



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 16 lipca 2020 r.¹

Sprawa C-619/19

Land Baden-Württemberg
przeciwko
D.R.
przy udziale:
Deutsche Bahn AG,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht
(federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Dyrektywa 2003/4/WE –
Artykuł 4 ust. 1 – Publiczny dostęp do informacji dotyczących środowiska – Wyjątki od prawa
dostępu – Pojęcie „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” –
Zakres stosowania – Ograniczenie w czasie ochrony materiałów przeznaczonych do wewnętrznego
komunikowania się – Projekt komunikacyjno-urbanistyczny „Stuttgart 21”

I. Wprowadzenie

1. W ramach wielu systemów przewidujących swobodny dostęp do informacji funkcjonuje odstępstwo dotyczące materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się. Jako uzasadnienie takiego odstępstwa podnosi się, że możliwość odmowy ujawnienia informacji służy zapewnieniu wyczerpujących i uczciwych obrad organów decyzyjnych, które w przeciwnym razie podlegałyby przepisom dotyczącym swobodnego dostępu. Tego rodzaju odstępstwa są ustanawiane ze świadomością, że w interesie publicznym leży, aby członkowie organu administracji mogli swobodnie wyrażać swoje wątpliwości, zastrzeżenia i obawy oraz – w ujęciu ogólnym – wymieniać różne poglądy, wiedząc, iż informacje na temat przebiegu takich wewnętrznych obrad co do zasady nie są dostępne dla członków społeczeństwa i są chronione przed ujawnieniem na podstawie właściwych uregulowań dotyczących swobodnego dostępu do informacji.

2. Podobne zwolnienie obowiązuje w prawie Unii. Jak się zaraz przekonamy, kwestia interpretacji i uściślenia tego systemu odstępstwa dotyczącego materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się stanowi kontekst, w jaki wpisuje się niniejsze odesłanie prejudycjalne, którego przedmiotem jest wykładnia art. 4 ust. 1 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/EWG². W ujęciu bardziej szczegółowym wniosek o wydanie

¹ Język oryginału: angielski.

² Dz.U. 2003, L 41, s. 26.

orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy znaczenia jednego z przewidzianych w tym przepisie wyjątków od prawa dostępu do dokumentów, mianowicie wyjątku związanego z „materiałami przeznaczonymi do wewnętrznego komunikowania się”, a także możliwości ograniczenia stosowania owego wyjątku w czasie.

3. Ten wniosek został złożony w ramach sporu między Land Baden-Württemberg a D.R. Przedmiotem tych sporów był złożony przez D.R. wniosek o udostępnienie informacji o środowisku zawartych w pewnych dokumentach Staatsministerium Baden-Württemberg (ministerstwa stanu kraju związkowego Badenia-Wirtembergia, Niemcy, zwanego dalej „ministerstwem stanu”). Dokumenty te dotyczyły z kolei projektu zagospodarowania komunikacyjno-urbanistycznego pod nazwą „Stuttgart 21” realizowanego w stuttgarckich Schlossgarten (ogrodach zamku w Stuttgarcie).

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

4. Artykuł 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r.³, jest zatytułowany „Dostęp do informacji dotyczących środowiska”. Ustępy 3, 4 i 6 owego artykułu mają następujące brzmienie:

„3. [Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli:]

[...]

c) żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania albo dotyczy wewnętrznego komunikowania się władz publicznych, jeżeli takie wyłączenie jest przewidziane w prawie krajowym lub zwyczajowej praktyce, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji.

4. Można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli ujawnienie jej miałoby szkodliwy wpływ na:

a) poufność postępowania prowadzonego przez władze publiczne, tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe;

[...]

Powyższe powody umożliwiające odmowę są interpretowane w sposób zawężający, biorąc pod uwagę społeczny interes przemawiający za ujawnieniem informacji i to, czy żądana informacja dotyczy wprowadzania zanieczyszczeń do środowiska.

[...]

6. Każda ze stron zapewnia, że jeżeli informacje wyłączone z ujawniania zgodnie z ust. 3 lit. c) i z ust. 4 można oddzielić bez naruszenia poufności informacji wyłączonych, to władze publiczne udostępniają pozostałą część żądanych informacji dotyczących środowiska”.

³ Dz.U. 2005, L 124, s. 1.

B. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 1049/2001

5. Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji⁴ stanowi:

„Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny”.

2. Rozporządzenie nr 1367/2006

6. Artykuł 6 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty⁵ jest zatytułowany „Zastosowanie wyjątków dotyczących wniosków o udzielenie informacji dotyczących środowiska” i ma następujące brzmienie:

„1. W odniesieniu do art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, z wyjątkiem dochodzeń, w szczególności tych dotyczących możliwego naruszenia prawa wspólnotowego, uznaje się, że nadrzędny interes publiczny nakazujący ujawnienie informacji istnieje w przypadku, gdy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska. W odniesieniu do innych wyjątków określonych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 podstawy odmowy podlegają wykładni zawężającej, z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy ujawnienie, oraz tego, czy wnioskowane informacje dotyczą emisji do środowiska.

[...]”.

3. Dyrektywa 2003/4

7. Motywy 11, 16 i 17 dyrektywy 2003/4 przewidują:

„(11) Biorąc pod uwagę zasadę określoną w art. 6 traktatu, wymagania dotyczące ochrony środowiska powinny być włączone do definicji i realizacji polityk Wspólnoty oraz jej działań, definicja organów władzy publicznej powinna zostać rozszerzona, tak by uwzględniać rząd lub inne organy administracji publicznej na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, niezależnie od tego, czy pełnią one określone obowiązki dotyczące środowiska. Definicja ta powinna również objąć inne osoby lub organy sprawujące, na mocy prawa krajowego, publiczne funkcje administracyjne dotyczące środowiska, jak też inne osoby lub organy im podlegające i pełniące publiczne obowiązki lub funkcje dotyczące środowiska.

⁴ Dz.U. 2001, L 145, s. 43.

⁵ Dz.U. 2006, L 264, s. 13.

[...]

- (16) Prawo do informacji oznacza, że ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Podstawy do odmowy powinny być interpretowane zawężająco, przy czym należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji. Powody odmowy powinny zostać przedstawione wnioskodawcy w terminie określonym przez niniejszą dyrektywę.
- (17) Organy władzy publicznej powinny udostępniać część informacji o środowisku, w przypadku gdy z informacji, których dotyczy wnioski, można wydzielić informacje wchodzące w zakres wyjątków”.

8. Artykuł 4 dyrektywy 2003/4, który jest zatytułowany „Wyjątki”, stanowi:

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

[...]

- d) wniosek dotyczy materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych;
- e) wniosek dotyczy materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, przy czym należy uwzględnić publiczny interes ujawnienia informacji.

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

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

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

[...]

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

[...]

4. Informacje o środowisku będące w posiadaniu organów władzy publicznej lub dla nich przeznaczone, które są przedmiotem wniosku, są udostępniane częściowo, jeśli z całości tych informacji można wydzielić informacje, do których stosuje się postanowienia ust. 1 lit. d) i e) oraz ust. 2.

[...]”.

C. Prawo niemieckie

9. Przepisem prawa krajowego, który znajduje zastosowanie w sprawie, jest § 28 ust. 2 pkt 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (ustawy o zarządzaniu środowiskiem naturalnym kraju związkowego Badenia-Wirtembergia, zwanej dalej „UVwG BW”) z dnia 25 listopada 2014 r.⁶, zmienionej art. 1 ustawy z dnia 28 listopada 2018 r.⁷. Ma on następujące brzmienie:

„Wniosek podlega oddaleniu, jeżeli dotyczy materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się organu podlegającego obowiązkowi informacyjnemu w rozumieniu § 23 ust. 1, chyba że przeważa interes publiczny w udostępnieniu informacji”.

III. Okoliczności faktyczne postępowania głównego

10. U podstaw niniejszej sprawy leży wniosek o udzielenie informacji o środowisku złożony przez D.R., osobę fizyczną, która domaga się dostępu do pewnych dokumentów ministerstwa stanu pozostających w związku z wycinką drzew na cele projektu komunikacyjno-urbanistycznego „Stuttgart 21” w ogrodach zamku w Stuttgarcie w październiku 2010 r.

11. Dokumenty te dotyczą, z jednej strony, informacji będących w posiadaniu zespołu zarządzającego ministerstwa stanu na temat komisji śledczej „Aufarbeitung des Polizeieinsatzes am 30. September 2010 im Stuttgarter Schlossgarten” (zajmującej się badaniem interwencji policji w dniu 30 września 2010 r. w ogrodach zamku w Stuttgarcie), a z drugiej strony, uwag ministerstwa stanu dotyczących postępowania pojednawczego przeprowadzonego w związku z projektem „Stuttgart 21” w dniach 10 i 23 listopada 2010 r.

12. Verwaltungsgericht (sąd administracyjny, Niemcy) oddalił skargę wniesioną przez D.R. w odniesieniu do tych dokumentów w związku z nieuwzględnieniem jego wniosku. Na skutek odwołania wniesionego przez D.R. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Badenia-Wirtembergia) nakazał Land Baden-Württemberg udostępnienie dokumentów D.R. Zdaniem owego sądu dane dokumenty dotyczą informacji o środowisku, a ponadto nie zostały spełnione przesłanki odmowy udostępnienia informacji. Dokumenty ministerstwa stanu dotyczące informacji będących w posiadaniu zespołu zarządzającego oraz postępowania pojednawczego nie są chronione jako materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się, ponieważ taka ochrona obowiązuje pod względem czasowym jedynie w trakcie trwania procesu podejmowania decyzji przez organ władzy publicznej.

13. W swojej skardze rewizyjnej wniesionej do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) Land Baden-Württemberg domaga się przywrócenia wyroku sądu pierwszej instancji.

14. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zdaniem sądu odsyłającego informacje, o których udzielenie zwrócił się D.R., stanowią „informacje o środowisku” znajdujące się w posiadaniu „organu władzy publicznej” w rozumieniu dyrektywy 2003/4. Sąd ten powziął natomiast wątpliwość, czy w rozpatrywanej przezeń sprawie może znaleźć zastosowanie wyjątek dotyczący „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”, ponieważ to pojęcie nie zostało zdefiniowane w owej dyrektywie.

6 GBl, s. 592.

7 GBl, s. 439.

15. Po pierwsze, sąd odsyłający zwraca się o wyjaśnienie, w jaki sposób należy interpretować pojęcie „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”, w szczególności, czy dokumenty lub informacje muszą być określonego gatunku, aby mogły zostać zakwalifikowane jako „materiały przeznaczone do komunikowania się” w rozumieniu dyrektywy 2003/4, oraz ponadto czy pojęcie „materiałów przeznaczonych do komunikowania się” oznacza, że dane informacje powinny być skierowane do osoby trzeciej lub że mogą one obejmować dane faktyczne. Po drugie, sąd ten zwraca się również z pytaniem, czy wymóg „wewnętrznego” charakteru oznacza, że dane materiały przeznaczone do komunikowania się, które nie wyszły jeszcze na zewnątrz organu, ale taki jest ich cel, nie wchodzą w zakres stosowania tego wyjątku. Po trzecie, sąd odsyłający wyraża pewne wątpliwości co do ograniczeń czasowych obowiązywania tego wyjątku.

IV. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i postępowanie przed Trybunałem

16. W tych okolicznościach, postanowieniem z dnia 8 maja 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 sierpnia 2019 r., Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) [dyrektywy 2003/4] należy interpretować w ten sposób, że pojęcie »materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się« obejmuje wszelkie materiały, które nie wychodzą na zewnątrz organu podlegającego obowiązkowi informacyjnemu?
- 2) Czy ochrona »materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się« zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) [dyrektywy 2003/4] obowiązuje bez ograniczeń czasowych?
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie: Czy ochrona »materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się« zgodnie z art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) [dyrektywy 2003/4] obowiązuje jedynie do czasu, gdy organ podlegający obowiązkowi informacyjnemu podejmie decyzję lub zostanie ukończona inna procedura administracyjna?».

17. Uwagi na piśmie złożyli Land Baden-Württemberg, Deutsche Bahn, D.R., rząd niemiecki, Irlandia, rząd Zjednoczonego Królestwa, rząd norweski i Komisja Europejska. Po zakończeniu pisemnego etapu postępowania Trybunał uznał sprawę za wyjaśnioną w stopniu wystarczającym do wydania orzeczenia bez przeprowadzenia rozprawy zgodnie z art. 76 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

V. Analiza

A. W przedmiocie pytania pierwszego

18. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 wyjątek od zasady publicznego dostępu do informacji o środowisku obejmuje *wszystkie* materiały, które nie wychodzą na zewnątrz organu podlegającego obowiązkowi informacyjnemu, niezależnie od treści, celu lub adresata danych materiałów, czy też – przeciwnie – zakres owego wyjątku jest ograniczony przez co najmniej jeden z tych elementów.

19. Jak podkreślił sąd odsyłający, w dyrektywie 2003/4 nie zdefiniowano pojęcia „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”. Dyrektywa 2003/4 nie odsyła też w tym względzie do przepisów krajowych. W takim przypadku, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst przepisu

i cel danego uregulowania⁸.

1. W przedmiocie znaczenia pojęcia „materiałów przeznaczonych do komunikowania się” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4

20. Jeśli chodzi o brzmienie analizowanego przepisu, wydaje się, że prawodawca użył pojęcia „materiały przeznaczone do komunikowania się” i uściślił je jedynie w ten sposób, iż zastosował przymiotnik „wewnętrzny”. Z faktu wyboru terminu „materiały przeznaczone do komunikowania się” wynika jednak, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 nie odnosi się do wszystkich dokumentów. Wprost przeciwnie, pojęcie „materiałów przeznaczonych do komunikowania się” zakłada istnienie jakiegoś „adresata”. Jak wskazuje sąd odsyłający, termin „materiały przeznaczone do komunikowania się” sugeruje, że odnośne informacje muszą być do kogoś skierowane⁹.

21. Innymi słowy, muszą istnieć dwie osoby – autor materiałów przeznaczonych do komunikowania się oraz inna osoba, do której są one skierowane, przy czym ten drugi podmiot może być określony w sposób abstrakcyjny, na przykład jako „członkowie” organu administracji lub „zarząd” osoby prawnej, bez wskazywania konkretnych osób fizycznych, które wchodzi w jego skład.

22. Wyrażenia użyte w innych wersjach językowych art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 potwierdzają tę analizę oraz, co za tym idzie, świadomą wolę prawodawcy. I tak, podczas gdy w hiszpańskiej, francuskiej, włoskiej czy rumuńskiej wersji językowej używa się odpowiednio słów „comunicaciones”, „communications”, „comunicazioni” i „comunicările”, to w wersji szwedzkiej posłużono się słowem „meddelanden”, w wersji słowackiej – słowem „korešpondenci[a]”, a w wersji niemieckiej – słowem „Mitteilung”. Wszystkie te terminy świadczą o tym, że odnośne informacje powinny być skierowane do osoby trzeciej.

23. Tę wykładnię potwierdza również szczególny kontekst, w jaki wpisuje się art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4. O ile prawodawca Unii posłużył się bowiem w tym przepisie terminem „materiały przeznaczone do komunikowania się”, to w art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/4 użył o wiele szerszego i bardziej ogólnego pojęcia, mianowicie „materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych”. Takie użycie tych terminów w dyrektywie jest spójne z brzmieniem art. 4 ust. 3 lit. c) konwencji z Aarhus, która również posługuje się dwoma oddzielnymi pojęciami, kiedy stanowi, że można odmówić udzielenia informacji dotyczącej środowiska, jeżeli „żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania albo dotyczy wewnętrznego komunikowania się władz publicznych [...]”¹⁰. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że przy dokonywaniu wykładni dyrektywy 2003/4 należy uwzględnić brzmienie i cele konwencji z Aarhus, której wdrożenie do prawa Unii jest zadaniem tej dyrektywy¹¹.

24. Nie ma żadnych wątpliwości co do zamiaru rozróżnienia tych dwóch wyjątków przez prawodawcę Unii. Potwierdza to zresztą nie tylko sam tekst aktu prawnego, lecz również odnośne prace przygotowawcze, o których przeanalizowanie zwrócono się do Trybunału. O ile bowiem w pierwotnym wniosku Komisji oba wyjątki ujęto w jednym przepisie, którego brzmienie było

⁸ Zobacz, w odniesieniu do niedawnego zastosowania, wyrok z dnia 18 maja 2017 r., Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:390, pkt 22). Zobacz także, w odniesieniu do dostępu do informacji o środowisku, wyroki: z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 37); z dnia 18 lipca 2013 r., Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, pkt 21); z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 42).

⁹ Punkt 14 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

¹⁰ Wyróżnienie własne.

¹¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 37).

podobne do brzmienia art. 4 ust. 3 konwencji z Aarhus¹², o tyle Parlament Europejski zamierzał, w trakcie pierwszego i drugiego czytania, wykreślić z dyrektywy wyjątek dotyczący materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się¹³. Komisja i Rada odrzuciły te poprawki¹⁴, a ostatecznie oba wyjątki zostały podzielone i znalazły się w dwóch oddzielnych literach.

25. Nie uważam natomiast, że zakres stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 powinien być ograniczony do osobistych opinii, czy też – jak zasugerowano w postępowaniu przed sądem odsyłającym – do „istotnych dokumentów”. Pomijając już sam fakt, że nie wynika to ani z brzmienia, ani z kontekstu art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 (koniec końców użyte sformułowanie jest bowiem neutralne i nie ogranicza ani nie doprecyzowuje treści materiałów przeznaczonych do komunikowania się, o których mowa w tym przepisie), obawiam się, iż tego rodzaju alternatywne wykładnie owego przepisu byłyby zarówno nierealne, jak i prawie nieprzekładalne na praktykę stosowania. Na salach sądowych można by godzinami toczyć dość bezowocne spory na temat tego, czy dany dokument jest istotny, czy też nie. Ponadto, czy w razie przyjęcia proponowanego „kryterium osobistej opinii” należałoby uznać na przykład, że poprzedzanie czysto faktycznych stwierdzeń powszechnie używanymi wyrażeniami w rodzaju „uważam, że” lub „wydaje mi się”, powodowałoby, iż owe czysto faktyczne stwierdzenia zmieniałyby się w osobiste opinie, co dawałoby możliwość skorzystania z wyjątku dotyczącego „materiałów służących do wewnętrznego komunikowania się”? Trudno sobie wyobrazić, dlaczego miałyby tak nie być. W końcu wiele osobistych opinii albo odnosi się do okoliczności faktycznych, albo pozostaje z nimi w nierozdzielalnym związku.

26. W każdym razie z celu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4, który – jak już zauważyłem – służy zapewnieniu organom władzy publicznej niezbędnej przestrzeni do prywatnego namysłu¹⁵, również nie można wyprowadzić argumentu za zróżnicowaniem ze względu na treść danych materiałów.

27. Okoliczność, że w wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus wyjaśniono, iż wyjątek dotyczący wewnętrznego komunikowania się „zasadniczo nie obejmuje danych faktycznych”, nie może podważyć tej interpretacji. Trybunał orzekł już, że analizy zawarte w owych wytycznych nie mają żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom konwencji z Aarhus¹⁶. W każdym razie należy zauważyć, że art. 4 ust. 3 owej konwencji nie ogranicza zakresu pojęciowego wewnętrznego komunikowania się w zależności od jego treści lub znaczenia.

12 Zobacz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska z dnia 29 czerwca 2000 r., COM(2000) 402 wersja ostateczna – COD 2000/0169 (Dz.U. 2000, C 337 E, s. 156).

13 Zobacz Parlament Europejski, sprawozdanie Komisji Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego i Polityki Konsumenckiej z dnia 28 lutego 2001 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, A5-0074/2001 (Dz.U. 2001, C 343, s. 177); zalecenie Parlamentu Europejskiego (Komisji Ochrony Środowiska, Zdrowia Publicznego i Polityki Konsumenckiej) z dnia 24 kwietnia 2002 r. do drugiego czytania w sprawie wspólnego stanowiska Rady mającego na celu przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG, A5-0136/2002 (Dz.U. 2003, C 187 E, s. 118).

14 Zobacz opinia Komisji z dnia 5 września 2002 r. na mocy art. 251 ust. 2 akapit trzeci lit. c) traktatu WE w sprawie poprawek Parlamentu Europejskiego do wspólnego stanowiska Rady w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska zmieniająca wniosek Komisji na mocy art. 250 ust. 2 traktatu WE, COM(2002) 498 wersja ostateczna (w sprawie poprawki nr 27); wspólne stanowisko (WE) nr 24/2002 z dnia 28 stycznia 2002 r. przyjęte przez Radę, działającą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz.U. 2002, C 113 E, s. 1, w szczególności s. 11).

15 Zobacz podobnie wyjaśnienia dotyczące art. 4 wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska z dnia 29 czerwca 2000 r., COM(2000) 402 wersja ostateczna – COD 2000/0169 (Dz.U. 2000, C 337 E, s. 156). Zobacz także, w odniesieniu do rozporządzenia nr 1049/2001, wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja (C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 109).

16 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 16 lutego 2012 r., Solvay i in. (C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 27); z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 38).

28. Należy jednak przypomnieć, że – jak wynika z systematyki dyrektywy 2003/4, a w szczególności z art. 4 ust. 2 akapit drugi tego aktu, a także z jej motywu 16 – prawo do informacji oznacza, iż ujawnianie informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny móc odmówić udostępnienia informacji o środowisku wyłącznie w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Podstawy odmowy powinny być zatem interpretowane zawężająco, przy czym należy rozważyć, czy społeczny interes, któremu ma służyć ujawnienie informacji, nie przeważa nad interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji¹⁷. Jest tak szczególnie w przypadku wyjątku dotyczącego „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”, ponieważ prawodawca Unii uznał za konieczne powtórzenie tej ogólnej reguły sformułowanej w art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4 na końcu art. 4 ust. 1 lit. e) owej dyrektywy.

29. Jak podkreślił ponadto rząd Zjednoczonego Królestwa, na art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 nie można w każdym razie powoływać się w sposób bezwzględny¹⁸. Porównanie wchodzących w grę interesów ma być dokonywane na podstawie konkretnego badania danej sytuacji, która zostaje przedstawiona właściwym władzom w ramach wniosku o udostępnienie informacji o środowisku złożonego na podstawie dyrektywy 2003/4¹⁹.

30. Co więcej, należy również mieć na względzie dwa dodatkowe wymogi.

31. Po pierwsze, zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2003/4 – choć w przypadku wyjątku dotyczącego „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” następuje to zapewne szczególnych trudności – informacje o środowisku będące w posiadaniu organów władzy publicznej lub dla nich przeznaczone, które są przedmiotem wniosku, są udostępniane częściowo, jeśli z całości tych informacji można wydzielić informacje, do których stosuje się ów wyjątek. Po drugie, art. 4 ust. 5 dyrektywy 2003/4 ustanawia wymóg, zgodnie z którym o odmowie udostępnienia całości lub części informacji będących przedmiotem wniosku informuje się wnioskodawcę, podając mu powody tej odmowy.

32. W tym kontekście wymóg przedstawienia uzasadnienia ma szczególne znaczenie. Prawo to jest związane z prawem do skutecznego środka prawnego już od dnia wydania wyroku Heylens i in.²⁰, a obecnie jest ono w sposób wyraźny przewidziane w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zgodnie z nim organ, który wydał akt, ma w jasny i jednoznaczny sposób przedstawić swoje rozumowanie, tak aby zainteresowani mogli poznać uzasadnienia przyjętego środka, a właściwy sąd mógł dokonać jego kontroli²¹.

33. Wyjątkowo dobrze wyjaśnił to Sąd w wyroku Interporc/Komisja²². Jak Sąd zauważył w tej sprawie, uzasadnienie decyzji, w której odmawia się udzielenia dostępu do dokumentów, musi zawierać *konkretne powody*, dla których organ uważa, że ujawnienie objętych wnioskiem dokumentów jest wykluczone, tak aby osoba będąca adresatem owej decyzji mogła ocenić, czy podstawy odmowy są uzasadnione²³. Innymi słowy, jeśli dany organ zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niego zwrócono, jest on zobowiązany wyjaśnić, w jaki sposób

17 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:779, pkt 52, 56); z dnia 28 lipca 2011 r., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, pkt 22).

18 Punkt 39 uwag na piśmie przedstawionych przez rząd Zjednoczonego Królestwa.

19 Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, pkt 29).

20 Wyrok z dnia 15 października 1987 r. (222/86, EU:C:1987:442).

21 Zobacz podobnie między innymi wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., Peñarroja Fa (C-372/09 i C-373/09, EU:C:2011:156, pkt 63); z dnia 22 listopada 2018 r., Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, pkt 78).

22 Wyrok z dnia 6 lutego 1998 r. (T-124/96, EU:T:1998:25).

23 Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 lutego 1998 r., Interporc/Komisja (T-124/96, EU:T:1998:25, pkt 54).

dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/4, na który organ ten się powołuje. Ponadto ryzyko naruszenia takiego chronionego interesu powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne²⁴.

34. Sama okoliczność, że dokument pokrywa się pod względem przedmiotowym z wyjątkiem od zasady ujawniania informacji, nie stanowi sama z siebie uzasadnienia dla zastosowania przez organ takiego wyjątku²⁵. Nie wystarczy więc tylko powołać się formalnie na jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/4, aby spełnić wymóg podania powodów, o którym mowa w jej art. 4 ust. 5.

2. W przedmiocie znaczenia pojęcia „wewnętrzny” w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4

35. Drugim słowem będącym elementem składowym wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 jest przymiotnik „wewnętrzny”. Użycie tego słowa skłania do zadania dwóch pytań: po pierwsze, o jakie organy chodzi, oraz, po drugie, w jakim zakresie tego rodzaju materiał przeznaczony do komunikowania się można uważać za przeznaczony do wewnętrznego komunikowania się?

36. Ze względu na brak jakiegokolwiek precyzyjnej definicji zawartej w tekście tego przepisu należy się powołać na kontekst owego przepisu oraz na cel analizowanego uregulowania.

37. Co się tyczy kontekstu, z motywu 11 dyrektywy 2003/4 wynika, że jednym z głównych celów nowej dyrektywy było wprowadzenie jasnej, aczkolwiek szerokiej, definicji podlegających jej „organów władzy publicznej”. Zamiar ten potwierdzono w uzasadnieniu przedstawionym przez Komisję.

38. I tak, zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2003/4, państwa członkowskie powinny zapewnić, że „organy władzy publicznej”, zdefiniowane w jej art. 2 ust. 2, 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, zgodnie z przepisami owej dyrektywy.

39. W tych okolicznościach, skoro art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/4 wprowadza odstępstwa od zasady ustanowionej w art. 3 ust. 1 owej dyrektywy, bez dokonywania dalszych uściśleń co do podmiotowego zakresu jego stosowania, należy stwierdzić, że „organy władzy publicznej”, o których mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/4, obejmują *wszystkie* organy zdefiniowane w jej art. 2 ust. 2, nawet jeżeli dane materiały przeznaczone do komunikowania się są wymieniane między co najmniej dwoma takimi organami władzy publicznej w toku tego samego procesu decyzyjnego lub w odniesieniu do tego samego projektu.

40. Ta *wykładnia funkcjonalna* pozwala ponadto w największym stopniu zapewnić poszanowanie celu wyjątku dotyczącego „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”, którym jest – jak już wskazano – zapewnienie organom władzy publicznej niezbędnej przestrzeni do prywatnego namysłu²⁶.

24 Zobacz podobnie, w odniesieniu do rozporządzenia nr 1409/2001, wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 76).

25 D. Wyatt, Is the Commission a „lawmaker”? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: ClientEarth, *Common Market Law Review*, vol. 56, 2019, s. 825–841, zwłaszcza s. 837.

26 Punkt 26 niniejszej opinii.

41. W tym względzie, jak podkreśliło kilka rządów, które przedstawiły uwagi na piśmie, w rzeczywistości jest konieczne pod względem administracyjnym, aby „materiały przeznaczone do komunikowania się” mogły być wymieniane między różnymi organami publicznymi lub agencjami bez utraty przez nie cechy „materiału przeznaczonego do wewnętrznego komunikowania się”. Ponadto należy pamiętać, że liczba zaangażowanych organów administracyjnych i agencji w poszczególnych państwach członkowskich może być bardzo różna, co dotyczy szczególnie tak złożonej dziedziny jak prawo ochrony środowiska, dlatego niezbędne jest przyjęcie wykładni, która zapewni jednolite stosowanie dyrektywy 2003/4 w tych państwach członkowskich²⁷.

42. Jeśli chodzi o drugą kwestię związaną z użyciem słowa „wewnętrzny”, to nie podzielam poglądu, że informacje, *których celem jest wyjście na zewnątrz organu władzy publicznej w danym momencie*, nie mogą być objęte zakresem wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4.

43. Po pierwsze, należy zauważyć, że w przypadku podobnego wyjątku mającego zastosowanie do Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, który jest przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, Trybunał orzekł, iż okoliczność, że dokument *może zostać opublikowany*, nie wyklucza tego, iż jako taki może on być objęty zakresem wyjątku, o który chodzi²⁸.

44. Po drugie, jak również stwierdził już Trybunał, prawo dostępu do informacji o środowisku może ulec konkretyzacji dopiero w dniu, w którym właściwe organy wypowiadają się na temat wniosku, który do nich wpłynął. Dopiero wówczas do organów tych należy dokonanie oceny, w świetle wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych sprawy, czy należy wydać, czy też nie, informacje objęte wnioskiem lub czy – jak w niniejszej sprawie – owe informacje są nadal informacjami wewnętrznymi danych organów władzy publicznej²⁹.

3. Wniosek w przedmiocie pytania pierwszego

45. W konsekwencji, mając na uwadze powyższe rozważania, uważam, że art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, iż pojęcie „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” obejmuje każdy dokument, który ma być do kogoś skierowany, niezależnie od jego treści, i który nie wyszedł jeszcze na zewnątrz organów władzy publicznej w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4 w dniu, w którym właściwy organ ma wypowiedzieć się na temat wniosku, który do niego wpłynął.

B. W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

46. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy ochrona „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 jest nieograniczona w czasie. W przypadku udzielenia na to pytanie odpowiedzi przeczącej sąd odsyłający zwraca się poprzez pytanie trzecie o ustalenie, czy ochrona „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” obowiązuje jedynie do czasu, gdy organ podlegający obowiązkowi informacyjnemu podejmie decyzję lub zostanie ukończona inna stosowna procedura administracyjna.

47. Z przyczyn związanych z brzmieniem, kontekstem i celem tego przepisu, które to kwestie omówię poniżej, doszedłem do wniosku, że należy udzielić odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie.

²⁷ Zobacz podobnie, w odniesieniu do wykładni art. 2 ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze dyrektywy 2003/4, a także pojęcia „działań ustawodawczych”, wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 50).

²⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 93).

²⁹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:779, pkt 34).

48. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 nie zawiera żadnych informacji na temat szczególnej kwestii jego stosowania w czasie. Obowiązywanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/4 jest raczej w sposób wyraźny ograniczone czasowo, ponieważ dotyczy on „materiału będącego w trakcie opracowywania lub nieukończonych dokumentów lub danych”. Jak już jednak zauważyłem, wybór polegający na rozróżnieniu owych dwóch wyjątków wynikał z wyraźnej woli prawodawcy Unii³⁰.

49. Po drugie, choć art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 jest bardziej precyzyjny, jeśli chodzi o stosowanie w czasie wyjątku dotyczącego „dokumentów zawierających opinie na użytek wewnętrzny”, to jednak Trybunał orzekł, że „okoliczność, iż decyzja została podjęta, nie ma żadnego wpływu na samą możliwość powołania się na rozpatrywany wyjątek w celu odmowy dostępu do dokumentów zawierających opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji [a mianowicie Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji]. Niemniej jednak nie oznacza to, że ocena, której musi dokonać zainteresowana instytucja, aby ustalić, czy ujawnienie danego dokumentu mogłoby stanowić poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego, nie musi uwzględniać okoliczności, iż postępowanie administracyjne, z którym wiążą się te dokumenty, zostało zakończone”³¹.

50. Ten brak automatyzmu ma tym większe znaczenie przy stosowaniu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4, ponieważ – inaczej niż ma to miejsce w przypadku wyjątku przewidzianego w jej art. 4 ust. 1 lit. d) – w toku procedury prowadzącej do przyjęcia aktu prawnego niekoniecznie musi dojść do opracowania materiału przeznaczonego do wewnętrznego komunikowania się. Niemniej jednak konieczność zapewnienia wolności myśli osób będących autorami danego materiału przeznaczonego do komunikowania się, jak również możliwości swobodnej wymiany poglądów, co stanowi cel przedmiotowego wyjątku³², nadal może mieć znaczenie w chwili składania wniosku o udostępnienie informacji.

51. Wydaje się zatem, że to właśnie przy wykonywaniu tego konkretnego obowiązku porównania interesów, na który prawodawca wyraźnie zwrócił uwagę w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4, niezależnie od reguły ogólnej wyrażonej w jej art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie, organ władzy publicznej znajduje się w najlepszej sytuacji, aby dokonać oceny konieczności pozostawienia materiału wewnątrz organu, niezależnie od tego, czy opracowano go kilka lat wcześniej. Jak już wskazano, na art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 w żadnym momencie nie można się powoływać w sposób bezwzględny³³. Organ władzy publicznej jest zawsze zobowiązany do porównania interesu publicznego w ujawnieniu informacji z interesem dyktującym zastosowanie wyjątku, przy uwzględnieniu konkretnych aspektów powoływanych dla uzasadnienia odmowy udostępnienia informacji³⁴. W tym względzie wpływ czasu oraz zakres, w jakim ostatecznie podjęto decyzję, z pewnością stanowią bardzo istotne czynniki.

52. W tych okolicznościach jestem zdania, że zakres czasowy stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 jest nieograniczony. Czas, który upłynął, może jednak stanowić element świadczący o tym, że będący przedmiotem wniosku materiał przeznaczony do wewnętrznego komunikowania się musi zostać ujawniony i należy go zatem uwzględnić przy porównywaniu interesów, którego należy dokonać zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. e) i art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4.

30 Punkt 24 niniejszej opinii.

31 Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 81).

32 Punkt 26 niniejszej opinii.

33 Punkt 29 niniejszej opinii.

34 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (C-266/09, EU:C:2010:779, pkt 52).

VI. Wnioski

53. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) odpowiedział następująco:

- 1) Artykuł 4 ust. 1 lit. e) 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 pojęcie „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się” obejmuje każdy dokument, który ma być do kogoś skierowany, niezależnie od jego treści, i który nie wyszedł jeszcze na zewnątrz organu władzy publicznej w rozumieniu art. 2 ust. 2 dyrektywy 2003/4 w dniu, w którym właściwy organ ma wypowiedzieć się na temat wniosku, który do niego wpłynął.
- 2) Zakres czasowy stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2003/4 jest nieograniczony. Czas, który upłynął, może jednak stanowić element świadczący o tym, że będący przedmiotem wniosku materiał przeznaczony do wewnętrznego komunikowania się musi zostać ujawniony i należy go zatem uwzględnić przy porównywaniu interesów, którego należy dokonać zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. e) i art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4.