



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 6 października 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Konwencja z Aarhus — Dyrektywa 2003/4/WE — Artykuły 5 i 6 —
Publiczny dostęp do informacji dotyczących środowiska — Opłata za udostępnienie informacji
o środowisku — Pojęcie „uzasadnionej kwoty” — Koszty utrzymywania bazy danych i koszty ogólne —
Dostęp do wymiaru sprawiedliwości — Kontrola administracyjna i sądowa decyzji nakładającej opłatę

W sprawie C-71/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights)
(Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 4 lutego 2014 r., które wpłynęło do Trybunału
w dniu 10 lutego 2014 r., w postępowaniu

East Sussex County Council

przeciwko

Information Commissioner,

przy udziale:

Property Search Group,

Local Government Association,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes izby, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász i D. Šváby,
sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 grudnia 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu East Sussex County Council przez R. Cobb i C. Brannigan, solicitors, oraz przez
N. Pleminga, QC,

— w imieniu Information Commissioner przez R. Bailey’a, solicitor, oraz A. Proops, barrister,

* Język postępowania: angielski.

- w imieniu Property Search Group przez N. Claytona,
- w imieniu Local Government Association przez R. Cobb, solicitor,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez L. Christiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez J. Mauriciego oraz S. Blackmore'a, barristers,
- w imieniu rządu duńskiego przez C. Thorninga oraz M. Wolff, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Pignataro-Nolin, L. Armati oraz J. Norris-Usher, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 kwietnia 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 i 6 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. L 41, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 375).
- 2 Powyższy wniosek został złożony w ramach sporu między East Sussex County Council (radą hrabstwa East Sussex, zwaną dalej „County Council”) a Information Commissioner (rzecznikiem ochrony danych osobowych) w przedmiocie decyzji wydanej przez Information Commissioner stwierdzającej niezgodność z prawem opłaty, której żądała County Council za dostarczenie informacji o środowisku od PSG Eastbourne – przedsiębiorstwa wyszukującego informacje o nieruchomościach.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska została podpisana w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1) (zwana dalej „konwencją z Aarhus”).
- 4 Artykuł 4 wspomnianej konwencji, zatytułowany „Dostęp do informacji dotyczących środowiska”, przewiduje w ust. 1, że z zachowaniem pewnych wyjątków i pod warunkiem spełnienia pewnych wymogów każda ze stron tej konwencji zapewni, że władze publiczne, w odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji dotyczących środowiska, udostępnią społeczeństwu, w ramach ustawodawstwa krajowego, taką informację.
- 5 Artykuł 4 ust. 8 konwencji z Aarhus precyzuje:

„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 chcąc pobierać takie opłaty za dostarczenie informacji udostępnia 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”.

- 6 Artykuł 9 owej konwencji, zatytułowany „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości” stanowi w ust. 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, będzie miała dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy ustawy.

W sytuacji gdy strona zapewni[a] takie odwołanie do sądu, umożliwia też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.

[...]”.

Prawo Unii

Dyrektywa 90/313/EWG

- 7 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 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):

„Państwa członkowskie mogą ustanowić opłatę za udzielenie informacji, ale opłata taka nie może przekraczać uzasadnionego kosztu dostarczenia tej informacji [uzasadnionej kwoty]”.

Dyrektywa 2003/4

- 8 W motywach 2 i 18 dyrektywy 2003/4 stwierdzono:

„2) [...] Niniejsza dyrektywa zwiększa dotychczasowy dostęp do tych informacji, który został zagwarantowany przez dyrektywę 90/313/EWG.

[...]

(18) Organy władzy publicznej powinny móc pobrać opłatę za dostarczenie informacji o środowisku, jednak opłata taka nie powinna być wygórowana [powinna być uzasadniona], co oznacza, że nie może ona przekraczać rzeczywistych kosztów omawianych materiałów. [...]”.

- 9 Artykuł 1 lit. a) powyższej dyrektywy stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest:

a) 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; [...]”.

- 10 Artykuł 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przewiduje, że:

„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”.

11 Artykuł 3 ust. 5 tej samej dyrektywy stanowi:

„Dla celów niniejszego artykułu państwa członkowskie zapewniają, że:

[...]

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 [są udostępniane].

[...]”.

12 Artykuł 5 dyrektywy 2003/4, zatytułowany „Opłaty”, stanowi w ust. 1 i 2:

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

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

13 Artykuł 6 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Dostęp do [wymiaru] sprawiedliwości”, stanowi w ust. 1 i 2, co następuje:

„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 [ponowne] zbadanie działań lub uchybień [zaniechań] danego organu władzy publicznej przez [ten lub] 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 [ponownie] rozpatrzone działania lub uchybienia [zaniechania] 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”.

Prawo Zjednoczonego Królestwa

14 Environmental Information Regulations 2004 (rozporządzenie z 2004 r. w sprawie informacji o środowisku, zwane dalej „EIR 2004”) dokonuje transpozycji dyrektywy 2003/4 do prawa krajowego.

15 Artykuł 8 ust. 1–3 EIR 2004 stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem ust. 2–8, w przypadkach gdy organ władzy publicznej udostępnia informacje o środowisku [...], może on obciążyć wnioskodawcę kosztami udostępnienia tych informacji.

2. Organ władzy publicznej nie pobiera opłaty od wnioskodawcy za umożliwienie mu:

- a) dostępu do publicznych rejestrów i wykazów zawierających informacje o środowisku, będących w posiadaniu organu władzy publicznej, lub
- b) zapoznania się z wnioskowanymi informacjami w miejscu, które organ władzy publicznej udostępnia do celów wglądu.

3. Opłata pobierana na podstawie ust. 1 nie przekracza kwoty uznanej przez organ władzy publicznej za uzasadnioną”.

16 Na podstawie art. 50 ust. 1 Freedom of Information Act 2000 (ustawy z 2000 r. o wolności informacji), w wersji zmienionej przez art. 18 EIR 2004, każda zainteresowana osoba może zwrócić się do Information Commissioner o wydanie decyzji w kwestii, czy dany organ władzy publicznej rozpatrzył jej wniosek o udzielenie informacji zgodnie z określonymi w EIR 2004 wymogami.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

17 W ramach transakcji nieruchomościowej PSG Eastbourne, przedsiębiorstwo wyszukujące informacje o nieruchomościach, złożyło do County Council wnioski o udzielenie informacji o środowisku, aby przekazać uzyskane informacje w celach handlowych osobom zainteresowanym wspomnianą transakcją. County Council, do której często wpływają tego rodzaju wnioski, zwane „wyszukiwaniami informacji o nieruchomościach”, dostarczyła wnioskowanym odpowiedzi i obciążyła wnioskodawcę wieloma opłatami o łącznej wysokości 17 funtów sterlingów (GBP) (w przybliżeniu 23 EUR), stosując standardową tabelę opłat. Zgodnie z załącznikiem C do postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym kwota tych opłat mieściła się w przypadku każdej z nich pomiędzy 1 a 4,50 GBP (w przybliżeniu między 1 a 6 EUR).

18 Znaczna liczba danych wykorzystywanych do udzielenia odpowiedzi na wspomniane wyszukiwania informacji o nieruchomościach jest przetwarzana i organizowana przez dział informacji County Council w bazie danych zawierającej dane w wersji elektronicznej lub papierowej. Owa baza danych służy również innym komórkom County Council do wykonywania rozmaitych zadań.

19 Tabela opłat stosowana przez County Council przewiduje za każdy typ wnioskowanej informacji opłatę ryczałtową, stosowaną w sposób jednolity bez względu na osobę wnioskodawcy. Opłaty te zostały obliczone przez County Council na podstawie stawki godzinowej z uwzględnieniem czasu przeznaczonego przez cały dział informacji na utrzymywanie bazy danych i udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji. Zgodnie z praktyką County Council opłaty nałożone w niniejszym przypadku miały na celu pokrycie całości kosztów poniesionych przez ten organ w związku z realizacją tych dwóch zadań, nie prowadząc do osiągnięcia przez ten zysku. Stawka godzinowa przyjęta dla określenia wysokości tych opłat obejmuje nie tylko koszty wynagrodzenia pracowników, ale również udział w kosztach ogólnych. Według sądu odsyłającego włączenie kosztów ogólnych do obliczenia wspomnianych opłat odpowiada zwyczajowym zasadom księgowości.

20 W następstwie zakwestionowania przez PSG Eastbourne faktu nałożenia przez County Council wymaganych opłat Information Commissioner wydał decyzję o ich niezgodności z art. 8 ust. 3 EIR 2004, ponieważ zawierają one koszty inne niż opłaty pocztowe, koszty sporządzenia fotokopii lub inne koszty poniesione w związku z udostępnieniem wnioskowanych informacji.

- 21 County Council, wspierana przez Local Government Association (stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego), wniosła skargę na powyższą decyzję do sądu odsyłającego, twierdząc, że opłaty figurujące w jej tabeli opłat są zgodne z prawem i nie przekraczają uzasadnionej kwoty. Information Commissioner, wspierany przez Property Search Group (PSG), twierdzi natomiast, że uwzględnienie kosztów związanych z utrzymywaniem bazy danych lub kosztów ogólnych przy obliczaniu takich opłat jest sprzeczne z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4. W każdym razie w świetle prac przygotowawczych w związku z wydaniem dyrektywy 2003/4 Information Commissioner przyznał, że opłaty należne na podstawie owego artykułu nie ograniczają się do poniesionych wydatków, ale mogą również obejmować koszty związane z czasem przeznaczonym przez pracowników na udzielenie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji.
- 22 Podzielając powyższą ocenę, sąd odsyłający uważa, że opłaty figurujące w tabeli opłat stosowanej przez County Council nie mogą nikogo zniechęcić do uzyskania informacji o środowisku w szczególnym kontekście wyszukiwania informacji o nieruchomościach, zważywszy na wartość transakcji, których dotyczą.
- 23 Poza tym sąd odsyłający uznał, że County Council błędnie obliczyła opłaty, ponieważ uwzględniła przy ich wymiarze roczne koszty personelu związane z utrzymywaniem bazy danych County Council, podczas gdy niektóre części tej bazy służą realizacji innych celów niż udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji. W konsekwencji uważa on, że co najwyżej część kosztów związanych z utrzymywaniem wspomnianej bazy danych powinna zostać uwzględniona przy obliczaniu opłat.
- 24 Niemniej jednak sąd odsyłający zastanawia się, czy część kosztów związanych z utrzymywaniem przez County Council bazy danych i część kosztów ogólnych związanych z czasem przeznaczonym przez jej pracowników na utrzymywanie tej bazy danych oraz na udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji może być uwzględniona przy obliczaniu opłat zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4.
- 25 Co więcej, sąd odsyłający zastanawia się nad niezbędnym zakresem kontroli administracyjnej i sądowej przewidzianej w art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4 dotyczącej uzasadnionej kwoty opłaty, uznając przy tym, że praktyczny wpływ tej kwestii na wynik postępowania głównego jest niepewny. W tym względzie sąd ten zauważa, że brzmienie art 8 ust. 3 EIR 2004, interpretowane zgodnie z zasadami angielskiego prawa administracyjnego, ogranicza zakres kontroli decyzji wydanej przez dany organ do tego, czy sporna decyzja była sama w sobie nieuzasadniona, to znaczy nieracjonalna, niezgodna z prawem lub niesłuszna, z bardzo ograniczoną możliwością kontroli istotnych dla sprawy ustaleń faktycznych poczynionych przez ten organ.
- 26 W takich okolicznościach First-tier Tribunal (General Regulatory Chamber, Information Rights) (sąd pierwszej instancji, izba ogólnych przepisów prawnych, prawo do informacji) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Jak należy interpretować art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE, a w szczególności czy uzasadniona kwota opłaty za udostępnienie 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/WE upoważnienie przez państwo członkowskie w swoich przepisach organu władzy publicznej do pobierania opłaty za udostępnienie 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?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 27 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że opłata za udostępnienie szczególnego rodzaju informacji o środowisku może zawierać w sobie część kosztów wynikających z utrzymywania bazy danych, takiej jak w sprawie w postępowaniu głównym, wykorzystywanej w tym celu przez organ władzy publicznej, jak również koszty ogólne związane z czasem, jaki pracownicy tego organu przeznaczają z jednej strony na utrzymywanie tej bazy danych, a z drugiej strony na udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji o środowisku, uwzględnione w odpowiedni sposób przy określaniu wysokości tej opłaty.
- 28 Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 organy władzy publicznej mogą pobierać opłatę za udostępnienie informacji o środowisku, jednak opłata taka nie może przekraczać uzasadnionej kwoty.
- 29 Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 44 i 46 opinii, wskazany powyżej przepis uzależnia nałożenie opłaty od spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, wszelkie elementy, na podstawie których oblicza się wysokość opłaty, winny dotyczyć „udostępnienia” wnioskowanych informacji o środowisku. Po drugie, jeśli spełniony jest warunek pierwszy, dodatkowo całkowita kwota opłaty nie może przekraczać „uzasadnionej kwoty”.
- 30 Po pierwsze, należy zatem zbadać, czy koszty poniesione w związku z utrzymywaniem bazy danych – takiej jak w sprawie w postępowaniu głównym – wykorzystywanej do celów udostępniania informacji o środowisku, jak i koszty ogólne związane z czasem przeznaczonym przez pracowników danego organu władzy publicznej, po pierwsze, na utrzymywanie tej bazy danych, a po drugie, na udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji, stanowią elementy dotyczące „udostępnienia” informacji o środowisku.
- 31 W celu ustalenia, co stanowi „[udostępnienie]” informacji o środowisku w rozumieniu art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, należy uwzględnić związek między tym przepisem a art. 5 ust. 1 tej dyrektywy.
- 32 W powyższym względzie należy zauważyć, że dyrektywa 2003/4 wprowadza różnicę między, z jednej strony, „udostępnieniem” informacji o środowisku, za które organy władzy publicznej mogą pobierać opłaty na podstawie art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, a z drugiej strony, „dostępem” do publicznych rejestrów lub wykazów stworzonych i utrzymywanych w sposób określony w art. 3 ust. 5 tej dyrektywy oraz „sprawdzeniem na miejscu [zapoznaniem się na miejscu]” z informacjami będącymi przedmiotem wniosku, które nie podlegają opłatom zgodnie z art. 5 ust. 1 tej samej dyrektywy.
- 33 Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4 zawiera bowiem odesłanie do art. 3 ust. 5 tej dyrektywy. Zgodnie z tym art. 3 ust. 5 lit. c) państwa członkowskie zapewniają, że zostaną określone praktyczne warunki zapewniające skuteczną realizację prawa dostępu do informacji o środowisku. W tym celu dyrektywa wymienia w szczególności „stworzenie i utrzymywanie infrastruktury pozwalającej na sprawdzanie informacji będących przedmiotem wniosku [zapoznanie się z informacjami będącymi przedmiotem wniosku]” oraz „rejesty lub wykazy informacji o środowisku, będąc[e] w posiadaniu organów władzy publicznej lub punktów informacyjnych, z wyraźnym wskazaniem, gdzie takie informacje mogą być znalezione [są udostępniane]”.

- 34 Jak wynika zatem z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4 w związku z art. 3 ust. 5 lit. c) tej dyrektywy, państwa członkowskie mają nie tylko obowiązek stworzyć i utrzymywać rejestry i wykazy informacji o środowisku będących w posiadaniu organów władzy publicznej lub punktów informacyjnych oraz infrastruktury pozwalającej na zapoznanie się z tymi informacjami, ale również umożliwić dostęp do tych rejestrów, wykazów i infrastruktury pozwalającej na zapoznanie się z informacjami w sposób nieodpłatny.
- 35 Nieodpłatny charakter dostępu do wspomnianych rejestrów, wykazów i infrastruktury pozwalającej na zapoznanie się z informacjami, przewidziany w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4, winien pomóc w zdefiniowaniu pojęcia „[udostępnienia]” informacji o środowisku w rozumieniu art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, które z kolei może podlegać opłacie.
- 36 Z powyższego wynika, że w zasadzie tylko koszty niewynikające ze stworzenia i utrzymywania wspomnianych rejestrów, wykazów i infrastruktury pozwalającej na zapoznanie się z informacjami można przypisać „udostępnieniu” informacji o środowisku, za które organy krajowe mają prawo domagać się opłaty na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4.
- 37 W związku z powyższym koszty spowodowane utrzymywaniem bazy danych, która jest wykorzystywana przez organ władzy publicznej w celu udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji o środowisku, nie mogą być uwzględnione przy obliczaniu opłaty za „udostępnianie” informacji o środowisku.
- 38 Jak wynika bowiem ze związku między art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4 i art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, opisanego w pkt 31–35 niniejszego wyroku, takie wydatki są związane ze stworzeniem i utrzymywaniem rejestrów, wykazów oraz infrastruktury pozwalającej na zapoznanie się z informacjami, których koszty nie podlegają zwrotowi zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/4 w związku z art. 3 ust. 5 lit. c) tej dyrektywy. Jednak sytuacja, w której organy władzy publicznej mogłyby przerzucić takie wydatki na osoby, które złożyły wnioski o udzielenie informacji na podstawie art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, podczas gdy zapoznanie się na miejscu z informacjami zgromadzonymi w bazie danych jest zgodnie z art. 5 ust. 1 tej dyrektywy nieodpłatne, powodowałaby wewnętrzną sprzeczność.
- 39 Natomiast koszty związane z „udostępnieniem” informacji o środowisku, które mogą zostać pobrane zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, obejmują nie tylko opłaty pocztowe i koszt sporządzenia fotokopii, ale również koszty związane z czasem przeznaczonym przez pracowników danego organu władzy publicznej na udzielenie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji, co obejmuje między innymi czas przeznaczony na poszukiwanie wnioskowanych informacji i nadanie im wymaganej formy. W rzeczy samej, koszty te nie wynikają ze stworzenia i utrzymywania rejestrów i wykazów informacji o środowisku będących w posiadaniu organu ani też stworzenia i utrzymywania infrastruktury pozwalającej na zapoznanie się z tymi informacjami. Wniosek ten skądinąd potwierdza motyw 18 omawianej dyrektywy, zgodnie z którym opłaty nie mogą co do zasady przekroczyć „rzeczywistych kosztów” wykorzystanych materiałów.
- 40 Biorąc pod uwagę użycie w owym motywie pojęcia „rzeczywistych kosztów”, należy stwierdzić, że koszty ogólne, uwzględnione w odpowiedni sposób, mogą w zasadzie zostać włączone przy obliczaniu wysokości opłaty przewidzianej w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4. Jak zauważył sąd odsyłający, uwzględnienie kosztów ogólnych przy obliczaniu wysokości opłaty odpowiada bowiem zwyczajowym zasadom księgowości. Niemniej jednak koszty te mogą zostać uwzględnione przy obliczaniu wysokości tej opłaty jedynie w zakresie, w jakim mogą zostać przyporządkowane do jakiejś pozycji kosztowej związanej z „udostępnieniem” informacji o środowisku.
- 41 Biorąc pod uwagę fakt, że czas przeznaczony przez pracowników organu władzy publicznej na udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji wchodzi w zakres pojęcia „udostępniania” informacji o środowisku, jak to zostało stwierdzone w pkt 39 niniejszego wyroku,

przypadająca na ten czas część kosztów ogólnych może być również uwzględniona przy obliczaniu opłaty przewidzianej w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4. Natomiast nie jest tak w przypadku części kosztów ogólnych związanych z czasem przeznaczonym przez pracowników na stworzenie i utrzymywanie bazy danych wykorzystywanej przez organ władzy publicznej w celu udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnienie informacji.

- 42 Następnie w odniesieniu do drugiego warunku ustanowionego w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, że całkowita kwota opłaty przewidzianej w tym przepisie nie może przekraczać uzasadnionej kwoty, z orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 5 dyrektywy 90/313, które to orzecznictwo jest nadal właściwe do celów stosowania art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4, wynika, że należy wykluczyć wszelką wykładnię pojęcia „uzasadnionej kwoty”, która mogłaby mieć skutek odstrasżający dla osób pragnących uzyskać informacje lub mogłaby ograniczyć prawo dostępu do informacji (zob. podobnie, wyrok Komisja/Niemcy, C-217/97, EU:C:1999:395, pkt 47).
- 43 Aby ocenić, czy opłata wymagana zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 ma odstrasżający skutek, należy wziąć pod uwagę zarówno sytuację ekonomiczną osoby występującej z wnioskiem o udzielenie informacji, jak i interes ogólny związany z ochroną środowiska. Taka ocena nie może być zatem dokonana wyłącznie na podstawie sytuacji ekonomicznej zainteresowanego, ale musi również opierać się na obiektywnej analizie wysokości tej opłaty. W tym względzie wspomniana opłata nie może przekraczać możliwości finansowych zainteresowanego ani wydawać się w każdym razie obiektywnie nieuzasadniona.
- 44 Jako że sąd odsyłający uważa, że z uwagi na wartość transakcji, których dotyczy sprawa, opłaty nałożone przez County Council nie wydają się odstrasżające w konkretnym kontekście wyszukiwania informacji o nieruchomościach, należy stwierdzić, że sam fakt, iż opłaty te nie są odstrasżające w sytuacji ekonomicznej osób uczestniczących w transakcjach nieruchomościowych, nie zwalnia organu władzy publicznej z obowiązku zapewnienia, by opłaty te nie wydawały się nieuzasadnione także społeczeństwu, zważywszy na interes ogólny związany z ochroną środowiska. Jednakże, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, nie wydaje się, by takie opłaty jak te będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, które zostały wymienione w pkt 17 niniejszego wyroku i które winny zresztą zostać obniżone o koszty związane ze stworzeniem i utrzymywaniem bazy danych, wykraczały poza to, co uzasadnione.
- 45 W świetle całości powyższych rozważań trzeba odpowiedzieć na pytanie pierwsze, że art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że opłata za udostępnienie szczególnego rodzaju informacji o środowisku nie może zawierać w sobie żadnej części kosztów wynikających z utrzymywania bazy danych, takiej jak ta w sprawie w postępowaniu głównym, wykorzystywanej w tym celu przez organ władzy publicznej, ale może zawierać koszty ogólne związane z czasem, jaki pracownicy tego organu przeznaczają na udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji, uwzględnione w odpowiedni sposób przy określaniu wysokości tej opłaty, pod warunkiem że całkowita kwota tej opłaty nie przekracza uzasadnionej kwoty.

W przedmiocie pytania drugiego

- 46 W pytaniu drugim sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że są z nim sprzeczne przepisy krajowe, na mocy których uzasadniony charakter opłaty za udostępnienie szczególnego rodzaju informacji o środowisku podlega jedynie ograniczonej kontroli administracyjnej i sądowej, takiej jak przewidziana prawem angielskim.

W przedmiocie dopuszczalności

- 47 Komisja Europejska i rząd Zjednoczonego Królestwa wyrażają wątpliwości co do dopuszczalności pytania drugiego, z uwagi na fakt, że sąd odsyłający jest zdania, że praktyczny wpływ tego pytania na wynik postępowania głównego jest niepewny.
- 48 W powyższym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie przewidziane w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu pytania dotyczące wykładni prawa Unii zadane przez sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa rozstrzygnięcia przez Trybunał wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wówczas, gdy wnioskowana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania w użyteczny sposób (zob. podobnie wyrok *Fish Legal i Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 29, 30).
- 49 Sam tylko brak pewności sądu odsyłającego, czy zakres kontroli administracyjnej i sądowej uzasadnionego charakteru opłaty za udostępnienie informacji o środowisku będzie miał praktyczny wpływ na wynik sprawy w postępowaniu głównym, nie wystarcza, by dojść do jednoznacznego wniosku, że wykładnia prawa UE, o którą wnosi sąd odsyłający w pytaniu drugim, nie ma żadnego związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub że dotyczy problemu o charakterze hipotetycznym. Pytanie to jest zatem dopuszczalne.

Co do istoty

- 50 Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2003/4 stanowi w istocie, że państwa członkowskie wprowadzą niezbędne przepisy, aby zapewnić, że każda osoba występująca z wnioskiem o udzielenie informacji będzie mogła wszcząć postępowanie, w ramach którego działania lub zaniechania danego organu władzy publicznej będą mogły zostać ponownie rozpatrzone przez ten lub inny organ władzy publicznej lub stać się przedmiotem kontroli administracyjnej przez niezależny i bezstronny organ powołany na mocy przepisów prawa.
- 51 Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/4 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 zaniechania danego organu władzy publicznej, oraz którego decyzje mogą stać się ostateczne.
- 52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w sytuacji gdy w braku uregulowań ustanowionych w danej dziedzinie przez prawo Unii do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad proceduralnych i środków prawnych mających zagwarantować ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, te zasady nie mogą być mniej korzystne od zasad odnoszących się do odpowiednich środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (wyrok *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). W odniesieniu do drugiej z wymienionych zasad należy również przypomnieć, że art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest poświęcony prawu do skutecznego środka prawnego przed bezstronnym sądem (zob. w tym względzie wyrok *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 53 W dyrektywie 2003/4 pojęcia „[ponownego] zbadani[a]” oraz „administracyjn[ej] kontrol[i]” użyte w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, jak również wyrażenie „ponownie rozpatrzone” zawarte w art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, nie determinują zakresu kontroli administracyjnej i sądowej wymaganej tą dyrektywą. W braku szczególnych uregulowań w prawie Unii w tej dziedzinie określenie tego zakresu należy do porządków prawnych państw członkowskich, z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności.
- 54 Jeżeli chodzi o zasadę równoważności, należy stwierdzić, że akta sprawy przedłożone Trybunałowi nie zawierają dowodów pozwalających wyciągnąć wnioski, że zasady proceduralne dotyczące środków prawnych ustanowionych w prawie angielskim w celu zapewnienia ochrony uprawnień jednostek wynikających z prawa Unii są mniej korzystne niż zasady proceduralne regulujące podobne środki prawne mające na celu ochronę uprawnień jednostek opartych na przepisach wewnętrznych.
- 55 W odniesieniu do zasady skuteczności należy zauważyć, że w niniejszym przypadku wymaga ona, by ochrona praw, jakie osoby występujące z wnioskiem o udzielenie informacji wywodzą z dyrektywy 2003/4, nie była uzależniona od warunków, które czynią wykonywanie tych praw praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym.
- 56 Należy przypomnieć w tym kontekście, że przyjmując dyrektywę 2003/4, prawodawca Unii miał na celu zapewnienie zgodności prawa Unii z konwencją z Aarhus, wprowadzając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, by każda osoba fizyczna lub prawna państwa członkowskiego Unii miała dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania przez tę osobę interesu (wyrok *Fish Legal i Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo). Istnienie skutecznej kontroli administracyjnej i sądowej w przedmiocie nałożenia opłaty za udostępnienie takich informacji jest ściśle związane z osiągnięciem tego celu. Ponadto kontrola ta winna koniecznie obejmować kwestię, czy organ władzy publicznej spełnił dwa warunki określone w art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, które zostały wskazane w pkt 29 niniejszego wyroku.
- 57 W niniejszym przypadku sąd odsyłający zauważa, że brzmienie art. 8 ust. 3 EIR 2004, interpretowanego zgodnie z zasadami angielskiego prawa administracyjnego, ogranicza zakres kontroli administracyjnej i sądowej do kwestii, czy decyzja wydana przez dany organ władzy publicznej była nieracjonalna, niezgodna z prawem lub niesłuszna, z bardzo ograniczoną możliwością kontroli istotnych dla sprawy ustaleń faktycznych poczynionych przez ten organ.
- 58 W powyższym względzie Trybunał stwierdził, że wykonywanie praw wynikających z porządku prawnego Unii nie staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione z tego wyłącznie względu, że procedura kontroli sądowej decyzji organów administracyjnych nie pozwala na całościową kontrolę tych decyzji. Z tego samego orzecznictwa wynika jednak, że krajowa procedura kontroli sądowej winna umożliwić sądowi rozpatrującemu skargę o stwierdzenie nieważności takiej decyzji skuteczne zastosowanie – w ramach kontroli jej zgodności z prawem – odpowiednich zasad i norm prawa Unii (zob. podobnie wyroki: *Upjohn*, C-120/97, EU:C:1999:14, pkt 30, 35, 36, a także *HLH Warenvertrieb i Orthica*, C-211/03, C-299/03 i od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, pkt 75–77). A zatem kontrola sądowa ograniczona do oceny tylko niektórych kwestii faktycznych jest zgodna z prawem Unii, pod warunkiem że pozwala ona sądowi, przed którym toczy się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji, na rzeczywiste zastosowanie – w ramach kontroli zgodności tej decyzji z prawem – odpowiednich zasad i norm prawa Unii (zob. podobnie wyrok *HLH Warenvertrieb i Orthica*, C-211/03, C-299/03 i od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, pkt 79).
- 59 W każdym razie należy uściślić, że zarówno kwestia, czy jakiś składnik kosztów dotyczy „udostępnienia” wnioskowanych informacji i może zatem jako taki zostać uwzględniony w celu obliczenia nałożonej opłaty, jak i kwestia, czy łączna kwota opłaty jest uzasadniona, stanowią kwestie

dotyczące prawa Unii. Powinny one być przedmiotem kontroli administracyjnej i sądowej, która zostaje przeprowadzona na podstawie obiektywnych kryteriów i która może zapewnić całkowite poszanowanie przesłanek wynikających z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4.

- 60 Do sądu krajowego należy ustalenie, czy wskazane powyżej wymogi zostały spełnione w sprawie w postępowaniu głównym oraz w razie potrzeby dokonanie wykładni prawa krajowego zgodnie z tymi wymogami.
- 61 W świetle powyższych uwag na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, że art. 6 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że nie są z nim sprzeczne przepisy krajowe, na mocy których uzasadniony charakter opłaty za udostępnienie szczególnego rodzaju informacji o środowisku podlega jedynie ograniczonej kontroli administracyjnej i sądowej – takiej jak ta przewidziana prawem angielskim – pod warunkiem że kontrola ta jest przeprowadzana na podstawie obiektywnych kryteriów oraz zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności obejmuje kwestię, czy organ władzy publicznej nakładający tę opłatę przestrzegał przesłanek przewidzianych w art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, czego kontrola należy do sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG należy interpretować w ten sposób, że opłata za udostępnienie szczególnego rodzaju informacji o środowisku nie może zawierać w sobie żadnej części kosztów wynikających z utrzymywania bazy danych, takiej jak ta w sprawie w postępowaniu głównym, wykorzystywanej w tym celu przez organ władzy publicznej, ale może zawierać koszty ogólne związane z czasem, jaki pracownicy tego organu przeznaczają na udzielanie odpowiedzi na indywidualne wnioski o udostępnienie informacji, uwzględnione w odpowiedni sposób przy określaniu wysokości tej opłaty, pod warunkiem że całkowita kwota tej opłaty nie przekracza uzasadnionej kwoty.
- 2) Artykuł 6 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że nie są z nim sprzeczne przepisy krajowe, na mocy których uzasadniony charakter opłaty za udostępnienie szczególnego rodzaju informacji o środowisku podlega jedynie ograniczonej kontroli administracyjnej i sądowej – takiej jak ta przewidziana prawem angielskim – pod warunkiem że kontrola ta jest przeprowadzana na podstawie obiektywnych kryteriów oraz zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności obejmuje kwestię, czy organ władzy publicznej nakładający tę opłatę przestrzegał przesłanek przewidzianych w art. 5 ust. 2 tej dyrektywy, czego kontrola należy do sądu odsyłającego.

Podpisy