zapewniły kontrolę administracyjną i sądową decyzji organów władzy publicznej dotyczących dostępu do informacji o środowisku.

2. Artykuł 5 ust. 2 i art. 6 odzwierciedlają, odpowiednio, art. 4 ust. 8 i art. 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwanej dalej „konwencją z Aarhus")[3], której stronami są Wspólnota Europejska (i tym samym obecnie Unia Europejska) oraz wszystkie państwa członkowskie.

3. Postępowanie główne przed First-tier Tribunal (Information Rights) (Zjednoczone Królestwo) (zwanym dalej „sądem odsyłającym") dotyczy złożonego przez przedsiębiorstwo wyszukujące informacje o nieruchomościach[4] sprzeciwu od decyzji East Sussex County Council o obciążeniu go za dostarczenie informacji odnoszących się do nabycia nieruchomości (zawierających informacje z dziedziny ochrony środowiska, które mogą mieć wpływ na wartość tej nieruchomości). Wystąpiło ono o te informacje z ramienia potencjalnych nabywców i w celach zarobkowych. Powstały pytania na temat tego, po pierwsze, czy na podstawie art. 5 ust. 2 organ władzy publicznej może odzyskać część

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa 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 (Dz.U. L 41, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 402).

3 — Sporządzoną w Aarhus (Dania) w dniu 25 czerwca 1998 r., 2161 UNTS 447. Zobacz decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124, s. 1). Zobacz pkt 4–8 poniżej.

4 — Sąd odsyłający stosuje pojęcie przedsiębiorstwa „wyszukującego informacje dla osób prywatnych" do opisania tego typu przedsiębiorstwa, ponieważ wyrażenie to zostało użyte w rządowym dokumencie konsultacyjnym (chociaż inne wyrażenia były również używane w dokumentach zbadanych przez sąd odsyłający); w niektórych uwagach na piśmie wniesionych do Trybunału w tym celu stosowano również wyrażenie „przedsiębiorstwo wyszukujące informacje o nieruchomościach". Wolę posługiwać się w niniejszej opinii drugim z tych wyrażeń.

kosztów utrzymania bazy danych, którą wykorzystuje do udzielenia odpowiedzi na określone rodzaje wniosków o udzielenie informacji dotyczących środowiska, i kosztów ogólnych związanych z czasem przeznaczonym na ich obsługę przez pracowników oraz, po drugie, czy art. 5 ust. 2 i art. 6 stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, zgodnie z którym organ władzy publicznej jest upoważniony do pobierania opłaty za dostarczenie informacji o środowisku, która „[…] nie przekracza kwoty uznanej przez organ władzy publicznej za uzasadnioną", jeżeli decyzja organu władzy publicznej co do tego, jaka kwota jest „kwotą uzasadnioną", podlega kontroli administracyjnej i sądowej, tak jak ma to miejsce w prawie krajowym.

Konwencja z Aarhus

4. Zgodnie z wymogami art. 1 konwencji z Aarhus każda ze stron „[…] zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami [konwencji z Aarhus]". Zobowiązania te zostały ustanowione w celu „[…] przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności […]".

5. Artykuł 2 ust. 3 wskazuje, iż „informacj[e] dotyczące środowiska" mogą występować „w pisemnej, wizualnej, słownej, elektronicznej lub jakiejkolwiek innej materialnej formie" i dotyczyć a) stanu elementów środowiska, b) czynników, a także działań i środków, które mają lub mogą mieć wpływ na elementy środowiska (w zakresie określonym pod lit. a) oraz ekonomicznych analiz lub opracowań wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, oraz c) stanu zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, warunków życia ludzkiego, miejsc o znaczeniu kulturowym oraz obiektów budowlanych, w zakresie, w jakim wpływa lub może wpływać na nie stan elementów środowiska lub, za pośrednictwem tych elementów, czynniki, działania lub środki wymienione pod lit. b).

6. Artykuł 4 („Dostęp do informacji dotyczących środowiska") stanowi:

„1. Każda ze Stron zapewni, że zgodnie z poniższymi postanowieniami niniejszego artykułu władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację, w tym również, na żądanie i w zgodzie z literą b), kopie konkretnej dokumentacji zawierającej lub obejmującej taką informację:

a) bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek interesu,

b) w żądanej formie, chyba że:

   (i) uzasadnione jest udostępnienie jej przez władzę publiczną w innej formie, w którym to przypadku podać należy przyczyny udostępnienia jej w tej formie, lub

   (ii) informacja jest już powszechnie dostępna w innej formie.

[…]

5. Jeżeli władza publiczna nie posiada żądanej informacji dotyczącej środowiska, to ta władza publiczna, tak szybko jak jest to możliwe, poinformuje wnioskodawcę o innej władzy publicznej, do której, jak uważa, można się zwrócić po żądaną informację, lub przekaże żądanie do tej władzy publicznej, informując odpowiednio wnioskodawcę.

[…]

8. Każda ze Stron może upoważnić swoje władze publiczne do pobierania opłat za dostarczenie informacji, ale opłaty te nie mogą jednak przekraczać uzasadnionych stawek. Władza publiczna chcąca pobierać takie opłaty za dostarczenie informacji udostępni wnioskodawcom tabelę opłat, które mogą być pobrane, określając okoliczności, w których mogą one być pobierane lub umorzone, oraz kiedy dostarczenie informacji jest uwarunkowane wcześniejszym wniesieniem takiej opłaty" [5].

7. Artykuł 5 („Zbieranie i rozpowszechnianie informacji dotyczących środowiska") stanowi:

„1. Każda ze Stron zapewni, że:

a) władze publiczne będą gromadzić i uaktualniać informacje dotyczące środowiska, odpowiednio do pełnionych funkcji,

[…].

2. Każda ze Stron zapewni, że w ramach krajowego porządku prawnego sposób udostępniania przez władze publiczne społeczeństwu informacji dotyczących środowiska będzie przejrzysty oraz że informacje dotyczące środowiska będą rzeczywiście dostępne, inter alia, poprzez:

a) dostarczanie społeczeństwu dostatecznej informacji o rodzaju i zakresie informacji dotyczących środowiska będących w posiadaniu odpowiednich władz publicznych oraz o podstawowych terminach i warunkach, na jakich takie informacje są udostępniane i osiągalne, jak również o postępowaniu umożliwiającym ich otrzymanie,

b) podjęcie i prowadzenie praktycznych przedsięwzięć, takich jak:

   (i) publicznie dostępne wykazy, rejestry lub zbiory danych,

   (ii) zobowiązanie urzędników do wspierania społeczeństwa w urzeczywistnianiu dostępu do informacji zgodnie z niniejszą konwencją oraz

   (iii) wyznaczenie punktów kontaktowych, oraz

c) udostępnianie bez opłat informacji dotyczących środowiska zawartych w wykazach, rejestrach lub zbiorach danych, o których mowa pod literą b) [ppkt (i)].

3. Każda ze Stron zapewni, że informacje dotyczące środowiska będą sukcesywnie stawały się dostępne dla społeczeństwa w elektronicznych bazach danych łatwo osiągalnych poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne. Informacje osiągalne w tej formie będą obejmować:

a) raporty o stanie środowiska, o których mowa w ustępie 4 [6],

b) teksty aktów prawnych dotyczących lub mających znaczenie dla środowiska,

5 — Protokół w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń, przyjęty przez strony konwencji z Aarhus w dniu 21 maja 2003 r. (lecz otwarty również dla państw niebędących stronami), przewiduje publiczny dostęp do informacji zawartych w rejestrze uwalniania i transferu zanieczyszczeń. Na podstawie art. 11 ust. 3 tego protokołu strony muszą zapewnić, aby dostęp do informacji zawartych w ich rejestrach był bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 4, który stanowi, że „[k]ażda ze Stron może zezwolić swojej właściwej władzy na pobieranie opłat za sporządzenie kopii i przesłanie […], ale opłaty te nie mogą przekraczać uzasadnionych stawek". Zobacz dok.: MP.PP/2003/1, który zawiera tekst protokołu. Stronami tego protokołu są Wspólnota Europejska (i tym samym obecnie Unia Europejska) i prawie wszystkie państwa członkowskie. Zobacz decyzja Rady 2006/61/WE z dnia 2 grudnia 2005 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty Europejskiej, Protokołu EKG-ONZ w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń (Dz.U. 2006, L 32, s. 54, 55).

6 — Ustęp 4 ustanawia obowiązek publikowania i rozpowszechniania krajowych raportów o stanie środowiska w regularnych odstępach czasu.

c) gdy ma to zastosowanie – wytyczne polityki, plany i programy dotyczące lub mające znaczenie dla środowiska, a także porozumienia dotyczące ochrony środowiska, oraz

d) inne informacje w zakresie, w jakim dostępność takich informacji w tej formie mogłaby ułatwiać stosowanie postanowień prawa krajowego mających na celu wykonywanie niniejszej konwencji, o ile takie informacje istnieją już w formie elektronicznej.

[…]".

8. Zgodnie z art. 9 („Dostęp do wymiaru sprawiedliwości"):

„1. Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, ma dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy ustawy.

[…]

2. Każda ze Stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie, b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. […]

[…]".

Dyrektywa 2003/4

9. Zgodnie z motywem 1 dyrektywy 2003/4 zwiększony publiczny dostęp do informacji o środowisku i rozpowszechnianie ich wpływa na „zwiększenie świadomości ekologicznej, swobodną wymianę opinii, bardziej efektywne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, a ostatecznie na poprawę stanu środowiska".

10. Z motywu 2 wynika jasno, że dyrektywa 2003/4 rozszerza dotychczasowy dostęp przewidziany w dyrektywie 90/313 [7].

7 — Dyrektywa Rady 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.U. L 158, s. 56 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 402).

11. Motyw 5 stanowi, że przepisy prawa WE (obecnie prawa Unii) muszą być zgodne z konwencją z Aarhus ze względu na przystąpienie do tej konwencji przez ówczesną Wspólnotę Europejską.

12. Motyw 18 dotyczy opłat za dostarczenie informacji:

„Organy władzy publicznej powinny móc pobrać opłatę za dostarczenie informacji o środowisku, jednak opłata taka nie powinna być wygórowana, co oznacza, że nie może ona przekraczać rzeczywistych kosztów omawianych materiałów. Zaliczka może być wymagana jedynie w nielicznych sytuacjach. W szczególnych przypadkach, gdy organy władzy publicznej udostępniają informacje o środowisku za opłatą oraz jeśli jest to konieczne, by zagwarantować ciągłość gromadzenia i publikowania takich informacji, za niewygórowaną uważana jest opłata odpowiadająca cenom rynkowym; w takich przypadkach można zażądać zaliczki. Wykaz opłat powinien zostać opublikowany i udostępniony wnioskodawcom łącznie z informacjami dotyczącymi okoliczności pobierania i uchylania opłat".

13. Zgodnie z motywem 20 organy władzy publicznej powinny dołożyć starań, by gromadzone przez nie lub w ich imieniu informacje o środowisku były zrozumiałe, dokładne i porównywalne.

14. Cele dyrektywy 2003/4 to „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" [art. 1 lit. a)] [8] oraz „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" [art. 1 lit. b)] [9]. Artykuł 1 lit. b) dodaje, że „[w] tym celu popiera się, w szczególności, wykorzystanie komunikacji teleinformatycznej i/lub technologii elektronicznej, jeśli są one dostępne" [10].

15. Artykuł 2 ust. 1 określa „informacje o środowisku" jako „[…] informacje w formie pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie materialnej" dotyczące a) stanu elementów środowiska, b) czynników, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, c) środków wpływających lub mogących wpłynąć na elementy i czynniki, o których mowa w lit. a) i b), jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów, d) raportów na temat realizacji przepisów prawnych dotyczących ochrony środowiska, e) analiz kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystanych w ramach środków i działań, o których mowa w lit. c), f) stanu ludzkiego zdrowia i bezpieczeństwa w stopniu, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać: stan elementów środowiska, o których mowa w lit. a), lub, poprzez te elementy, czynniki i środki, o których mowa w lit. b) i c) [11].

16. „Organ władzy publicznej" jest zdefiniowany w art. 2 ust. 2 lit. a) jako, między innymi, „rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym".

17. Zgodnie z art. 2 ust. 3, „»[i]nformacje znajdujące się w posiadaniu organu władzy publicznej« oznaczają informacje o środowisku będące w posiadaniu organu władzy publicznej, które zostały przez ten organ opracowane lub otrzymane". Artykuł 2 ust. 4 stanowi, że informacje są przeznaczone dla organu władzy publicznej, jeśli nimi „[…] fizycznie, w imieniu organu władzy publicznej, dysponuje osoba fizyczna lub prawna" [12].

8 — Zobacz również motyw 8.

9 — Zobacz również motyw 9.

10 — Ibidem.

11 — Zobacz również motyw 10.

12 — Zobacz również motyw 12.

18. Artykuł 3 („Dostęp do informacji o środowisku na wniosek”) stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, że organy władzy publicznej, zgodnie z postanowieniami niniejszej dyrektywy, są obowiązane udostępnić informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, każdemu wnioskodawcy na jego wniosek, bez konieczności wykazania przez niego interesu.

[…]

4. Jeśli wnioskodawca zwraca się do organu władzy publicznej z wnioskiem o udostępnienie mu informacji o środowisku w konkretnej formie lub formacie (w tym w postaci fotokopii), organ władzy publicznej przychyla się do takiego wniosku, chyba że:

a) informacje te są już publicznie dostępne w innej formie lub formacie [13], do którego wnioskodawcy mają łatwy dostęp, w szczególności zgodnie z art. 7; lub

b) udostępnianie informacji przez organ władzy publicznej w innej formie lub formacie jest uzasadnione, przy czym organ władzy publicznej przedstawia powody udostępniania informacji w danej formie lub formacie.

Dla celów niniejszego ustępu organy władzy publicznej dokładają wszelkich starań, by utrzymywać informacje o środowisku znajdujące się w ich posiadaniu lub dla nich przeznaczone, w formach lub formatach, które mogą być łatwo powielone i dostępne w drodze komunikacji teleinformatycznej lub na nośnikach elektronicznych [14].

[…]

5. Dla celów niniejszego artykułu państwa członkowskie zapewniają, że:

a) urzędnicy są obowiązani wspierać społeczeństwo w jego dążeniu do uzyskania dostępu do informacji;

b) wykazy organów władzy publicznej są publicznie dostępne; oraz

c) są określone ustalenia praktyczne zapewniające skuteczną realizację prawa dostępu do informacji o środowisku, takie jak:

— wyznaczenie urzędników ds. informacji;

— stworzenie i utrzymywanie infrastruktury pozwalającej na sprawdzanie informacji będących przedmiotem wniosku;

— rejestry lub wykazy informacji o środowisku, będących w posiadaniu organów władzy publicznej lub punktów informacyjnych, z wyraźnym wskazaniem, gdzie takie informacje mogą być znalezione.

Państwa członkowskie zapewniają, że organy władzy publicznej odpowiednio informują społeczeństwo o jego prawach wynikających z niniejszej dyrektywy i w tym celu dostarczają w odpowiednim stopniu informacji, wytycznych i wskazówek” [15].

13 — Zobacz pkt 22 poniżej.

14 — Zobacz również motyw 14.

15 — Zobacz również motyw 15.

19. Artykuł 4 („Wyjątki”) wymienia podstawy, na jakich państwa członkowskie mogą odmówić udostępnienia informacji o środowisku [16], obejmujące przypadki, gdy organ władzy publicznej, do którego skierowany jest wniosek, nie posiada informacji będących przedmiotem wniosku, ani żadna inna osoba nie dysponuje nimi w jego imieniu [art. 4 ust. 1 lit. a)] oraz gdy wniosek jest nieuzasadniony [art. 4 ust. 1 lit. b)] lub dotyczy materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych [art. 4 ust. 1 lit. d)].

20. Artykuł 5 („Opłaty”) stanowi:

„1. Dostęp do publicznych rejestrów lub wykazów ustanowionych i utrzymywanych zgodnie z art. 3 ust. 5 oraz sprawdzanie na miejscu informacji będących przedmiotem wniosku, nie podlega opłacie.

2. Organy władzy publicznej mogą pobierać opłatę za dostarczenie informacji o środowisku, jednak opłata taka nie przekracza uzasadnionej kwoty.

3. Jeśli pobierane są opłaty, organy władzy publicznej publikują i udostępniają wnioskodawcom wykazy takich opłat, jak również informacje na temat okoliczności, w których opłaty mogą być pobierane lub uchylane”.

21. Zgodnie z art. 6 („Dostęp do [wymiaru] sprawiedliwości”) [17]:

„1. Państwa członkowskie zapewniają każdemu wnioskodawcy, który uzna, że jego wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony (w całości lub częściowo), nieodpowiednio rozpatrzony lub w inny sposób potraktowany niezgodnie z uregulowaniami art. 3, 4 lub 5, dostęp do procedury pozwalającej na zbadanie działań lub uchybień danego organu władzy publicznej przez inny organ władzy publicznej lub ich administracyjną kontrolę przez niezależny i bezstronny organ powołany na mocy przepisów prawa. Procedura taka jest przeprowadzana sprawnie i jest bezpłatna lub podlega niewielkiej opłacie.

2. Poza procedurą odwoławczą, o której mowa w ust. 1, państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcom dostęp do postępowania odwoławczego przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy przepisów prawa, przed którym mogą zostać rozpatrzone działania lub uchybienia danego organu władzy publicznej, oraz którego decyzje mogą stać się ostateczne. Państwa członkowskie mogą również zapewnić dostęp do prawnych środków osobom trzecim, które zostały obciążone w wyniku ujawnienia informacji.

[…]”.

22. Artykuł 7 („Rozpowszechnianie informacji o środowisku”) stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują konieczne środki, by zapewnić, że organy władzy publicznej porządkują informacje o środowisku, które są w zakresie ich kompetencji oraz które znajdują się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone, w taki sposób, aby je aktywnie i systematycznie rozpowszechniać w społeczeństwie, w szczególności wykorzystując komunikację teleinformatyczną i/lub technologię elektroniczną, jeśli są one dostępne[[18]].

[…]

16 — Zobacz również motyw 16.

17 — Zobacz również motyw 19.

18 — Zobacz również motyw 15.

Państwa członkowskie zapewniają stopniowe udostępnianie informacji o środowisku przy wykorzystaniu elektronicznych baz danych, które są łatwo dostępne dla społeczeństwa poprzez publiczne sieci telekomunikacyjne.

2. Informacje, które mają być udostępniane i rozpowszechniane, są odpowiednio uaktualniane i obejmują przynajmniej:

a) teksty międzynarodowych traktatów, konwencji lub porozumień oraz wspólnotowych, krajowych, regionalnych lub lokalnych przepisów prawnych, które dotyczą środowiska lub się do niego odnoszą;

b) polityki, plany i programy odnoszące się do środowiska;

c) raporty dotyczące postępów we wdrażaniu postanowień, o których mowa w lit. a) i b), jeśli są one opracowywane lub posiadane przez organy władzy publicznej w formie elektronicznej;

d) raporty dotyczące stanu środowiska, o których mowa w ust. 3;

e) dane lub podsumowania danych pochodzących z monitoringu działalności, która wpływa lub może wpłynąć na środowisko;

f) pozwolenia mające znaczny wpływ na środowisko oraz porozumienia dotyczące środowiska lub informację, gdzie, w ramach przepisów art. 3, można występować o takie informacje lub je znaleźć;

g) badania nad wpływem na środowisko oraz oceny ryzyka dotyczące elementów środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 1 lit. a), lub informację, gdzie, w ramach postanowień art. 3, można występować o takie informacje lub je znaleźć.

[…]

6. Państwa członkowskie mogą spełnić wymagania niniejszego artykułu, tworząc odnośniki do stron internetowych, na których znajdują się odpowiednie informacje”.

Prawo krajowe

23. W Anglii i Walii ewidencja ciężarów gruntowych odnoszących się do gruntów w danej okolicy prowadzona jest w rejestrze lokalnych ciężarów gruntowych (zwanym dalej „rejestrem”) zgodnie z Local Land Charges Act 1975 (ustawy o lokalnych ciężarach gruntowych z 1975 r.). Sąd odsyłający wyjaśnił, że lokalne ciężary gruntowe to głównie zakazy i ograniczenia w korzystaniu z gruntów nałożone na podstawie przepisów prawnych przez organy władzy publicznej. Można albo przeprowadzić „wyszukiwanie osobiste” przez zbadanie rejestru, albo wystąpić do odpowiednich organów władzy lokalnej o zaświadczenie urzędowe dotyczące wyników wyszukiwania w rejestrze. To ostatnie zwane jest „wyszukiwaniem urzędowym” i, inaczej niż w przypadku wyszukiwania osobistego, władze mogą określić opłaty za dostarczanie informacji w odpowiedzi na te wnioski. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w 2010 r. rząd Zjednoczonego Królestwa stwierdził, że zdecydowaną większość informacji w rejestrze stanowiły informacje o środowisku i w związku z tym, zgodnie z dyrektywą 2003/4, nie można było pobierać opłat za wyszukiwanie osobiste.

24. Zdaniem sądu odsyłającego osoby zajmujące się zawodowo przenoszeniem tytułu własności nieruchomości (conveyancers) będą oczywiście chciały, przed zawarciem transakcji, dokonać wyszukiwania w rejestrze. Jednak zazwyczaj osoby te przedstawiają władzom lokalnym dodatkowe pytania, które nie są objęte systemem lokalnych ciężarów gruntowych (na przykład na temat projektów budowy dróg w sąsiedztwie nieruchomości).

25. Na potrzeby rzeczonych pytań dodatkowych Law Society [19] opracowało dwa kwestionariusze, które można przesłać właściwemu organowi. Należy do nich formularz „CON29R", zalecany przy wszystkich transakcjach [20]. Służy do wyszukiwania urzędowego innego rodzaju. Dana osoba może zamiast tego przeprowadzić wyszukiwanie osobiste w innych rejestrach będących w posiadaniu danego organu władzy. Stopień trudności w dostępie do informacji uzależniony jest od tego, w jaki sposób rejestry te są prowadzone i uporządkowane.

26. Sąd odsyłający wskazuje, że wiele informacji, które mogą zostać udzielone w odpowiedzi na wniosek CON29R, wchodzi w zakres pojęcia „informacji o środowisku" w rozumieniu dyrektywy 2003/4.

27. Artykuł 8 Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) Regulations 2008 [rozporządzenia z 2008 r. o organach władzy lokalnej (Anglia) (opłaty za wyszukiwanie informacji o nieruchomościach), zwanego dalej „rozporządzeniem z 2008 r."] stanowi, że organ władzy lokalnej może pobierać opłaty od osób (w tym również od innych organów władzy lokalnej) za udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące nieruchomości (co obejmuje także „wyszukiwanie urzędowe"). Ewentualne opłaty są ustalane według uznania organu władzy lokalnej, lecz muszą one uwzględniać koszty, jakie ponosi organ władzy lokalnej w związku z udzielaniem odpowiedzi na pytania dotyczące nieruchomości. Artykułu 8 nie stosuje się „[…] w zakresie, w jakim organ władzy lokalnej może lub musi nałożyć opłatę niezależnie od niniejszego rozporządzenia" [art. 4 ust. 2 lit. a)]. Tak więc, jak wyjaśnia sąd odsyłający, rozporządzenie z 2008 r. nie miało być stosowane w sytuacji udostępniania informacji o środowisku, ponieważ stosowany jest wtedy inny system [21].

28. Wytyczne zatytułowane „Usługi organów władzy lokalnej w zakresie wyszukiwania informacji o nieruchomościach – wytyczne dotyczące ustalania kosztów i pobierania opłat", wydane przez Department for Communities and Local Government (ministerstwo wspólnot i samorządu lokalnego) jednocześnie z przyjęciem rozporządzenia z 2008 r. zawierają wskazówki na temat możliwości pobierania opłat przez władze zgodnie z zasadami kalkulacji kosztów, które są zgodne z istniejącymi zasadami księgowości organów władzy lokalnej.

29. Artykuł 8 Environmental Information Regulations 2004 (rozporządzenia z 2004 r. o informacjach o środowisku, zwanego dalej „EIR 2004"), które dokonało transpozycji dyrektywy 2003/4 do brytyjskiego porządku prawnego [22], reguluje naliczanie opłat za udostępnianie informacji o środowisku. Artykuł 8 ust. 2 zakazuje organowi władzy publicznej pobierania opłaty od osoby występującej o dostęp do publicznych rejestrów lub wykazów zawierających informacje o środowisku, które znajdują się w ich posiadaniu, lub o zbadanie informacji objętych wnioskiem w miejscu, w którym są one udostępniane w tym celu. Zgodnie z art. 8 ust. 3 opłata „nie przekracza kwoty uznanej przez organ władzy publicznej za uzasadnioną". Na mocy art. 8 ust. 8 organ władzy publicznej publikuje i udostępnia wnioskodawcom tabelę pobieranych przez siebie opłat.

19 — Jest to organ samorządu zawodowego reprezentujący członków zawodu prawniczego solicitor w Anglii i Walii.

20 — Drugi formularz zwany formularzem „CON29O" jest wykorzystywany do celów opcjonalnych pytań dodatkowych.

21 — Zobacz pkt 29, 30 i 37 poniżej.

22 — Z wyjątkiem zakresu dotyczącego szkockich organów władzy publicznej.

30. Artykuł 18 EIR 2004 zawiera przepisy dotyczące wykonania i zaskarżenia Freedom of Information Act 2000 (ustawy o wolności informacji z 2000 r.), zgodnie z którymi każdy może wystąpić do Information Commissioner (komisarza właściwego ds. informacji) o wydanie decyzji stwierdzającej, że organ władzy publicznej nie rozpatrzył wniosku o udostępnienie informacji o środowisku stosownie do części 2 EIR 2004 (która zawiera art. 8). W takim przypadku Information Commissioner bada skargę i, jeśli to konieczne, wydaje decyzję (wzywającą organ władzy publicznej do zastosowania się do EIR 2004). Sąd odsyłający wskazuje, że jest przekonany, iż Information Commissioner jest „niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy przepisów prawa" w rozumieniu art. 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4 i że on sam jest objęty zakresem regulacji art. 6 ust. 2 tej dyrektywy. Może on uwzględnić odwołanie lub wydać nową decyzję, jeżeli stwierdzi, że decyzja Information Commissioner jest niezgodna z prawem. W przypadku takiego odwołania Tribunal może dokonać kontroli ustaleń faktycznych *de novo* i rozpatrzyć nowe dowody. Od jego wyroku można wnieść kasację do Upper Tribunal.

Stan faktyczny, postępowanie i pytania prejudycjalne

31. W East Sussex rady: district i borough councils (które podlegają East Sussex County Council) prowadzą wyszukiwania urzędowe i prowadzą zbiór informacji niezbędnych do udzielania odpowiedzi na większość wniosków opartych na formularzu CON29R. Do East Sussex County Council wpływa wiele takich wniosków, ponieważ jej właściwość obejmuje drogi, systemy komunikacyjne, sieć kolejową, publiczne drogi piesze i grunty wspólne. Żądane informacje dostarcza (pocztą elektroniczną) w ciągu dwóch dni roboczych. Posiada ubezpieczenie od odpowiedzialności wynikającej z błędów w dostarczonych informacjach.

32. W wyniku wprowadzenia rozporządzenia z 2008 r. East Sussex County Council opracowała i opublikowała cennik opłat za udzielanie odpowiedzi na wnioski CON29R (przedstawiony w załączniku do wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie). Opłaty wynoszą, w zależności od żądanych informacji, od 0 do 10,00 GBP za odpowiedź na pytanie. W cenniku stwierdzono również, że „[o]płaty zostały określone na podstawie szacowanych kosztów udzielania odpowiedzi na pytania, w tym składnika kosztów odpowiadającego utrzymaniu w tym celu systemów informatycznych, podzielonych przez liczbę pytań prognozowaną na podstawie danych z poprzedniego roku". W odniesieniu do autostrad wytyczne (zawarte w tym samym załączniku) mają następujące brzmienie: „w sprawie wszelkich wnioskowanych informacji nienależących do zakresu postępowania CON29 pytania prosimy kierować do [Highway Land Information Team]; poinformujemy Państwa o kosztach udzielenia odpowiedzi na pytanie". Według sądu odsyłającego stawka godzinowa określona na każdego pracownika obejmuje zarówno koszty wynagrodzenia, jak i pewien udział kosztów ogólnych (przykładowo ogrzewanie, oświetlenie czy usługi wewnętrzne, takie jak zarządzanie zasobami ludzkimi czy szkolenia). Tribunal stwierdził również, że do opłat nie wliczono żadnej nadwyżki ani zysku.

33. Ponieważ transakcja przeniesienia praw do nieruchomości przeważnie dotyczy zakupu nieruchomości o dużej wartości, sąd odsyłający uważa, że opłaty pobierane przez Council nie mogą nikogo zniechęcić do poszukiwania informacji odnoszących się do takich transakcji lub, w stosownym przypadku, w istotny sposób ograniczyć takim osobom dostępu do nich.

34. Według sądu odsyłającego zespół Highway Land Information Team w ramach East Sussex County Council posiada trzech członków personelu stałego i pracowników pomocniczych zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin. Około 60% jego pracy dotyczy wniosków CON29R, do których obsługi wykorzystuje dane posiadane w różnych postaciach, częściowo na nośnikach papierowych i częściowo na komputerowych (sąd odsyłający odwołuje się do wszystkich tych danych łącznie jako do „bazy danych" zespołu). Zespół ten czasem musi zwracać się o informacje do innych zespołów lub działów Council. Niektóre części bazy danych zespołu prowadzone są do innych celów i przeznaczone są do użytku przez inne jednostki Council.

35. Sąd odsyłający wskazuje, że na niewiele pytań z formularza CON29R wnioskodawca może odpowiedzieć w drodze badania „nieprzetworzonych danych" będących w posiadaniu Council. Chociaż Highway Land Information Team dokłada starań, aby zapewnić szerszy dostęp do takich danych, pewne przeszkody jednak pozostają.

36. W dniu 3 czerwca 2011 r. PSG Eastbourne (przedsiębiorstwo wyszukujące informacje o nieruchomościach, członek Property Search Group – „PSG", która jest siecią franczyzową podobnych przedsiębiorstw, będącą pozwanym w postępowaniu głównym) wystąpiło do Highway Land Information Team o udzielenie odpowiedzi na niektóre pytania z formularza CON29R na temat nieruchomości, która, według sądu odsyłającego, była przedmiotem transakcji przeniesienia własności. Na PSG Eastbourne nałożono opłatę w wysokości 17,00 GBP, która została uiszczona.

37. W ramach wewnętrznej kontroli w sytuacji przedłużającego się sporu z PSG Eastbourne, dotyczącego zgodności z prawem opłat pobieranych przez Council, East Sussex County Council stwierdził, że zgodnie z art. 8 EIR 2004 jest on uprawniony do pobierania takiej opłaty. W następstwie skargi Information Commissioner wydał w dniu 29 stycznia 2013 r. decyzję stwierdzającą, że East Sussex County Council nie obciążył PSG Eastbourne opłatą prawidłowo, ponieważ została ona obliczona na zasadzie odzyskania kosztów, podczas gdy „uzasadniona kwota" ograniczałaby się do „zwrotu kosztów wydatkowanych związanych z udostępnieniem informacji w określonej formie, tj. opłaty pocztowej i kosztów sporządzenia fotokopii".

38. W dniu 1 marca 2013 r. East Sussex County Council wniósł skargę na tę decyzję. Zdaniem sądu odsyłającego Information Commissioner wprowadził w istocie dwa nowe zagadnienia do tego postępowania, a mianowicie: i) charakter kontroli sądowej wykonywanej przez Information Commissioner i First-tier Tribunal w ramach badania, czy opłata przekracza uzasadnioną kwotę oraz ii) zasadność opłaty, zakładając, że może ona służyć do pokrycia więcej niż tylko kosztów wydatkowanych. First-tier Tribunal zezwolił PSG i Local Government Association („LGA")[23] na przystąpienie do postępowania. W postępowaniu Information Commissioner i PSG przyznali, że uzasadniona kwota opłaty może również obejmować koszty wynikające z konieczności przeznaczenia przez personel czasu na rozpatrzenie wniosku o udzielenie informacji. First-tier Tribunal zgodził się i uznał również za bezsporne, że organ władzy publicznej może pobierać standardową, ustaloną z góry opłatę w wysokości określonej w oparciu o średnie koszty.

39. W tym kontekście sąd odsyłający wnosi o udzielnie odpowiedzi na następujące pytania prejudycjalne:

„1) Jak należy interpretować art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, a w szczególności czy uzasadniona kwota opłaty za dostarczenie określonego rodzaju informacji o środowisku może zawierać:

a) część kosztów utrzymania bazy danych, z której korzysta organ władzy publicznej w celu udzielenia odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji takiego rodzaju;

b) ogólne koszty związane z czasem przeznaczonym przez pracowników, odpowiednio wzięte pod uwagę przy obliczaniu opłaty?

2) Czy jest zgodne z art. 5 ust. 2 i art. 6 [dyrektywy 2003/4] upoważnienie przez państwo członkowskie w swoich przepisach organu władzy publicznej do pobierania opłaty za dostarczenie informacji o środowisku, która »[…] nie przekracza kwoty uznanej przez organ władzy publicznej za uzasadnioną«, jeżeli decyzja organu władzy publicznej co do tego, jaka kwota jest »kwotą uzasadnioną«, podlega kontroli administracyjnej i sądowej, tak jak ma to miejsce w prawie angielskim?".

23 — Międzypartyjna organizacja polityczna działająca na rzecz councils.

40. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez East Sussex County Council, LGA, Information Commissioner, PSG, rządy duński i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisję Europejską. Te same strony, z wyjątkiem rządu Zjednoczonego Królestwa stawiły się na rozprawie, która odbyła się w dniu 11 grudnia 2014 r. i przedstawiły uwagi ustne.

Analiza

Uwagi wstępne

41. Konwencja z Aarhus stanowi integralną część prawa Unii [24] i jej brzmienie oraz cele powinny być brane pod uwagę przy dokonywaniu wykładni dyrektywy 2003/4 [25]. Konwencja ta ustanawia szereg obowiązków dotyczących środowiska (i odpowiadających im praw członków społeczeństwa) pogrupowanych wokół trzech filarów, a mianowicie: i) dostępu do informacji o środowisku, ii) udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska oraz iii) dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W postępowaniu głównym powstały pytania w odniesieniu do obowiązków wynikających z filarów pierwszego i trzeciego, które dyrektywa 2003/4 ma wprowadzać w życie [26].

42. Bezsporne jest, że dyrektywa 2003/4 ma zastosowanie w postępowaniu głównym. Pytania prejudycjalne odnoszą się do informacji w zakresie, w jakim były one poszukiwane i zostały uzyskane przez PSG Eastbourne (za pomocą formularza CON29R) jako istotne dla wartości nieruchomości (w ramach transakcji), lecz które również stanowią informacje o środowisku w rozumieniu dyrektywy 2003/4 [27]. Jest również bezsporne, że jednostka samorządu terytorialnego posiadała poszukiwane informacje.

43. Wreszcie bezsporne jest, że East Sussex County Council dostarczyła informacje przedsiębiorstwu PSG Eastbourne w ramach działalności niezarobkowej.

W przedmiocie pytania pierwszego

44. Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 wyraźnie upoważnia państwa członkowskie do pobierania opłat z zastrzeżeniem dwóch warunków. Po pierwsze, opłaty mogą być nakładane tylko za *dostarczenie* informacji o środowisku. Po drugie, opłaty takie nie mogą przekraczać *uzasadnionej* kwoty. Brak jest definicji tego, co oznacza „dostarczenie informacji" lub „uzasadniona kwota" [28].

45. Nie ma ponadto w dyrektywie 2003/4 żadnej innej podstawy do obciążenia opłatą wnioskodawcy ubiegającego się o dostęp do informacji o środowisku na wniosek [29].

24 — Zobacz wyrok Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 — Zobacz na przykład wyrok Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Ibidem. Zobacz także motyw 5 dyrektywy 2003/4.

27 — Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2003/4. W każdym razie takie zagadnienie badał sąd odsyłający (zob. wyrok Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 — Pragnę zauważyć, że nie wszystkie wersje językowe posługują się w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 pojęciem (takim jak „supplying" w angielskiej wersji) innym niż w art. 7. Na przykład francuska wersja art. 5 ust. 2 wykorzystuje termin „mise à la disposition", który odpowiada sformułowaniu art. 7. Jednakże pojęcie „supplying" w angielskiej wersji art. 5 ust. 2 odpowiada pojęciu zastosowanemu w angielskiej wersji (autentycznej) art. 4 ust. 8 konwencji z Aarhus. Francuska wersja (jednakowo autentyczna) tego samego postanowienia konwencji z Aarhus używa czasownika „fournir". (Trzecią autentyczną wersją jest wersja rosyjska.)

29 — Zobacz, odnośnie do dyrektywy 90/313, wyrok Komisja/Niemcy, C-217/97, EU:C:1999:395, pkt 55, 58, w którym Trybunał orzekł, że dyrektywa 90/313 dopuszcza ograniczenia swobody dostępu do informacji o środowisku tylko zgodnie z kryteriami i w przypadkach wyraźnie w niej określonych. Potwierdza to ogólną zasadę publicznego dostępu do informacji o środowisku w sposób nieodpłatny i nieograniczony.

46. Moim zdaniem, jeżeli organ nie może odzyskać kosztów w danym przypadku, ponieważ nie dotyczą one dostarczenia informacji, to nie pojawia się kwestia uzasadnienia kwoty opłaty, którą organ ten pragnie nałożyć. Wobec powyższego rozpocznę od analizy znaczenia pojęcia „dostarczenia informacji" z art. 5 ust. 2.

47. Artykuł 5 dokonuje rozróżnienia między, z jednej strony, dostarczeniem informacji (za które organy mogą pobierać opłaty), a z drugiej strony, dostępem do ustanowionych i utrzymywanych publicznych rejestrów lub wykazów (o których mowa w art. 3 ust. 5) oraz sprawdzaniem na miejscu informacji będących przedmiotem wniosku (za które władze nie mogą pobierać opłat). Tak więc *akt dostarczenia* wnioskodawcy informacji w danej formie (art. 5 ust. 2) nie jest równoznaczny z różnymi sytuacjami objętymi zakresem art. 5 ust. 1.

48. Nie jest on również tym samym, co gromadzenie informacji o środowisku, dysponowanie oraz rozpowszechnianie informacji o środowisku lub informowanie społeczeństwa, gdzie takie informacje mogą być znalezione.

49. Obowiązki ustanowione w art. 3–5 są oparte na założeniu, że organ władzy publicznej dysponuje informacjami o środowisku, do których dostępu żądano, i że jest publicznie wiadome, jakie są to informacje i gdzie są przechowywane. Informacje o środowisku obejmują zarówno dane, jak i różne rodzaje oceny tych danych (przykładowo raporty na temat wdrażania przepisów prawnych i analizy gospodarcze)[30]. Informacje te istnieją w formie materialnej (na przykład pisemnej, wizualnej, dźwiękowej i elektronicznej)[31]. Co do zasady wnioskodawcy należy dostarczyć informacje w formacie, o jaki się zwrócił[32].

50. W ramach praktycznych rozwiązań, które państwa członkowskie muszą wdrożyć w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa dostępu, państwa członkowskie powinny udostępniać rejestry lub wykazy informacji o środowisku będących w posiadaniu organów władzy publicznej lub punktów informacyjnych, z wyraźnym wskazaniem, gdzie takie informacje mogą być znalezione[33]. W tym kontekście rozumiem „rejestr" jako spis posiadanych informacji o środowisku, za pomocą którego informacje te mogą być przeszukiwane i identyfikowane. Natomiast baza danych to faktycznie zbiór posiadanych informacji o środowisku. Podczas gdy rejestr może również zawierać rzeczywiste informacje o środowisku, a tym samym może być połączony z bazą danych, jest jednak od niej odrębny[34].

51. Decydujące znaczenie dla niniejszej sprawy ma okoliczność, że art. 5 ust. 1 zakazuje organowi władzy pobierania od osób, które pragną uzyskać dostęp do takich rejestrów i wykazów oraz do informacji o środowisku w celu sprawdzenia ich na miejscu, *jakichkolwiek* wiążących się z tym kosztów. Tak więc organ władzy nie może obciążać kosztami utrzymania oraz udostępniania, po pierwsze, takich rejestrów i wykazów oraz, po drugie, zbioru zawierającego informacje o środowisku, do którego odnoszą się owe rejestry lub wykazy, lub zbioru, który wnioskodawca pragnie sprawdzić na miejscu. O ile zgodnie z art. 5 ust. 2 od wnioskodawców mogą być pobierane opłaty za dostęp w formie dostarczenia informacji o środowisku, o tyle nie widzę żadnego powodu przemawiającego za tym, aby koszty dostarczenia obejmowały obydwa wskazane rodzaje kosztów. Jest tak dlatego, że koszty te są ponoszone w celu wykonania obowiązków wynikających z dyrektywy 2003/4, w szczególności obowiązku udzielania dostępu na wniosek, i tym samym umożliwienia wnioskodawcy zażądania

30 — Zobacz art. 2 dyrektywy 2003/4.

31 — Zobacz na przykład art. 2 ust. 1, art. 2 ust. 3 i art. 2 ust. 4, jak również motyw 10 dyrektywy 2003/4.

32 — Zobacz art. 3 ust. 4 dyrektywy 2003/4.

33 — Zobacz art. 3 ust. 5 lit. c) dyrektywy 2003/4.

34 — Zobacz również ONZ/EKG, The Aarhus Convention: An Implementation Guide [Konwencja z Aarhus: przewodnik stosowania] (wydanie drugie, 2014) (zwany dalej „Przewodnikiem stosowania"), s. 102, 103. Pomimo że przewodnik stosowania nie jest prawnie wiążący (s. 9), Trybunał uznał go za dokument wyjaśniający, który w stosownym wypadku może być brany pod uwagę, obok innych istotnych elementów, przy dokonywaniu wykładni konwencji z Aarhus (zob. na przykład wyroki: Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Edwards, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 34).

i uzyskania dostępu do informacji, niezależnie od formy tegoż dostępu [35]. Jeżeli bowiem należałoby rozumieć, że „dostarczenie" obejmuje tworzenie i utrzymanie rejestru, wykazu lub bazy danych zawierających informacje o środowisku (na nośniku papierowym lub w innym formacie), to w rezultacie w odmienny sposób traktowani byliby członkowie społeczeństwa, którzy występują o dostarczenie, i ci, którzy wnioskują o dostęp w rozumieniu art. 5 ust. 1 lub uzyskują dostęp w wyniku rozpowszechniania. Obu grupom udostępniane są te same informacje ujęte w tym samym rejestrze lub wykazie i przechowywane w tej samej bazie danych. Tymczasem od pierwszej grupy pobierano by opłatę za utrzymanie rejestru i bazy danych, podczas gdy od drugiej grupy (słusznie) nie. Z tych samych względów organ nie może odzyskać od wnioskodawcy kosztów wykonania obowiązku przewidzianego w art. 3 ust. 4, polegającego na dołożeniu wszelkich starań, by posiadać i utrzymywać informacje o środowisku w formach, które mogą być łatwo powielone i dostępne.

52. Podobnie nie można pobierać opłat za dostęp do informacji o środowisku, które są rozpowszechniane publicznie. Dyrektywa 2003/4 (tak jak konwencja z Aarhus) odróżnia obowiązek rozpowszechniania informacji (art. 7 [36]) od obowiązku udostępnienia informacji wnioskodawcy, który występuje o nie w określonej formie (art. 3–5). Wynikający z art. 7 obowiązek dotyczy wszystkich informacji o środowisku znajdujących się w posiadaniu organu władzy publicznej, włączając w to te, które, zgodnie z art. 7 ust. 2, państwo członkowskie powinno udostępniać i rozpowszechniać (i odpowiednio aktualizować). Obowiązek ten oznacza objęcie ochroną interesu publicznego, niezależnie od tego, czy członkowie społeczeństwa wyrazili w rzeczywistości zainteresowanie wymienionymi lub posiadanymi informacjami. Posiadanie i aktywne rozpowszechnianie takich informacji (zaktualizowanych) może również pociągać za sobą znaczące koszty (w szczególności koszty zasobów ludzkich i inne koszty ogólne), przy czym materiał ten można również wykorzystywać do udzielania odpowiedzi na wnioski o dostarczenie informacji. Jednakże koszty te powinny być pokrywane ze środków publicznych.

53. W tym kontekście należy określić „dostarczenie informacji o środowisku" w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 jako udzielenie dostępu na wniosek poprzez przekazanie wnioskodawcy takich informacji w formacie, który ten określił, i w okolicznościach innych niż te, o których mowa w art. 5 ust. 1. W niniejszej sprawie istotne jest, że art. 5 ust. 2 obejmuje również sytuację, gdy informacje są udzielane w sposób umożliwiający wnioskodawcy zapoznanie się z nimi i skorzystanie z nich w wybranym przez niego miejscu i czasie, a tym samym niezależnie od tego, gdzie i w jaki sposób informacje te są przechowywane i udostępniane za pośrednictwem innych środków dostępu.

54. Tak więc organy władzy publicznej mogą pobierać opłaty mające na celu pokrycie kosztów pracowniczych związanych ze sporządzaniem kopii żądanych informacji o środowisku (na przykład, w drodze fotokopiowania lub wydruku dokumentacji lub przesłania jej pocztą elektroniczną) wraz z kosztami, na przykład, papieru, tonera i korzystania z kopiarki. Artykuł 4 ust. 1 konwencji z Aarhus potwierdza tę interpretację. Jednakże z powyższego wynika, że władza publiczna *nie może* poprzez opłaty za dostarczenie informacji odzyskać całości ani części kosztów ustanowienia i utrzymania bazy danych, w której uporządkowała posiadane przez siebie informacje o środowisku i z której korzysta przy udzielaniu odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji takiego rodzaju jak wymienione w formularzu CON29R będącym przedmiotem sporu w postępowaniu głównym [pytanie pierwsze lit. a)] [37].

35 — Zobacz także pkt 74 poniżej.

36 — Przewodnik stosowania (na s. 75) odnosi się do owego prawa z art. 7 jako do „aktywnego prawa dostępu". Wydaje mi się, że prawo to, rozpatrywane z perspektywy beneficjentów takiego dostępu, należałoby logicznie nazwać biernym. Z tego względu nie będę używać słów „aktywne" i „bierne" przy opisywaniu obowiązków (i odpowiadających im praw) na podstawie art. 3–5 i 7.

37 — Zobacz pkt 34 powyżej.

55. W przypadku gdy poszukiwane informacje są już posiadane we wnioskowanym formacie i są łatwo dostępne i powielane, dostarczenie polega w istocie tylko na czynności zwielokrotniania. Tak więc opłata za dostarczenie informacji w takich okolicznościach nie może obejmować niczego, co wykracza poza uzasadnione koszty zwielokrotnienia, które obejmują także koszty czasu przeznaczonego przez pracowników na konkretną czynność udzielenia wnioskodawcy żądanej informacji o środowisku. Jednak dostarczenie informacji nie zawsze będzie tak łatwe i niedrogie, jak zwykłe zwielokrotnianie. Przykładowo posiadane informacje mogły jeszcze nie zostać uporządkowane w sposób zapewniający ich łatwe powielanie i udostępnianie lub mogły zostać zażądane w formacie innym niż ten, w którym znajdują się w posiadaniu organu.

56. Czy w takich okolicznościach możliwe jest, aby dodatkowe koszty poniesione w celu pobrania i uporządkowania informacji, o które wniósł wnioskodawca, a także inne koszty ogólne również zostały odzyskane na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4? To właśnie jest, jak się wydaje, istotą pytania pierwszego lit. b), dotyczącego odzyskania kosztów ogólnych związanych z czasem przeznaczonym przez pracowników na udzielenie odpowiedzi na wniosek o informacje, taki jak ten będący przedmiotem sporu.

57. Czy, o ile takie koszty są ponoszone w związku z wnioskami o dostarczenie informacji i są niezbędne w celu udzielenia informacji wnioskodawcy, organ może pobrać z tego tytułu uzasadnioną opłatę?

58. Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 nie definiuje „uzasadnionej kwoty”. Nie czyni też tego art. 4 ust. 8 konwencji z Aarhus.

59. Generalnie wydaje mi się, że sam fakt, iż ustawodawca uznał, że z uwagi na swój rozmiar i złożoność żądane informacje mogą nie być natychmiast dostępne i że ich pobranie we wnioskowanej formie może stwarzać istotne obciążenie dla organu w kategoriach czasowych i pracowniczych [38] nie jest wystarczającą podstawą do przeniesienia takiego obciążenia na wnioskodawcę. Te obciążenia istnieją nawet wtedy, gdy nikt nie wystąpi o dostarczenie informacji i gdy organ władzy wypełnia inne obowiązki na podstawie dyrektywy 2003/4 [39]. Zauważam również, że istnieją uzasadnione podstawy do odmowy udzielenia informacji w odpowiedzi na wniosek [40]. Co więcej, organ nie może powoływać się na niewypełnienie przez siebie zobowiązań, które na nim ciążą na mocy art. 3 i 7 dyrektywy 2003/4 w celu uzasadnienia pobrania od wnioskodawcy opłaty na podstawie art. 5 ust. 2) ze względu na to, że, na przykład, organ ów posiada informacje w postaci nieprzetworzonych danych, które jeszcze nie zostały przez niego uporządkowane (zgodnie z wymogami) w sposób umożliwiający dostęp do nich [41].

60. Moim zdaniem opłata, która nie przekracza uzasadnionej kwoty w rozumieniu art. 5 ust. 2, to opłata, która: po pierwsze, jest obliczana na podstawie obiektywnych elementów, które są znane i mogą zostać skontrolowane przez osobę trzecią; po drugie, jest obliczana niezależnie od tego, jaki podmiot występuje z wnioskiem o informacje i w jakim celu; po trzecie, jest ustalona na poziomie, który zapewnia realizację celów prawa dostępu do informacji o środowisku na wniosek, a zatem nie zniechęca osób pragnących uzyskać do nich dostęp, ani nie ogranicza ich prawa dostępu; oraz, po czwarte, nie jest większa niż kwota odpowiednia dla powodu, dla którego państwa członkowskie są uprawnione do pobierania tej opłaty (to znaczy, złożenia przez członka społeczeństwa wniosku o dostarczenie informacji o środowisku), i bezpośrednio związana z czynnością dostarczenia tych informacji.

38 — Zobacz na przykład art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/4.

39 — Zobacz także na przykład opinia rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Komisja/Niemcy, C-217/97, EU:C:1999:34, pkt 26.

40 — Zobacz art. 4 dyrektywy 2003/4.

41 — Zobacz art. 1 i motywy 9 i 20 dyrektywy 2003/4.

61. Po pierwsze, pobierana kwota powinna być ustalana na podstawie obiektywnych kryteriów, które mogą być ogłoszone zgodnie z art. 5 ust. 3 dyrektywy 2003/4 i które umożliwiają skontrolowanie uzasadnienia opłaty zgodnie z art. 6.

62. Po drugie, wniosek o dostarczenie informacji nie wymaga wykazania interesu przez wnioskodawcę [42]. Tak więc przy określeniu tej kwoty nie ma znaczenia, kto domaga się dostarczenia informacji i z jakiego powodu.

63. Po trzecie, kwota ta musi uwzględniać okoliczność, że dostęp do informacji o środowisku poprzez dostarczenie tych informacji wpływa na zwiększenie świadomości w sprawach dotyczących środowiska, debatę i uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w rozpatrywanej dziedzinie i ostatecznie na poprawę stanu środowiska [43].

64. Jest to jeden z czynników, które skłoniły Trybunał w sprawie C-217/97 Komisja/Niemcy do orzeczenia, w odniesieniu do art. 5 dyrektywy 90/313, że zważywszy na cel tej dyrektywy, opłata ta nie może zostać ustalona na poziomie, który zniechęca ludzi do starania się o dostęp lub który ogranicza przysługujące im prawo dostępu [44].

65. To samo rozumowanie ma zastosowanie do art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, ponieważ dyrektywa ta ma na celu rozszerzenie dostępu do informacji [45]. Jeżeli bowiem koszty staną się w sposób nieuzasadniony wysokie, jedynie osoby o grubych portfelach będą chciały (lub będą w stanie) zwracać się o udostępnienie informacji o środowisku [46]. Jeśli pozwoli się na taką wysokość kosztów, ludzie mogą być przez to zniechęceni do składania wniosków o udzielenie informacji o środowisku [47].

66. Po czwarte, opłata jest w uzasadnionej kwocie, jeśli obejmuje koszty, które są bezpośrednio związane z czynnością dostarczenia informacji w odpowiedzi na konkretny wniosek. Z powodów, które zostały przedstawione w ramach omówienia pojęcia „dostarczenia" informacji, opłata nie może obejmować kosztów związanych z gromadzeniem, posiadaniem, utrzymaniem i rozpowszechnianiem informacji o środowisku, które zostały poniesione niezależnie od danego wniosku [48].

67. Pomimo faktu, że dyrektywa 90/313 nie dokonuje rozróżnienia między kosztami bezpośrednimi i pośrednimi, w sprawie C-217/97 Komisja/Niemcy Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie nie może pobierać opłaty z tytułu kosztów pośrednich poniesionych w związku z poszukiwaniem i gromadzeniem informacji. Użycie słowa „uzasadniona" oznacza, że państwa członkowskie nie są uprawnione do „[…] przerzucania na osoby wnoszące o udzielenie informacji wszystkich kosztów, w szczególności pośrednich, które rzeczywiście zostały poniesione przez budżet państwa w związku z poszukiwaniem informacji" [49]. Ponadto art. 5 nie zezwalał państwom członkowskim na pobieranie opłat z tytułu „zadań administracyjnych związanych z wnioskiem o udzielenie informacji" [50]. Niemniej

42 — Zobacz art. 3 ust. 1 i motyw 8 dyrektywy 2003/4. Porównaj zastosowanie wyrażenia „prove" (w miejsce „state") w art. 3 ust. 1 dyrektywy 90/313 [w wersji angielskiej].

43 — Zobacz motyw 1 dyrektywy 2003/4.

44 — Wyrok Komisja/Niemcy, C-217/97, EU:C:1999:395, pkt 47; opinia rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Komisja/Niemcy, C-217/97, EU:C:1999:34, pkt 23.

45 — Zobacz motyw 2 dyrektywy 2003/4.

46 — Zobacz także opinia rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Komisja/Niemcy, C-217/97, EU:C:1999:34, pkt 25.

47 — Zobacz również Przewodnik stosowania (s. 94), który stanowi, iż „[k]onwencja wychodzi z założenia, że jeżeli informacje mają być rzeczywiście dostępne, muszą być również przystępne finansowo".

48 — Zobacz pkt 47–54 powyżej.

49 — Wyrok Komisja/Niemcy, C-217/97, EU:C:1999:395, pkt 48.

50 — Ibidem, pkt 57.

jednak Trybunał nie przeprowadził szczegółowej kontroli rodzajów opłat pobieranych na podstawie prawa niemieckiego (zgodnie z którym pobierana opłata zależy od stopnia zaangażowania organów władzy w kategoriach nakładu pracy i czasu) ze względu na to, że Komisja nie wykazała, iż przepisy te nie były zgodne z celem art. 5 dyrektywy 90/313 [51].

68. Geneza dyrektywy 2003/4 i treść motywu 18 powodują jednak niepewność co do tego, czy ten element rozumowania Sądu w sprawie C-217/97 Komisja/Niemcy może być zastosowany do art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4.

69. W przeciwieństwie do Komisji (która nie omówiła tych zagadnień w swoim pierwotnym projekcie) [52], Parlament Europejski zaproponował, aby stwierdzić w sposób wyraźny (w preambule i w treści), że opłata nie powinna przekraczać rzeczywistych kosztów i nie powinna obejmować kosztów związanych z czasem przeznaczonym przez pracowników na wyszukiwanie [53]. Chociaż Komisja w istocie zgodziła się na te propozycje [54], Rada wolała mniej szczegółowo określić, co opłata może lub czego nie może obejmować na mocy ówczesnego projektu art. 5 ust. 2. Rada „nie mogła przyjąć […], że opłata nie powinna obejmować czasu poświęconego na wyszukiwanie […]: wyszukiwanie może [być] bardzo czasochłonne i kosztowne, wolność od opłaty może prowadzić do składania lekkomyślnych wniosków o udzielenie informacji […]” [55].

70. Parlament podtrzymał swoje stanowisko. Zaproponował nawet dodanie w treści dyrektywy, że opłata „nie przekracza rzeczywistego kosztu sporządzenia kopii wnioskowanych materiałów” [56]. Komisja nie mogła zgodzić się z tym wnioskiem – wolała, aby nie wykraczać poza konwencję z Aarhus, i uważała, że ponieważ proponowana dyrektywa była dyrektywą ramową, państwa członkowskie powinny posiadać pewien stopień elastyczności przy jej transpozycji do prawa krajowego [57].

71. Tekst art. 5 ust. 2 w postaci ostatecznie przyjętej nie odzwierciedla żadnego elementu tych dyskusji. Natomiast motyw 18 stanowi, że opłata „nie może […] przekraczać rzeczywistych kosztów omawianych materiałów”, chociaż za niewygórowaną uważana jest opłata odpowiadająca cenom rynkowym, „gdy organy władzy publicznej udostępniają informacje za opłatą oraz jeśli jest to konieczne, by zagwarantować ciągłość gromadzenia i publikowania takich informacji”.

72. Trzeba zacząć od tego, że motyw 18 nie ma tej samej wagi co art. 5 ust. 2. Decyzja prawodawcy wyrażona jest przecież wyłącznie w przepisach, to znaczy w prawodawczej części dyrektywy (lub jakiegokolwiek innego aktu). Motywy preambuły są jedynie jednym z elementów kontekstowych służących wykładni przepisów. Nie mogą one samodzielnie ustanawiać norm [58].

51 — Ibidem, pkt 52.

52 — W pierwotnym projekcie Komisji treść proponowanego art. 5 ust. 3 oraz proponowany tekst późniejszego motywu 18 są podobne do treści art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4. Zobacz motyw 21 wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, COM(2000) 402 wersja ostateczna (Dz.U. C 337 E, s. 156).

53 — Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, COM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD).

54 — Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, COM(2001) 303 wersja ostateczna (Dz.U. 2001, C 240 E, s. 289).

55 — Wspólne stanowisko (WE) nr 24/2002 przyjęte przez Radę w dniu 28 stycznia 2002 r. (Dz.U. C 113 E, s. 1). Zakładam, że użyte w wersji angielskiej wyrażenie (zadziwiające) „freedom of charge” (wolność od opłaty) oznacza „the absence of a charge” (brak opłaty).

56 — Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego w sprawie wspólnego stanowiska Rady dotyczącego przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG, 11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD); stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w drugim czytaniu w dniu 30 maja 2002 r. w celu przyjęcia dyrektywy 2002/…/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG.

57 — Opinia Komisji, na podstawie art. 251 ust. 2 akapit trzeci, lit. c) traktatu WE, na temat zmian Parlamentu Europejskiego do wspólnego stanowiska Rady w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, zmieniającego projekt Komisji zgodnie z art. 250 ust. 2 traktatu WE, COM/2002/498 wersja ostateczna.

58 — Zobacz na przykład wyrok Caronna, C-7/11, EU:C:2012:396, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo. Zasada ta znajduje odzwierciedlenie w dokumencie „Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji dotyczący redagowania aktów prawa wspólnotowego”, 2013, zasada 10.

73. Niemniej jednak nie można pominąć, w szczególności, ani zdania drugiego motywu 18, ani powodu jego umieszczenia. Zdanie to dotyczy dwóch ograniczeń, którym podlega prawo do pobierania opłaty za dostarczenie informacji, a mianowicie określa, za co można ją pobierać („koszty omawianych materiałów") i kwotę kosztów, która może zostać odzyskana („rzeczywiste koszty" poniesione przez organ władzy publicznej w celu dostarczenia informacji).

74. Moim zdaniem opłata w „uzasadnionej kwocie" musi opierać się na rzeczywiście poniesionych kosztach związanych z czynnością dostarczenia informacji o środowisku w odpowiedzi na konkretny wniosek. Obejmują one koszty związane z czasem przeznaczonym przez pracowników na poszukiwanie oraz przedstawienie żądanych informacji i koszt przedstawienia ich w żądanej formie (która może być różna). Nie sądzę jednak, aby dopuszczalne było pobieranie opłat mających na celu również pokrycie kosztów ogólnych, takich jak koszty ogrzewania, oświetlenia czy usług wewnętrznych. Chociaż część tych kosztów ogólnych może być faktycznie związana z procesem stworzenia warunków pozwalających organowi na udostępnianie informacji o środowisku na wniosek, to koszty te (podobnie jak koszty utrzymania i zapewnienia dostępu do rejestrów i wykazów informacji o środowisku [59]) nie zostały poniesione wyłącznie w związku z dostarczeniem informacji w odpowiedzi na konkretny wniosek. Zgodnie z moim rozumieniem motywu 18 potwierdza on to stanowisko [60].

W przedmiocie pytania drugiego

W przedmiocie dopuszczalności

75. Pytanie drugie dąży do ustalenia, czy art. 5 ust. 2 i art. 6 dyrektywy 2003/4 stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, zgodnie z którym opłata za dostarczenie informacji o środowisku „nie przekracza kwoty uznanej przez organ władzy publicznej za uzasadnioną", jeżeli decyzja organu władzy publicznej w tym względzie podlega kontroli administracyjnej i sądowej, tak jak ma to miejsce w prawie krajowym.

76. Na podstawie ścisłej wykładni prawa angielskiego, jak wyjaśnia sąd odsyłający, wyrażenie „uznana przez organ władzy publicznej za uzasadnioną" oznacza, że wysokość opłaty może zostać zakwestionowana tylko na podstawie tego, że sama decyzja władz publicznych była „nieuzasadniona" w rozumieniu prawa administracyjnego (tj. była nieracjonalna, bezprawna lub niesłuszna) oraz że zakres kwestionowania ustaleń faktycznych poczynionych przez ten organ jest bardzo ograniczony. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zostały zawarte żadne inne informacje dotyczące organizacji kontroli administracyjnej lub sądowej.

77. W swoich uwagach na piśmie rząd Zjednoczonego Królestwa wyjaśnił, że „kontrola administracyjna i sądowa [przewidziana] w prawie angielskim", do której odnosi się pytanie drugie, obejmuje szereg podstaw odwołania, z których jedną jest „Wednesbury unreasonableness" (niezasadność według wyroku Wednesbury) [61].

59 — Zobacz pkt 51, 52 powyżej.

60 — Przypomnę, że bezsporne jest, iż w postępowaniu głównym organ władzy publicznej dostarczył informacje w ramach działalności niezarobkowej (zob. pkt 43 powyżej). W niniejszej sprawie nie ma potrzeby głębszego omawiania fragmentów motywu 18 dotyczących udostępniania informacji o środowisku na zasadach komercyjnych.

61 — Zobacz *Associated Provincial Picture Houses Ltd* v *Wednesbury Corporation*, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. Zakres kontroli sądowej stanowi złożone zagadnienie. Dla dogłębnej analizy zob. na przykład M. Supperstone, J. Goudie, P. Walker, H. Fenwick, *Judicial Review*, fifth edition, Butterworths Law, 2014; M. Fordham, *Judicial Review*, sixth edition, Hart Publishing, 2012.

78. Zarówno Komisja, jak i rząd Zjednoczonego Królestwa zastanawiały się nad potrzebą udzielenia odpowiedzi na to pytanie. Sąd odsyłający precyzuje przecież, że co do zagadnienia (podniesionego w pytaniu drugim) „strony nie są zgodne" i że „nie jest jasne, czy w niniejszej sprawie ma ono praktyczne znaczenie, lecz może ono wpłynąć na stanowisko Tribunal i Information Commissioner w przyszłości".

79. Przypomnę konsekwentną linię orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którą odrzucenie przez Trybunał wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że zadane pytania nie mają żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego i prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na te pytania [62]. Jedynie do sądu odsyłającego należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak również ocena znaczenia dla sprawy pytań, które zadaje Trybunałowi [63].

80. Nie widzę żadnej podstawy do tego, aby podawać w wątpliwość decyzję sądu odsyłającego o włączeniu, pomimo wątpliwości, pytania drugiego do postanowienia odsyłającego. Na pytanie to należy zatem również udzielić odpowiedzi.

Co do istoty

81. Warunek zasadności z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 dotyczy kwoty opłaty, a nie decyzji organu władz publicznych. Artykuł 5 ust. 2 nie zawiera odesłania do pojęcia uzasadnionej opłaty w prawie krajowym. W przypadku gdy treść przepisu prawa Unii nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy mu zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania [64]. Zasada ta znajduje zastosowanie w związku z zasadą, że w przypadku, gdy prawo Unii nie jest wystarczająco precyzyjne, państwa członkowskie są zobowiązane, dokonując transpozycji dyrektywy, zapewnić jej pełną skuteczność, przy czym dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania w kwestii wyboru środków [65].

82. Artykuł 5 ust. 2 wymaga, aby organy władzy publicznej zapewniły, że pobierane przez nie opłaty nie przekraczają uzasadnionej kwoty, której probierzem jest obiektywne znaczenie „uzasadnionej kwoty" na gruncie prawa Unii [66]. Wymóg ten, sam w sobie, nie sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, zgodnie z którym organ władzy publicznej powinien upewnić się, że pobierane opłaty spełniają ten warunek. Rzeczywiście, można by oczekiwać, że w ramach dobrej praktyki administracyjnej organ władzy publicznej powinien w pierwszej kolejności przeprowadzić taką kontrolę w odniesieniu do ustalonego poziomu opłaty. Ten krok jest wcześniejszy i oddzielny od kontroli administracyjnej i sądowej, wymaganych, odpowiednio, przez art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4.

83. Co z ostatnim elementem pytania drugiego, a mianowicie „jeżeli decyzja organu władzy publicznej co do tego, jaka kwota jest »kwotą uzasadnioną«, podlega kontroli administracyjnej i sądowej, tak *jak ma to miejsce w prawie angielskim*" (wyróżnienie moje)?

62 — Zobacz na przykład wyrok Kušionová, C-34/13, EU:C:2014:2189, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok Fish Legal i Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

63 — Zobacz na przykład wyrok Todaro Nunziatina & C., C-138/09, EU:C:2010:291, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo.

64 — Zobacz na przykład wyrok w sprawie Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

65 — Zobacz na przykład wyrok w sprawie Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo.

66 — Zobacz pkt 58–74 powyżej.

84. Jak już wskazałam [67], Trybunał otrzymał od sądu odsyłającego stosunkowo niewiele materiału na temat prawa krajowego i choć odbyła się rozprawa, rząd Zjednoczonego Królestwa w niej nie uczestniczył. Ponadto rola Trybunału w ramach odesłania prejudycjalnego polega wyłącznie na orzekaniu w przedmiocie wykładni prawa Unii, a rola sądu odsyłającego na interpretowaniu i stosowaniu prawa krajowego w świetle wskazówek udzielonych w odpowiedzi na pytania prejudycjalne [68]. Nie byłoby zatem właściwe dalsze analizowanie w niniejszej sprawie standardów i ograniczeń angielskiej kontroli sądowej. Przeciwnie, należy skoncentrować się wyłącznie na tym, jakie zobowiązania ustanawia prawo Unii.

85. W tym kontekście art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4 zobowiązuje państwo członkowskie do zapewnienia, że istnieje najpierw kontrola administracyjna, a następnie kontrola sądowa tego, czy decyzja organu władzy publicznej w sprawie uzasadnionej kwoty opłaty jest zgodna z istniejącym w prawie Unii autonomicznym pojęciem tego, co jest „uzasadnione" w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4. Właśnie to powinno zostać sprawdzone w procesie kontroli. Dostępność takiej kontroli jest istotna dla zapewnienia skutecznego wykonania prawa publicznego dostępu do informacji o środowisku, ustanowionego w dyrektywie 2003/4 [69]. Tak więc państwo członkowskie musi zagwarantować, że procedura kontroli, którą ustanowiło, pozwala na ocenę zasadności konkretnej nałożonej opłaty pod kątem pojęcia uzasadnionej kwoty takich opłat przewidzianej przez prawo Unii. Do właściwego sądu odsyłającego należy dokonanie wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby ową kontrolę zapewnić [70].

Wnioski

86. W świetle całości powyższych rozważań jestem zdania, że Trybunał powinien odpowiedzieć na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez First-tier Tribunal (Information Rights) (Zjednoczone Królestwo) w sposób następujący:

— „Dostarczenie informacji o środowisku" w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG należy interpretować jako udzielenie dostępu na wniosek poprzez przekazanie wnioskodawcy takich informacji w formacie, który ten określił, i w okolicznościach innych niż te, o których mowa w art. 5 ust. 1. Artykuł 5 ust. 2) obejmuje również sytuację, gdy informacje są udzielane w sposób umożliwiający wnioskodawcy zapoznanie się z nimi i skorzystanie z nich w wybranym przez niego miejscu i czasie, a tym samym niezależnie od tego, gdzie i w jaki sposób informacje te są przechowywane i udostępniane za pośrednictwem innych środków dostępu.

— Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 nie zezwala organowi władzy publicznej na odzyskanie, poprzez pobieranie opłat za dostarczenie informacji, całości ani części kosztów ustanowienia i utrzymania bazy danych, w której uporządkował posiadane przez siebie informacje o środowisku i z której korzysta przy udzielaniu odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji takiego rodzaju jak wymienione w formularzu takim jak będący przedmiotem sporu przed sądem odsyłającym.

— Opłata, która nie przekracza uzasadnionej kwoty w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, to opłata, która: po pierwsze, jest obliczana na podstawie obiektywnych elementów, które są znane i mogą zostać skontrolowane przez osobę trzecią; po drugie, jest obliczana niezależnie od tego, jaki podmiot występuje z wnioskiem o informacje i w jakim celu; po trzecie, jest ustalona na poziomie,

67 — Zobacz pkt 76 powyżej.

68 — Zobacz na przykład wyrok Transportes Urbanos y Servicios Generales, C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 23, 25.

69 — Zobacz również na przykład Przewodnik stosowania, s. 15.

70 — W przedmiocie obowiązku stosowania i wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem Unii, zob. na przykład wyroki: Ryanair, C-30/14, EU:C:2015:10, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo; Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

który zapewnia realizację celów prawa dostępu do informacji o środowisku na wniosek, a zatem nie zniechęca osób pragnących uzyskać do nich dostęp ani nie ogranicza ich prawa dostępu; oraz, po czwarte, nie jest większa niż kwota odpowiednia dla powodu, dla którego państwa członkowskie są uprawnione do pobierania tej opłaty (to znaczy, złożenia przez członka społeczeństwa wniosku o dostarczenie informacji o środowisku), i bezpośrednio związana z czynnością dostarczenia tych informacji.

— W szczególności opłata w „uzasadnionej kwocie" na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 musi opierać się na rzeczywiście poniesionych kosztach związanych z czynnością dostarczenia informacji o środowisku w odpowiedzi na konkretny wniosek. Obejmują one koszty związane z czasem przeznaczonym przez pracowników na poszukiwanie oraz przedstawienie żądanych informacji i koszt przedstawienia ich w żądanej formie (która może być różna). Jednak nie jest dopuszczalne pobieranie opłat mających na celu również pokrycie kosztów ogólnych, takich jak koszty ogrzewania, oświetlenia czy usług wewnętrznych. Chociaż część tych kosztów ogólnych może być faktycznie związana z procesem stworzenia warunków pozwalających organowi na udostępnianie informacji o środowisku na wniosek, to koszty te (podobnie jak koszty utrzymania i zapewnienia dostępu do rejestrów i wykazów informacji o środowisku) nie zostały poniesione wyłącznie w związku z dostarczeniem informacji w odpowiedzi na konkretny wniosek.

— Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 wymaga, aby organy władzy publicznej zapewniły, że pobierane przez nie opłaty nie przekraczają uzasadnionej kwoty, której probierzem jest obiektywne znaczenie „uzasadnionej kwoty" na gruncie prawa Unii. Wymóg ten, sam w sobie, nie sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, zgodnie z którym organ władzy publicznej powinien upewnić się, że pobierane opłaty spełniają ten warunek. Ten krok jest wcześniejszy i oddzielny od kontroli administracyjnej i sądowej, wymaganych, odpowiednio, przez art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4.

— Artykuł 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4 zobowiązuje państwo członkowskie do zapewnienia, że istnieje najpierw kontrola administracyjna, a następnie kontrola sądowa tego, czy decyzja organu władzy publicznej w sprawie uzasadnionej kwoty opłaty jest zgodna z istniejącym w prawie Unii autonomicznym pojęciem tego, co jest „uzasadnione" w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4. Tak więc państwo członkowskie musi zagwarantować, że procedura kontroli, którą ustanowiło, pozwala na ocenę zasadności konkretnej nałożonej opłaty pod kątem pojęcia uzasadnionej kwoty takich opłat przewidzianej przez prawo Unii. Do właściwego sądu odsyłającego należy dokonanie wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby ową kontrolę zapewnić.