Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 23 listopada 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Dyrektywa 2003/4/WE – Publiczny dostęp do informacji dotyczących środowiska – Oddalenie wniosku o udzielenie informacji – Protokoły z posiedzeń rządu – Dyskusje dotyczące emisji gazów cieplarnianych – Artykuł 4 ust. 1 i 2 – Wyjątki od prawa dostępu do informacji – Pojęcia „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się" i „obrad organów władzy publicznej" – Zaskarżenie do sądu – Stwierdzenie nieważności decyzji odmownej – Mający zastosowanie wyjątek wskazany w wyroku – Powaga rzeczy osądzonej

W sprawie C-84/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia) postanowieniem z dnia 8 lutego 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 lutego 2022 r., w postępowaniu:

Right to Know CLG

przeciwko

An Taoiseach,

TRYBUNAŁ (czwarta izba)

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), S. Rodin i L.S. Rossi, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Right to Know CLG – D. Browne, BL, F. Logue, solicitor, i N.J. Travers, SC,

– w imieniu An Taoiseach i Irlandii – M. Browne, E. O'Hanrahan i A. Joyce, w charakterze pełnomocników, których wspierali A. Carroll, BL, i B. Kennedy, SC,

* Język postępowania: angielski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara i L. Haasbeek, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 17 maja 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) i art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) 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. 2003, L 41, s. 26), a także zasad powagi rzeczy osądzonej i skuteczności.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Right to Know CLG, organizacją prawa irlandzkiego o charakterze niezarobkowym, a An Taoiseach (premierem, Irlandia) w przedmiocie skierowanego do rządu irlandzkiego w dniu 8 marca 2016 r. wniosku o udzielenie dostępu do wszystkich dokumentów dotyczących dyskusji w przedmiocie emisji gazów cieplarnianych w Irlandii, które toczyły się na posiedzeniach rady ministrów w latach 2002–2016 (zwanego dalej „wnioskiem z dnia 8 marca 2016 r. o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska”).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus 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. 2005, L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus”), stanowi w art. 4 ust. 3 i 4:

„3. Można odmówić informacji dotyczącej środowiska, jeżeli:

[…]

c) żądanie dotyczy materiału będącego w trakcie kompletowania albo dotyczy wewnętrznego komunikowania się [organów] 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 [obrad organów władzy publicznej], tam gdzie zachowanie takiej poufności jest przewidziane przez prawo krajowe;

[…]”.

Prawo Unii

4 Motyw 16 dyrektywy 2003/4 ma następujące brzmienie:

„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".

5 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, zatytułowanym „Cele":

„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; […]"

6 Artykuł 2 wskazanej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", przewiduje:

„Dla potrzeb niniejszej dyrektywy:

[…]

2) »Organ władzy publicznej« oznacza:
   a) rząd lub inny organ administracji publicznej, włączając publiczne organy doradcze, na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym;

[…]

3) »Informacje 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.

[…]

5) »Wnioskodawca« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, zwracającą się o udostępnienie informacji o środowisku.

[…]".

7 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Wyjątki", stanowi:

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

[…]

e) wniosek dotyczy materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, przy czym należy uwzględnić publiczny interes ujawnienia informacji.

[…]

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

a) poufność działań [obrad] 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.

[…]”.

8 Artykuł 6 dyrektywy 2003/4, zatytułowany „Dostęp do [wymiaru] sprawiedliwości”, wymaga od państw członkowskich przyjęcia przepisów niezbędnych do tego, by każdy wnioskodawca, który uzna, że jego wniosek o udostępnienie informacji został zignorowany, niesłusznie odrzucony, nieodpowiednio rozpatrzony lub nierozpatrzony zgodnie z przepisami tej dyrektywy, miał dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury zaskarżenia aktów lub zaniechań danego organu władzy publicznej.

Prawo irlandzkie

Konstytucja irlandzka

9 Artykuł 28 ust. 4 Bunreacht na hÉireann (konstytucji irlandzkiej) stanowi:

„[…]

2° Rząd zbiera się i działa jako organ zbiorowy […]

3° Poufność dyskusji toczących się na posiedzeniach rządu należy zachować w każdych okolicznościach, chyba że High Court [(wysoki trybunał)] zadecyduje o ich ujawnieniu w odniesieniu do konkretnej sprawy:

(i) w interesie wymiaru sprawiedliwości przez sąd lub

(ii) ze względu na nadrzędny interes publiczny, zgodnie ze stosownym wnioskiem złożonym przez komisję powołaną przez rząd lub ministra rządu z upoważnienia Houses of the Oireachtas [(izb parlamentu)] w celu zbadania kwestii uznanej przez nie za mającą znaczenie publiczne.

[…]".

Rozporządzenie w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska

10 Dyrektywa 2003/4 została transponowana do prawa irlandzkiego przez European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. nr 133/2007) [rozporządzenie z 2007 r. – Wspólnoty Europejskie (dostęp do informacji dotyczących środowiska)] (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska").

11 Artykuł 8 tego rozporządzenia przewiduje pewne obligatoryjne podstawy odmowy uwzględnienia wniosku o dostęp do informacji dotyczących środowiska. Wyjątek dotyczący „obrad" został transponowany przez artykuł 8 lit. a) ppkt (iv).

12 Artykuł 8 lit. b) wskazanego rozporządzenia przewiduje, że organ władzy publicznej nie udostępnia informacji dotyczących środowiska „w zakresie, w jakim skutkowałoby to ujawnieniem dyskusji przeprowadzonych podczas jednego lub kilku posiedzeń rządu".

13 W art. 9 rozporządzenia w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska wymieniono powody, dla których wniosek o dostęp do informacji dotyczących środowiska może zostać oddalony. Wyjątek dotyczący „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się" został transponowany w art. 9 ust. 2 lit. d).

14 Zgodnie z art. 10 rozporządzenia w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska:

„1. Niezależnie od art. 8 i art. 9 ust. 1 lit. c) wniosek o udzielenie informacji dotyczących środowiska nie może zostać oddalony, jeżeli dotyczy on informacji o emisjach do środowiska.

2. Zawarte w ust. 1 odniesienie do informacji o emisjach do środowiska nie obejmuje dyskusji na temat tych emisji, toczących się na posiedzeniu rządu.

3. Organ władzy publicznej bada każdy wniosek indywidualnie i dokonuje wyważenia interesu publicznego, któremu ma służyć ujawnienie informacji, z interesem, któremu służy odmowa ujawnienia.

4. Powody oddalenia wniosku o udzielenie informacji dotyczących środowiska podlegają wykładni zawężającej, z uwzględnieniem interesu publicznego, któremu służy ujawnienie takich informacji.

5. Żaden przepis art. 8 ani 9 nie upoważnia organu władzy publicznej do odmowy udostępnienia informacji dotyczących środowiska, które, choć są przechowywane razem z informacjami, o których mowa w art. 8 lub 9, to jednak mogą zostać od nich oddzielone.

[…]".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Złożony przez Right to Know wniosek z dnia 8 marca 2016 r. o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska dotyczył zasadniczo dostępu do protokołów z posiedzeń rządu irlandzkiego. Wniosek ten został oddalony w dniu 27 czerwca 2016 r. po przeprowadzeniu wewnętrznej procedury odwoławczej. Right to Know zaskarżyło tę decyzję do High Court (wysokiego trybunału, Irlandia).

16 W wyroku z dnia 1 czerwca 2018 r. sąd ten uznał, że wyjątek od prawa dostępu do informacji dotyczących środowiska przewidziany w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4 w odniesieniu do „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się" organu władzy publicznej ma zastosowanie, ponieważ posiedzenia rządu irlandzkiego należy utożsamiać z takim komunikowaniem się. Sąd ten stwierdził również, że zastosowanie tego wyjątku wymagało wyważenia interesu publicznego, któremu ma służyć ujawnienie informacji, z interesem dyktującym odmowę ujawnienia informacji, czego w decyzji z dnia 27 czerwca 2016 r. brakowało. W konsekwencji High Court (wysoki trybunał) stwierdził jej nieważność i przekazał wniosek Right to Know premierowi do ponownego rozpoznania.

17 Decyzją z dnia 16 sierpnia 2018 r. premier uwzględnił wniosek Right to Know, lecz jedynie w części. Right to Know zakwestionowało zgodność z prawem tej decyzji przed High Court (wysokim trybunałem).

18 W ramach skargi Right to Know kwestionuje kwalifikację objętych jego wnioskiem dokumentów przyjętą przez High Court (wysoki trybunał) w wyroku z dnia 1 czerwca 2018 r. Zdaniem Right to Know należy odstąpić od zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4 w odniesieniu do „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się" i zastosować inny wyjątek, a mianowicie ten przewidziany w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) w odniesieniu do poufnych „obrad" organów władzy publicznej.

19 W tym względzie High Court (wysoki trybunał) zwraca uwagę, że zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/4 nie można odmówić ujawnienia dokumentów zawierających „informacje dotyczące emisji do środowiska". Przepis ten ogranicza bowiem możliwość stosowania szeregu wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy w przypadku wniosków o dostęp do informacji dotyczących środowiska, w tym w szczególności wyjątku przewidzianego dla „obrad organów władzy publicznej". Wskazany przepis nie ma natomiast zastosowania do wyjątku przewidzianego dla „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się".

20 Gdyby zatem dokumenty, o których ujawnienie zawnioskowano, były objęte nie tym ostatnim wyjątkiem, lecz wyjątkiem przewidzianym dla „obrad", to ich ujawnienie byłoby obowiązkowe, przynajmniej w zakresie, w jakim dotyczą one „emisji do środowiska". W takiej sytuacji rząd irlandzki nie mógłby powoływać się na poufność swoich posiedzeń.

21 Sąd odsyłający uważa, że posiedzenia rządu mogą stanowić poufne „obrady". Sąd ten twierdzi zatem, że zgodnie z art. 28 ust. 4 konstytucji irlandzkiej rząd działa „jako ciało kolegialne", i wyjaśnia, że celem jego posiedzeń, określonym przez Supreme Court of Ireland (sąd najwyższy, Irlandia) w sprawie Attorney General/Hamilton [1993] 2 I.R. 250, jest umożliwienie pełnej, wolnej i swobodnej dyskusji przed podjęciem decyzji.

22 Tymczasem linia podziału pomiędzy „materiałami przeznaczonymi do wewnętrznego komunikowania się" i poufnymi „obradami" nie wynika jasno z art. 4 dyrektywy 2003/4.

23 Ponadto sąd odsyłający zauważa, że w świetle prawa krajowego nie jest pewne, czy w ramach sporu w postępowaniu głównym Right to Know może podważyć kwalifikację odnośnych dokumentów jako „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się", która została przyjęta w wyroku z dnia 1 czerwca 2018 r.

24 Zdaniem sądu odsyłającego chodzi bowiem o kwestię prawną, która została ostatecznie rozstrzygnięta wyrokiem z dnia 1 czerwca 2018 r., którego zresztą nie zaskarżono. Ponadto sąd ten zwraca uwagę, że spór w postępowaniu głównym toczy się między tymi samymi stronami (a mianowicie między Right to Know a premierem) i ma ten sam przedmiot (a mianowicie rozpatrzenie wniosku z dnia 8 marca 2016 r. o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska) co spór, który doprowadził do wydania tego wyroku. W związku z tym powaga rzeczy osądzonej, która co do zasady odnosi się do wyroku z dnia 1 czerwca 2018 r., generalnie stoi na przeszkodzie temu, aby Right to Know mogło nadal podnosić, że żądane dokumenty nie są objęte podstawą odmowy dostępu przewidzianą dla „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się".

25 Sąd odsyłający wskazuje, że ta forma powagi rzeczy osądzonej, uznana w prawie irlandzkim pod nazwą „issue estoppel", obejmuje, poza sentencją wcześniejszego wyroku, części jego uzasadnienia, w których rozstrzygnięto kwestie faktyczne i prawne.

26 Sędziowie zachowują jednak uprawnienia dyskrecjonalne do zezwalania na ponowne rozpatrzenie sprawy w interesie wymiaru sprawiedliwości. W tych ramach ich zadaniem jest zapewnienie równowagi między konkurującymi ze sobą prawami stron, a ujmując to bardziej ogólnie – między prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości a interesem publicznym w tym, by spory zostały ostatecznie rozstrzygnięte. W tym wypadku odpowiednia równowaga mogłaby zostać osiągnięta, gdyby Right to Know miało możliwość przedstawienia swojej argumentacji dotyczącej kwalifikacji dokumentów objętych jego wnioskiem. Ponadto rozstrzygnięcie tej szczególnie ważnej kwestii prawnej leży w interesie publicznym.

27 Sąd odsyłający uważa jednak, że ścisłe stosowanie doktryny issue estoppel, o które wniosła strona pozwana w postępowaniu głównym, również nie jest wykluczone. Może być ono zgodne z prawem Unii, nawet jeśli okaże się, że wyrok z dnia 1 czerwca 2018 r. opiera się na błędnej wykładni art. 4 dyrektywy 2003/4.

28 W szczególności z wyroku z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), wynika, że z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności prawo Unii nie zobowiązuje sądu krajowego do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów proceduralnych nadających danemu orzeczeniu powagę rzeczy osądzonej, nawet jeśli umożliwiłoby to zaradzenie naruszeniu tego prawa. Logika tego podejścia polega na zapewnieniu zarówno stabilności stosunków prawnych, jak i należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości.

29 Zdaniem sądu odsyłającego w niniejszej sprawie stabilność stosunków prawnych nie jest szczególnie istotnym uzasadnieniem, ponieważ w wyroku z dnia 1 czerwca 2018 r. kwestię decyzji w przedmiocie wniosku Right to Know przekazano do ponownego rozpoznania, stwierdzając nieważność decyzji z dnia 27 czerwca 2016 r. oddalającej ten wniosek. Ponadto w tych okolicznościach nie można zarzucać Right to Know, że nie wniosło odwołania od tego wyroku i że podniosło zarzut dotyczący błędnego zastosowania art. 4 dyrektywy 2003/4 jedynie w ramach sporu w postępowaniu głównym, a mianowicie błędnej kwalifikacji objętych wnioskiem dokumentów jako materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się w rozumieniu art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) tej dyrektywy.

30 W świetle tych rozważań sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy doktryna issue estoppel stanowi uznaną przez prawo Unii formę powagi rzeczy osądzonej. Sąd ten stawia ponadto pytanie, czy ścisłe stosowanie tej zasady może być sprzeczne z zasadą skuteczności, jeżeli prowadzi do sytuacji, w której nie można już podnosić naruszenia prawa Unii.

31 W tych okolicznościach High Court (wysoki trybunał) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy protokoły z formalnych posiedzeń organu władzy wykonawczej państwa członkowskiego, na których członkowie rządu mają spotykać się i działać jako ciało kolegialne, należy zakwalifikować na potrzeby wniosku o udostępnienie informacji dotyczących środowiska w nich zawartych jako »materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się«, czy też jako »działania [obrady]« organu władzy publicznej w rozumieniu odpowiednio art. 4 ust. 1 [akapit pierwszy] lit. e) i art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4?

2) Czy zakres zasady powagi rzeczy osądzonej (która była przedmiotem analizy w wyroku z dnia 30 września 2003 r., Köbler C-224/01, EU:C:2003:513, i w późniejszym orzecznictwie) wykracza poza sentencję wcześniejszego wyroku i obejmuje ponadto ustalenia faktyczne i prawne poczynione w rzeczonym wcześniejszym wyroku? Innymi słowy: czy zakres zasady powagi rzeczy osądzonej jest ograniczony do zakazu ne bis in idem [action estoppel] czy też obejmuje on również powagę okoliczności osądzonych [issue estoppel]?

3) Czy w toczącym się postępowaniu kontradyktoryjnym w przedmiocie zarzucanej niezgodności z dyrektywą 2003/4, które dotyczy konkretnego wniosku o udzielenie informacji dotyczących środowiska, jeżeli skarżący/wnioskodawca uzyskał uchylenie decyzji, przy czym podniesione zarzuty oparte na prawie Unii zostały częściowo oddalone, a częściowo uwzględnione, prawo Unii, w szczególności zaś zasada skuteczności, ma pierwszeństwo przed krajową zasadą powagi rzeczy osądzonej mającej za podstawę zarzut okoliczności osądzonej [issue estoppel], która zobowiązuje sąd krajowy do uniemożliwienia takiemu skarżącemu/wnioskodawcy – w ramach nowego postępowania zmierzającego do wydania kolejnego orzeczenia w przedmiocie tego samego roszczenia – zaskarżenia tego kolejnego orzeczenia na podstawie zarzutów opartych na prawie Unii, które zostały wcześniej oddalone, lecz w tych okolicznościach nie były przedmiotem odwołania?

4) Czy na odpowiedź na pytanie trzecie ma wpływ okoliczność, że: (i) do Trybunału nie zwrócono się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym; (ii) żadna ze stron w postępowaniu przed sądem krajowym nie powołała się na właściwe orzecznictwo Trybunału?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

32 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że protokoły z formalnych posiedzeń rządu państwa członkowskiego są objęte wyjątkiem od prawa dostępu do informacji dotyczących środowiska przewidzianym w ust. 1 akapit pierwszy lit. e) wskazanego artykułu w odniesieniu do „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się", czy też wyjątkiem przewidzianym w ust. 2 akapit pierwszy lit. a) w odniesieniu do „działań [obrad] organów władzy publicznej".

33 W tym względzie należy przypomnieć, że przyjmując dyrektywę 2003/4, prawodawca Unii zamierzał zapewnić zgodność prawa Unii z konwencją z Aarhus, ustanawiając ogólny system zmierzający do zagwarantowania, by każdy wnioskodawca w rozumieniu art. 2 pkt 5 tej dyrektywy miał dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów władzy publicznej lub które są dla tych organów przeznaczone, bez konieczności wykazywania przez niego interesu [wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo].

34 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przewidziane w dyrektywie 2003/4 prawo dostępu do informacji dotyczących środowiska oznacza, że ujawnianie takich informacji powinno stanowić regułę oraz że organy władzy publicznej powinny mieć możliwość odmowy udostępnienia informacji o środowisku jedynie w określonych i jasno sprecyzowanych przypadkach. Wyjątki od prawa dostępu należy zatem interpretować zawężająco, tak aby wyważyć interes publiczny, któremu ma służyć ujawnienie informacji, z interesem dyktującym odmowę udostępnienia informacji [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].

35 W art. 4 tej dyrektywy wymieniono szczegółowo wyjątki od prawa dostępu do informacji dotyczących środowiska, które to wyjątki mogą zostać ustanowione przez państwa członkowskie. Jeżeli takie wyjątki zostały rzeczywiście wprowadzone do prawa krajowego, organy władzy publicznej mogą powoływać się na nie, aby oddalać wnioski o udzielenie informacji, które do nich wpływają [wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 31].

36 I tak państwa członkowskie mogą postanowić, na podstawie art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4, że wniosek o udzielenie informacji dotyczących środowiska może zostać oddalony, w przypadku gdy dotyczy on „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się", uwzględniając jednak publiczny interes ujawnienia informacji objętych wnioskiem.

37 Co się tyczy pojęcia „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się", Trybunał orzekł, że termin „komunikowanie się" odnosi się do informacji skierowanej przez autora do adresata, przy czym adresat ten może być zarówno jednostką abstrakcyjną, taką jak „członkowie" organu administracji czy „zarząd" osoby prawnej, jak i konkretną osobą należącą do takiej jednostki, taką jak pracownik lub urzędnik [wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 37].

38 Z kolei termin „wewnętrzny” odnosi się do informacji, które nie opuszczają wewnętrznej sfery organu władzy publicznej, w szczególności gdy nie zostały ujawnione osobie trzeciej lub nie zostały podane do publicznej wiadomości [wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 42].

39 W przypadku gdy organ władzy publicznej posiada informację o środowisku, którą otrzymał ze źródła zewnętrznego, informacja ta również może być „wewnętrzna”, jeżeli nie została lub nie powinna była zostać podana do publicznej wiadomości przed jej otrzymaniem przez ten organ i jeżeli nie opuści ona wewnętrznej sfery tego organu po jej otrzymaniu [wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 43].

40 Pojęcie „organu władzy publicznej” zdefiniowano w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2003/4. Oznacza ono w szczególności „rząd” i „inny organ administracji publicznej”.

41 W niniejszej sprawie wniosek o udzielenie dostępu dotyczy sprawozdań z dyskusji rządowych, które – zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Trybunał – mogą co do zasady wchodzić w zakres pojęcia „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”. Otóż z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający, po pierwsze, sprawozdania te odzwierciedlają informacje wymieniane między członkami administracji, a zatem „organu władzy publicznej”, po drugie, w zakresie, w jakim są one przekazywane w ramach tej administracji, chodzi tu o „komunikowanie się”, a po trzecie i ostatnie, ze względu na ich poufny charakter przewidziany w art. 28 ust. 4 pkt 3 konstytucji irlandzkiej, sprawozdania te nie są przeznaczone do ujawnienia opinii publicznej, a zatem zachowują swój „wewnętrzny” charakter.

42 Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek o udzielenie informacji dotyczących środowiska może zostać oddalony, jeżeli ujawnienie takich informacji naruszyłoby poufność „obrad organów władzy publicznej”, jeśli poufność ta jest przewidziana prawem.

43 Jeśli chodzi o pojęcie „obrad organów władzy publicznej”, Trybunał orzekł, że termin „obrady” odnosi się do końcowych etapów procesów decyzyjnych organów władzy publicznej, które w prawie krajowym zostały jasno określone jako obrady i których poufność musi być przewidziana przez prawo (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lutego 2012 r., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, pkt 63, 64).

44 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o sprawozdania z dyskusji rządu, ustalono, że są one objęte reżimem poufności przewidzianym w art. 28 ust. 4 pkt 3 konstytucji irlandzkiej. Natomiast wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie pozwala Trybunałowi na ustalenie, czy sprawozdania będące przedmiotem wniosku o udzielenie dostępu złożonego przez Right to Know odzwierciedlają dyskusje prowadzone na końcowym etapie procesu decyzyjnego, który został określony przez prawo irlandzkie jako obrady. Gdyby tak było – a ustalenie tej okoliczności należy do sądu odsyłającego – to sprawozdania te wchodziłyby w zakres pojęcia „obrad organów władzy publicznej”.

45 W związku z tym – z zastrzeżeniem ustaleń, których powinien dokonać sąd odsyłający – nie można wykluczyć, że w niniejszej sprawie spełnione są jednocześnie przesłanki stosowania wyjątku od prawa dostępu przewidzianego w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4 oraz wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a).

46 W tym względzie należy zaznaczyć, że łączne zastosowanie tych dwóch wyjątków nie jest możliwe.

47 Artykuł 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 należy bowiem uznać za lex specialis w stosunku do art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) tej dyrektywy. Jeżeli zatem przesłanki stosowania bardziej szczegółowego wyjątku przewidzianego dla „obrad organów władzy publicznej" są rzeczywiście spełnione, jego zastosowanie ma pierwszeństwo przed stosowaniem wyjątku dotyczącego materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się, którego zakres jest bardziej ogólny.

48 Tytułem uściślenia należy wskazać, że poza przesłankami stosowania tego ostatniego wyjątku, które w istocie sprowadzają się do przekazywania informacji wyłącznie w sferze wewnętrznej organu władzy publicznej, wyjątek dotyczący „obrad organów władzy publicznej" ma zastosowanie tylko wtedy, gdy wymiana informacji ma miejsce na końcowym etapie procesu decyzyjnego, który został jasno zdefiniowany jako „obrady" i którego poufność jest przewidziana prawem.

49 Ponadto oba te wyjątki odpowiadają dwóm odrębnym reżimom prawnym.

50 Ochrona „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się" pozwala bowiem na stworzenie dla organów władzy publicznej chronionej przestrzeni do refleksji i prowadzenia dyskusji wewnętrznych. Jest to wyjątek o szczególnie szerokim zakresie, który może mieć zastosowanie na każdym etapie wszelkich prac prowadzonych przez te organy. Wynika z tego, że w celu ustalenia, czy odmowa dostępu do informacji objętych tym wyjątkiem jest uzasadniona, należy ściśle określić ramy wyważenia wchodzących w grę interesów, a mianowicie interesów, które sprzeciwiają się ujawnieniu owych informacji, oraz interesów, które uzasadniają to ujawnienie [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 50, 58, 60].

51 Natomiast wyjątek dotyczący „obrad organów władzy publicznej" dotyczy jedynie informacji wymienianych w bardzo szczególnym kontekście. Umożliwia on państwom członkowskim ochronę wyłącznie informacji, które odnoszą się do końcowych etapów procesów decyzyjnych organów władzy publicznej i które w ocenie tych państw powinny być poufne ze względu na ich szczególnie wrażliwy charakter. Zakres stosowania tego wyjątku jest zatem precyzyjny i ograniczony.

52 Ponadto prawodawca Unii ustanowił odstępstwo od stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 w celu wyraźnego wyłączenia z jego zakresu tego wyjątku niektórych danych, które mają szczególne znaczenie dla opinii publicznej. I tak zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie ostatnie tej dyrektywy wyjątek przewidziany dla „obrad organów władzy publicznej" nie pozwala na oddalenie wniosku o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska, który to wniosek odnosi się do „informacji dotyczących emisji do środowiska".

53 Tak więc w sytuacji gdy państwo członkowskie dokonało transpozycji art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) tej dyrektywy i gdy informacje, o których ujawnienie się do niego zwrócono, zostały rzeczywiście wymienione w trakcie poufnych obrad, wobec czego są one objęte zakresem stosowania tego przepisu, zadaniem właściwych organów krajowych jest zbadanie, czy informacje te odnoszą się do emisji do środowiska. Jeśli tak jest, mimo że wspomniane informacje co do zasady uważa się za poufne na mocy prawa krajowego, dostępu do nich nie można odmówić,

chyba że nie jest możliwe ich oddzielenie od innych informacji wymienionych w tym samym kontekście (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Bayer CropScience i Stichting De Bijenstichting, C-442/14, EU:C:2016:890, pkt 105).

54 Jeżeli okaże się, że żądane informacje nie odnoszą się do emisji do środowiska, właściwe organy krajowe powinny, zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie dyrektywy 2003/4, wyważyć interes publiczny, któremu ma służyć ujawnienie tych informacji, z interesem dyktującym odmowę ich ujawnienia.

55 Takie wyważenie wchodzących w grę interesów jest również wymagane, jeżeli – w przypadku gdy wyjątek dotyczący „obrad organów władzy publicznej" nie ma zastosowania – należy zastosować wyjątek dotyczący materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się przewidziany w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4 [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 58].

56 Wreszcie, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2003/4 właściwy organ krajowy powinien zawsze sprawdzać, czy niektóre z żądanych informacji można oddzielić od informacji objętych mającym zastosowanie wyjątkiem od prawa dostępu, tak że może on dokonać częściowego ujawnienia [zob. podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Land Baden-Württemberg (Materiały przeznaczone do wewnętrznego komunikowania się), C-619/19, EU:C:2021:35, pkt 66].

57 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 4 dyrektywy 2003/4 należy interpretować w ten sposób, że:

– wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) tej dyrektywy w odniesieniu do „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się" obejmuje informacje, które krążą w obrębie organu władzy publicznej i które w dniu złożenia wniosku o udzielenie do nich dostępu nie opuściły wewnętrznej sfery tego organu, ewentualnie po ich otrzymaniu przez ten organ i o ile nie zostały one lub nie powinny były zostać podane do publicznej wiadomości przed tym otrzymaniem;

– wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) rzeczonej dyrektywy w odniesieniu do „obrad organów władzy publicznej" obejmuje jedynie informacje wymieniane na końcowych etapach procesów decyzyjnych organów władzy publicznej, które w prawie krajowym wyraźnie określono jako obrady i w odniesieniu do których prawo to przewiduje obowiązek zachowania poufności; oraz

– kumulatywne stosowanie wyjątków od prawa dostępu przewidzianych odpowiednio w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) i w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) tej dyrektywy jest wykluczone ze względu na to, że ten drugi przepis, dotyczący ochrony „obrad organów władzy publicznej", ma pierwszeństwo przed tym pierwszym, dotyczącym ochrony „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się".

W przedmiocie pytań od drugiego do czwartego

Uwagi wstępne

58 Na wstępie należy przypomnieć, że spór w postępowaniu głównym dotyczy wniosku o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska objętych zakresem stosowania dyrektywy 2003/4. High Court (wysoki trybunał), do którego wpłynęła skarga na decyzję z dnia 27 czerwca 2016 r., na mocy której wniosek ten został oddalony, stwierdził w wyroku z dnia 1 czerwca 2018 r., że zastosowanie ma wyjątek od prawa dostępu przewidziany w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4 w odniesieniu do materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się organu władzy publicznej, a następnie przekazał sprawę premierowi, aby dokonał on wyważenia interesu publicznego, któremu służy ujawnienie, z interesem dyktującym odmowę ujawnienia.

59 W nowej decyzji, przyjętej w dniu 16 sierpnia 2018 r., częściowo uwzględniono wniosek o udzielenie dostępu. Decyzja ta jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, w ramach którego Right to Know utrzymuje, że należało zastosować nie wyjątek od prawa dostępu przewidziany dla „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się", lecz wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4 w odniesieniu do „obrad organów władzy publicznej".

60 W ocenie sądu odsyłającego drugi z tych wyjątków może rzeczywiście znaleźć zastosowanie. W takim wypadku należałoby zrezygnować z zastosowania wyjątku przewidzianego dla materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się.

61 Sąd odsyłający wyjaśnia jednak, że powaga rzeczy osądzonej, która wiąże się z uzasadnieniem wyroku High Court (wysokiego trybunału) z dnia 1 czerwca 2018 r., może stać na przeszkodzie takiemu działaniu, ponieważ sąd ten stwierdził w nim możliwość zastosowania wyjątku przewidzianego dla „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się". Kwestię tę należy co do zasady uznać za definitywnie rozstrzygniętą między stronami, a zatem nie można już jej podważać. W związku z tym sąd odsyłający uważa, że w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym do niego należy wypowiedzenie się w przedmiocie zgodności z prawem Unii zakresu, jaki nadano zasadzie powagi rzeczy osądzonej w prawie irlandzkim.

62 W tym względzie należy przypomnieć znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest bowiem, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne (wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 Prawo Unii nie zobowiązuje zatem sądu krajowego do zaprzestania stosowania krajowych przepisów proceduralnych nadających powagę rzeczy osądzonej danemu orzeczeniu, nawet jeśli umożliwiłoby to usunięcie sytuacji krajowej, która jest niezgodna z tym prawem (wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo).

64 A zatem prawo Unii nie wymaga też, aby w celu uwzględnienia przyjętej przez Trybunał wykładni odpowiedniego przepisu tego prawa krajowy organ sądowy był co do zasady zobowiązany do zmiany swojego orzeczenia mającego powagę rzeczy osądzonej (wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Z orzecznictwa Trybunału wynika ponadto, że w braku uregulowań Unii w tym zakresie tryb wdrażania zasady powagi rzeczy osądzonej należy bowiem do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej. Tryb ten nie może być mniej korzystny od trybu dotyczącego podobnych sytuacji w prawie krajowym (zasada równoważności) ani czynić wykonywania uprawnień przyznanych przez prawo Unii nadmiernie utrudnionym lub praktycznie niemożliwym (zasada skuteczności) (wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 W odniesieniu do drugiej z wymienionych zasad należy przypomnieć, że art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest poświęcony prawu do skutecznego środka prawnego przed bezstronnym sądem (wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council, C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Prawo to znajduje również odzwierciedlenie w art. 6 dyrektywy 2003/4. Natomiast ani ten artykuł, ani inne przepisy tej dyrektywy nie zawierają przepisów dotyczących stosowania zasady powagi rzeczy osądzonej.

68 W konsekwencji należy uznać, że poprzez pytania od drugiego do czwartego, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy 2003/4 w związku z zasadami równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że zasada powagi rzeczy osądzonej uniemożliwia osobie, która na mocy pierwszego wyroku uzyskała stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej jej wniosek o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska, podniesienie w ramach toczącego się między tymi samymi stronami sporu dotyczącego zgodności z prawem drugiej decyzji w sprawie tego samego wniosku o udzielenie dostępu, wydanej w celu wykonania pierwszego wyroku, zarzutu naruszenia art. 4 dyrektywy 2003/4, w sytuacji gdy zarzut ten został oddalony w pierwszym wyroku, co nie wynika z jego sentencji, przy czym ów wyrok uprawomocnił się wobec niezaskarżenia go przez osobę, która złożyła wniosek o udzielenie dostępu.

Co do istoty

69 Na wstępie należy przypomnieć, że w odniesieniu do zasady skuteczności Trybunał orzekł, iż każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym stosowanie prawa Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca danego przepisu w całości procedury przed poszczególnymi sądami krajowymi, jej przebiegu i jej cech szczególnych. W tym kontekście należy uwzględnić zasady znajdujące się u podstaw krajowego systemu prawnego, takie jak zapewnienie prawa do obrony, zasada pewności prawa i prawidłowego przebiegu postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, pkt 101 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 W niniejszym przypadku żaden element akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie pozwala na stwierdzenie, że w irlandzkim porządku prawnym nie istnieją środki zaskarżenia zapewniające w sposób skuteczny ochronę praw, jakie podmioty prawa wywodzą z dyrektywy 2003/4.

71 Przeciwnie, jak wynika z brzmienia pytania trzeciego, interpretowanego w świetle informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym, w ramach postępowania przed High Court (wysokim trybunałem), po przeprowadzeniu którego sąd ten wydał wyrok z dnia 1 czerwca 2018 r., Right to Know było w stanie powołać się na naruszenie art. 4 dyrektywy 2003/4, a sąd ten zbadał ów zarzut. W szczególności oddalił on podniesiony przez Right to Know argument zmierzający do stwierdzenia, że żądane informacje wchodzą w zakres wyjątku od prawa dostępu do informacji dotyczących środowiska przewidzianego w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2003/4, co Right to Know i premier potwierdzili w swoich uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi.

72 W tych okolicznościach należy uznać, że w zakresie, w jakim zgodnie z prawem irlandzkim uzasadnienie wyroku High Court (wysokiego trybunału) z dnia 1 czerwca 2018 r. dotyczące braku zastosowania tego ostatniego przepisu ma powagę rzeczy osądzonej, prawo to nie naruszyło skuteczności prawa Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 55–57).

73 Stwierdzenia tego nie może podważyć okoliczność, że w ramach postępowania, w wyniku którego zapadł wyrok z dnia 1 czerwca 2018 r., High Court (wysoki trybunał) nie zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

74 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Sądy krajowe mają zatem możliwość, a w niektórych wypadkach – obowiązek, wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, gdy stwierdzą, bądź to z urzędu, bądź to na wniosek stron, że meritum sprawy dotyczy kwestii wchodzącej w zakres akapitu pierwszego tego postanowienia (wyrok z dnia 30 kwietnia 2020 r., Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

75 Ponadto jednostki, które poniosły szkodę wskutek naruszenia praw przyznanych im przez prawo Unii w związku z wydaniem orzeczenia przez sąd orzekający w ostatniej instancji, mogą pociągnąć to państwo członkowskie do odpowiedzialności, pod warunkiem że spełnione są przesłanki dotyczące wystarczająco istotnego charakteru naruszenia oraz istnienia bezpośredniego związku przyczynowego między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez owe jednostki (wyrok z dnia 7 lipca 2022 r., F. Hoffmann-La Roche i in., C-261/21, EU:C:2022:534, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 Natomiast uznanie zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji samo w sobie nie skutkuje naruszeniem powagi rzeczy osądzonej takiego orzeczenia. W każdym razie zasada odpowiedzialności państwa, właściwa dla porządku prawnego Unii, wymaga naprawienia poniesionej szkody, a nie rewizji orzeczenia sądu, które spowodowało szkodę (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 39; z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in., C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 55).

77 W konsekwencji naruszenie przez sąd orzekający w ostatniej instancji obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, a tym bardziej brak takiego odesłania w ramach postępowania przed sądem, który nie orzeka w ostatniej instancji, nie może pociągać za sobą obowiązku uchylenia powagi rzeczy osądzonej związanej z orzeczeniami sądowymi.

78 Należy jednak przypomnieć, że jeżeli obowiązujące krajowe zasady proceduralne obejmują możliwość, z zachowaniem pewnych warunków, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego powagę rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, możliwość ta zgodnie z wymogami równoważności i skuteczności powinna zostać wykorzystana w pierwszej kolejności, jeśli warunki te zostały spełnione, w celu doprowadzenia sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego do stanu zgodnego z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 62).

79 W tym względzie z pkt 54 opinii rzecznik generalnej wynika, że w szczególnych okolicznościach sądy irlandzkie mają rzeczywiście uprawnienia dyskrecjonalne do tego, by umożliwić stronie sporu podniesienie kwestii, która została już rozstrzygnięta na jej niekorzyść we wcześniejszym postępowaniu, przy czym ustalenie to powinno zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający.

80 W razie potrzeby i w zakresie, w jakim w niniejszej sprawie spełnione są przesłanki, od których spełnienia prawo irlandzkie uzależnia korzystanie z tych uprawnień dyskrecjonalnych, sąd odsyłający jest zobowiązany do skorzystania z nich, jeżeli stwierdzi, że wbrew temu, co wynika z wyroku High Court (wysokiego trybunału) z dnia 1 czerwca 2018 r., żądane informacje nie są objęte wyjątkiem od prawa dostępu do informacji dotyczących środowiska przewidzianym dla „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”.

81 Ponadto, jak zauważyła zasadniczo rzecznik generalna w pkt 56–58 opinii, wydaje się, że na gruncie irlandzkiego systemu prawnego okoliczność, iż strona nie miała możliwości wniesienia środka zaskarżenia od wyroku zawierającego ustalenie, które uzyskało powagę rzeczy osądzonej, może okazać się istotna dla wykonywania rzeczonego uprawnienia dyskrecjonalnego. Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, czy Right to Know rzeczywiście miało możliwość zaskarżenia ustalenia dokonanego w wyroku High Court (wysokiego trybunału) z dnia 1 czerwca 2018 r., w myśl którego wniosek o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska z dnia 8 marca 2016 r. był objęty wyjątkiem przewidzianym dla „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się”. Jeśli tak nie jest, to zasady równoważności i skuteczności wymagają, aby sąd odsyłający skorzystał z przysługujących mu uprawnień dyskrecjonalnych.

82 W świetle całości powyższych rozważań odpowiedź na pytania od drugiego do czwartego powinna brzmieć: art. 6 dyrektywy 2003/4 w związku z zasadami równoważności i skuteczności należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że zasada powagi rzeczy osądzonej uniemożliwia osobie, która na mocy pierwszego wyroku uzyskała stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej jej wniosek o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska, podniesienie w ramach toczącego się między tymi samymi stronami sporu dotyczącego zgodności z prawem drugiej decyzji w sprawie tego samego wniosku o udzielenie dostępu, wydanej w celu wykonania pierwszego wyroku, zarzutu naruszenia art. 4 dyrektywy 2003/4, w sytuacji gdy zarzut ten został oddalony w pierwszym wyroku, co nie wynika z jego sentencji, przy czym ów wyrok uprawomocnił się wobec nieskorzystania z możliwości niezaskarżenia go przez osobę, która złożyła wniosek o udzielenie dostępu. Jednakże w zakresie, w jakim zezwalają na to obowiązujące krajowe przepisy proceduralne, sąd krajowy powinien umożliwić tej osobie podniesienie tego zarzutu w celu przywrócenia, w razie potrzeby, zgodności sytuacji analizowanej w postępowaniu głównym z uregulowaniami Unii.

W przedmiocie kosztów

83 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 4 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:

– **wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2003/4 w odniesieniu do „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się" obejmuje informacje, które krążą w obrębie organu władzy publicznej i które w dniu złożenia wniosku o udzielenie do nich dostępu nie opuściły wewnętrznej sfery tego organu, ewentualnie po ich otrzymaniu przez ten organ i o ile nie zostały one lub nie powinny były zostać podane do publicznej wiadomości przed tym otrzymaniem;**

– **wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) rzeczonej dyrektywy w odniesieniu do „obrad organów władzy publicznej" obejmuje jedynie informacje wymieniane na końcowych etapach procesów decyzyjnych organów władzy publicznej, które w prawie krajowym wyraźnie określono jako obrady i w odniesieniu do których prawo to przewiduje obowiązek zachowania poufności; oraz**

– **kumulatywne stosowanie wyjątków od prawa dostępu przewidzianych odpowiednio w art. 4 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) i w art. 4 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) tej dyrektywy jest wykluczone ze względu na to, że ten drugi przepis, dotyczący ochrony „obrad organów władzy publicznej", ma pierwszeństwo przed tym pierwszym, dotyczącym ochrony „materiałów przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się".**

2) Artykuł 6 dyrektywy 2003/4 w związku z zasadami równoważności i skuteczności

należy interpretować w ten sposób, że:

nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że zasada powagi rzeczy osądzonej uniemożliwia osobie, która na mocy pierwszego wyroku uzyskała stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej jej wniosek o udzielenie dostępu do informacji dotyczących środowiska, podniesienie w ramach toczącego się między tymi samymi stronami sporu dotyczącego zgodności z prawem drugiej decyzji w sprawie tego samego wniosku o udzielenie dostępu, wydanej w celu wykonania pierwszego wyroku, zarzutu naruszenia art. 4 dyrektywy 2003/4, w sytuacji gdy zarzut ten został oddalony w pierwszym wyroku, co nie wynika z jego sentencji, przy czym ów wyrok uprawomocnił się wobec nieskorzystania z możliwości niezaskarżenia go przez osobę, która złożyła wniosek o udzielenie dostępu. Jednakże w zakresie, w jakim zezwalają na to obowiązujące krajowe przepisy proceduralne, sąd krajowy powinien umożliwić tej

osobie podniesienie tego zarzutu w celu przywrócenia, w razie potrzeby, zgodności sytuacji analizowanej w postępowaniu głównym z uregulowaniami Unii.

Podpisy