

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 27 października 2011 r. (*)



Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego –
Dyrektywa 2003/98/WE – Ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego –
Nieprawidłowa transpozycja lub brak transpozycji niektórych przepisów w wyznaczonym terminie

W sprawie C-362/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 20 lipca 2010 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez S. La Pergolę i K. Herrmann, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez M. Szpunara, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: U. Løhmus (sprawozdawca), prezes izby, A. Rosas i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze w niniejszej sprawie Komisja Europejska wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że nie przyjmując wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji art. 2–4, 6–8, 10 i 11 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 345, s. 90, zwanej dalej „dyrektywą”), Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy tych przepisów dyrektywy.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

2 Zgodnie z motywami 5, 8 i 9 dyrektywy:

„(5) Jednym z podstawowych celów ustanowienia rynku wewnętrznego jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi usług prowadzonych w skali całej Wspólnoty. Informacja sektora publicznego jest ważnym materiałem wyjściowym dla produktów i usług związanych z zasobami cyfrowymi, a wraz z rozwojem usług bezprzewodowych stanie się jeszcze ważniejszym ich zasobem. [...] Większe możliwości ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego powinny pozwolić między innymi firmom europejskim na wykorzystywanie swojego potencjału oraz przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

[...]

(8) Potrzebne są ogólne ramy dla warunków regulujących ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego w celu zapewnienia uczciwych, proporcjonalnych i niedyskryminacyjnych warunków ponownego wykorzystywania takich informacji. [...]

(9) Niniejsza dyrektywa nie zawiera żadnego zobowiązania, aby zezwalać na ponowne wykorzystywanie dokumentów. Państwa członkowskie lub zainteresowane organy sektora publicznego podejmują decyzję o wydaniu lub niewydaniu zgody na ich ponowne wykorzystywanie. Niniejszą dyrektywę powinno stosować się do dokumentów udostępnionych do ponownego wykorzystania, gdy organy sektora publicznego licencjonują, sprzedają, rozpowszechniają, wymieniają informacje lub jej udzielają. [...]”.

3 Artykuł 1 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy stanowi, że opiera się ona na zasadach dostępu do informacji sektora publicznego obowiązujących w państwach członkowskich i nie narusza ich.

4 Artykuł 2 pkt 1–3 definiuje pojęcia: „organ sektora publicznego”, „podmiot prawa publicznego” i „dokument”.

5 W pkt 4 tego artykułu zdefiniowano pojęcie „ponowne wykorzystywanie” jako „wykorzystywanie przez osoby fizyczne lub prawne dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego, do celów komercyjnych lub niekomercyjnych innych niż ich pierwotne przeznaczenie w ramach zadań publicznych, dla których te dokumenty zostały wyprodukowane. Ponownym wykorzystywaniem nie jest wymiana dokumentów między organami sektora publicznego wyłącznie w wykonaniu ich zadań publicznych”.

6 Zgodnie z art. 3 dyrektywy, zatytułowanym „Zasada ogólna”:

„Państwa członkowskie zapewniają, że tam gdzie ponowne wykorzystywanie dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego jest dozwolone, dokumenty te będą ponownie wykorzystywane do celów komercyjnych lub niekomercyjnych zgodnie z warunkami określonymi w rozdziałach III i IV. Tam gdzie to możliwe, dokumenty są udostępniane przy wykorzystaniu środków elektronicznych”.

7 Artykuł 4 dyrektywy ustanawia wymagania znajdujące zastosowanie przy rozpatrywaniu wniosków o umożliwienie ponownego wykorzystania, w szczególności w odniesieniu do terminów ich rozpatrzenia, a w razie nieuwzględnienia wniosku – poinformowania

wnioskodawcy o przyczynach odmowy, przy czym decyzja negatywna winna wskazywać środki odwoławcze od tej decyzji.

8 Rozdział III dyrektywy, zawierający art. 5–9, nosi tytuł „Warunki ponownego wykorzystywania”. Artykuły 6–8 ustanawiają, odpowiednio, zasady taryfikacji, czyli naliczania opłat z tytułu ponownego wykorzystywania dokumentów, jeśli opłaty takie są pobierane, zasady przejrzystości dotyczące stosowanych warunków i opłat standartowych oraz zasady dotyczące licencji, jakich państwa członkowskie mogą udzielać na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego.

9 Rozdział V dyrektywy zawiera art. 10 i 11. Artykuł 10, dotyczący zakazu dyskryminacji, stanowi w ust. 2:

„Jeśli dokumenty są ponownie wykorzystywane przez organ sektora publicznego jako materiał wejściowy służący jego działalności komercyjnej leżącej poza zakresem jego zadań publicznych, przy dostarczaniu dokumentów przeznaczonych do tej działalności stosuje się takie same opłaty i inne warunki, jakie stosuje się w odniesieniu do innych użytkowników”.

10 Artykuł 11 dyrektywy ustanawia w ust. 1 zakaz zawierania umów na wyłączność, wprowadzając jednocześnie w ust. 2 możliwość udzielenia praw wyłącznych, jeżeli jest to konieczne w celu świadczenia usług w interesie publicznym.

11 Artykuł 12 dyrektywy, zatytułowany „Wykonanie”, ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia 1 lipca 2005 r. i niezwłocznie powiadomią o tym Komisję.

Środki przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie”.

Prawo krajowe

12 Artykuł 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198), w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie (zwanej dalej „ustawą z 2001 r.”), przewiduje, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie w niej określonych.

13 Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 2001 r. każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej.

14 Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności wymienione w pkt 1–5 tego ustępu.

15 Artykuł 6 ust. 2 ustawy z 2001 r. definiuje pojęcie dokumentu urzędowego.

16 Artykuł 7 ust. 2 ustawy stanowi, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, z zastrzeżeniem art. 15.

- 17 Artykuł 13 ustawy z 2001 r. przewiduje, że udostępnianie informacji publicznej na wnioski następuje „bez zbędnej zwłoki”, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.
- 18 Zgodnie z art. 16 ustawy odmowa udostępnienia informacji publicznej przez organ władzy publicznej następuje w drodze decyzji, do której stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071, zwanej dalej „kodeksem postępowania administracyjnego”), zgodnie z którym decyzja zawiera uzasadnienie i wskazuje środki odwoławcze.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 19 W dniach 16 i 18 listopada 2004 r. władze polskie przekazały Komisji teksty aktów, które ich zdaniem zapewniały transpozycję dyrektywy do krajowego porządku prawnego, a mianowicie tekst ustawy z 2001 r., kodeksu postępowania administracyjnego oraz Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. W dniu 31 marca 2005 r. władze polskie przekazały ponadto Komisji tekst ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.
- 20 W dniu 17 października 2008 r. Komisja wystosowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym stwierdziła, że akty te dotyczą przede wszystkim dostępu do dokumentów, procedury administracyjnej i norm konstytucyjnych, lecz nie regulują w sposób przewidziany w dyrektywie kwestii ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, o których mowa w jej art. 2–4, 6–8, 10 i 11.
- 21 W odpowiedzi z dnia 17 grudnia 2008 r. Rzeczpospolita Polska stwierdziła po pierwsze, iż akty przekazane Komisji zapewniają w wystarczającym stopniu transpozycję dyrektywy, mimo że ustawa z 2001 r. nie posługuje się pojęciem „ponowne wykorzystywanie”, a po drugie, poinformowała Komisję, że zamierza wprowadzić zmiany do tej ustawy uwzględniające zastrzeżenia wspomnianej instytucji w odniesieniu do niektórych przepisów ustawy.
- 22 W dniu 26 czerwca 2009 r. Komisja wystosowała uzasadnioną opinię w przedmiocie uchybienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy dyrektywy, w szczególności jej art. 2–4, 6–8, 10 i 11, oraz wezwała to państwo do podjęcia kroków niezbędnych do zastosowania się do opinii w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania.
- 23 W dniu 1 września 2009 r. Rzeczpospolita Polska udzieliła odpowiedzi na uzasadnioną opinię. Podkreślając, że dyrektywa została skutecznie transponowana za pomocą aktów przekazanych już Komisji, poinformowała jednocześnie, że projekt ustawy mającej na celu wdrożenie dyrektywy i rozwianie wszelkich wątpliwości co do gospodarczego charakteru prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest w przygotowaniu. Projekt ten miał zostać wniesiony do polskiego parlamentu w listopadzie 2009 r.
- 24 Po wielokrotnych wnioskach Komisji o przekazanie wspomnianego projektu ustawy wraz z aktualnym kalendarzem prac legislacyjnych w parlamencie władze polskie poinformowały tę instytucję w piśmie z dnia 1 marca 2010 r. o zamiarze dokonania transpozycji dyrektywy w drodze nowelizacji ustawy z 2001 r.
- 25 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 26 Komisja przypomina, że przepisy i zasady prawa krajowego państw członkowskich stanowiące transpozycję dyrektywy powinny zapewnić w skuteczny sposób jej całkowite wdrożenie. W odniesieniu do dyrektyw będących źródłem uprawnień dla jednostek stan prawny wynikający z przepisów transpozycyjnych musi być wystarczająco precyzyjny i jasny, by zainteresowani mieli świadomość pełni przysługujących im praw.
- 27 W odniesieniu do dyrektywy Komisja utrzymuje, że gdy państwo członkowskie umożliwia ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego, uprawnienie to powinno być wykonywane na warunkach określonych w dyrektywie. Obowiązek dokonania transpozycji dyrektywy do prawa krajowego w drodze wyraźnych przepisów wynika z jej art. 12. Sam brak zakazu ponownego wykorzystywania w Polsce informacji sektora publicznego nie jest wystarczający do wykonania tego obowiązku.
- 28 Zdaniem Komisji przepisy ustawy z 2001 r. również nie są wystarczające do wywiązania się z obowiązku transpozycji, jako że prawo dostępu do informacji sektora publicznego nie jest równoznaczne w prawem do ich ponownego wykorzystywania. Po pierwsze, zaznaczając w art. 1 ust. 3 dyrektywy, że opiera się ona na zasadach dostępu do informacji obowiązujących w państwach członkowskich i nie narusza ich, ustawodawca Unii Europejskiej rozróżnił zasady dostępu od zasad ponownego wykorzystywania. Po drugie, dokonując harmonizacji zasad ponownego wykorzystywania dokumentów, dyrektywa dąży do osiągnięcia skutku o charakterze gospodarczym, podczas gdy przepisy prawa krajowego dotyczące dostępu do informacji sektora publicznego realizują polityczne prawa obywateli i mają na celu umożliwić kontrolę działalności władz publicznych oraz stanu finansów publicznych przez społeczeństwo. Poza tym w wyroku z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-465/06 Komisja przeciwko Hiszpanii Trybunał nie uznał uregulowań krajowych dotyczących prawa dostępu do dokumentów urzędowych za prawidłową, wystarczająco jasną i precyzyjną transpozycję dyrektywy.
- 29 W odniesieniu do art. 2 dyrektywy Komisja twierdzi, że brak definicji „ponownego wykorzystywania” w polskim porządku prawnym stanowi nieprawidłową transpozycję pkt 4 tego artykułu, co podważa skuteczność pozostałych przepisów dyrektywy, ściśle związanych z pojęciem ponownego wykorzystywania. W odniesieniu do pojęć „organ sektora publicznego” oraz „podmiot prawa publicznego” Komisja utrzymuje, że zakres stosowania art. 4 ust. 1 ustawy z 2001 r. nie odpowiada zakresowi określonemu w art. 2 pkt 1 i 2 dyrektywy. Następnie, pojęcia „informacja publiczna” i „dokument urzędowy”, zdefiniowane odpowiednio w art. 1 ust. 1 oraz w art. 6 ust. 2 tej ustawy, mają węższy zakres niż pojęcie „dokument” zawarte w art. 2 pkt 3 dyrektywy.
- 30 Jeśli chodzi o art. 3 dyrektywy, Komisja uznaje, że ustanowione tam zasady ponownego wykorzystywania wymagają wprowadzenia przez państwo członkowskie przepisów zapewniających możliwość skutecznego korzystania z prawa do ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, jeżeli zostało ono udzielone. Brak wyraźnej i precyzyjnej definicji prawa do ponownego wykorzystywania takich dokumentów, jak również zasad wdrażających to prawo, stanowi nieprawidłową transpozycję omawianego artykułu dyrektywy.
- 31 Komisja twierdzi, że brak też prawidłowej transpozycji art. 4 i 6 dyrektywy, również w przepisach ustawy z 2001 r. powoływanych na tę okoliczność przez Rzeczpospolitą Polską w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jako że przepisy te dotyczą

dostępu do dokumentów, a nie zawartych w owych artykułach gwarancji odnoszących się do ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego.

- 32 Zdaniem Komisji nie można uznać, że art. 7 dyrektywy został wdrożony do prawa polskiego. Rzeczpospolita Polska oświadczyła jedynie w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, iż wymagania dotyczące przejrzystości realizuje *Biuletyn Informacji Publicznej*. Brak też w prawie polskim uregulowania kwestii licencji na ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego, o których mowa w art. 8 dyrektywy.
- 33 W odniesieniu do art. 10 dyrektywy Komisja twierdzi, że ani przepisy normujące dostęp do dokumentów, ani zasady konstytucyjne powoływane przez Rzeczpospolitą Polską w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi nie spełniają wymagań Trybunału dotyczących wdrożenia tego artykułu. W szczególności żaden z tych przepisów ani żadna z zasad nie stanowią prawidłowej transpozycji jego ust. 2.
- 34 Komisja uznaje wreszcie, że Rzeczpospolita Polska nie dokonała prawidłowej transpozycji art. 11 dyrektywy, jako że prawo krajowe nie zakazuje w sposób skuteczny zawierania umów na wyłączność i nie przewiduje wyjątków od tego zakazu, wskazanych w ust. 2 omawianego artykułu.
- 35 Rzeczpospolita Polska stwierdza, że ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie jest reglamentowane żadnymi przepisami prawa krajowego. Utrzymuje ona, że krajowe ramy prawne normujące dostęp do tego rodzaju informacji pozwalają w pełni osiągnąć cele dyrektywy, jako że nie obowiązują żadne ograniczenia ani zakazy ich ponownego wykorzystywania, a jedynymi informacjami, do których dostęp jest ograniczony, są dane osobowe, objęte również wyjątkiem przewidzianym w art. 1 ust. 4 dyrektywy. Ustęp 3 wspomnianego artykułu dyrektywy wskazuje wyraźnie na ścisły związek między pojęciem ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego a zasadami dostępu do tych informacji.
- 36 W związku z tym każdy, kto uzyskał dostęp do informacji sektora publicznego w Polsce, uzyskuje w sposób automatyczny i niezbywalny nieograniczone prawo do ich swobodnego ponownego wykorzystywania. Ponieważ dyrektywa wprowadza jedynie wymagania minimalne, do spełnienia tych wymagań wystarczające jest, by prawo krajowe dopuszczało ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego na zasadach nie mniej korzystnych od zasad określonych w dyrektywie.
- 37 Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzone przez Komisję rozróżnienie między dostępem do tego rodzaju informacji a ich ponownym wykorzystywaniem ma charakter teoretyczny. Z jednej strony polskie uregulowania dotyczące dostępu do informacji sektora publicznego nie uzależniają tego dostępu od warunku, by poszukiwane informacje były użyteczne do kontroli działań władz publicznych przez społeczeństwo. Na podstawie tych uregulowań dostępny jest szeroki zakres informacji, a wnioskodawcy nie są zobowiązani wykazywać żadnego szczególnego interesu w ich uzyskaniu. Z drugiej strony dyrektywa nie ogranicza prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego wyłącznie do celów gospodarczych.
- 38 Ponadto z ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii nie wynika, by Trybunał wykluczył możliwość prawidłowej transpozycji dyrektywy za pomocą przepisów dotyczących dostępu do informacji sektora publicznego. Ponieważ skarga o stwierdzenie uchybienia państwa członkowskiego, w sprawie której zapadł ten wyrok, nie była kwestionowana, Trybunał nie badał, czy odpowiednie przepisy prawa hiszpańskiego zapewniały prawidłową transpozycję dyrektywy.

- 39 W odniesieniu konkretnie do art. 2 dyrektywy Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że znajdujące się tam definicje są bezprzedmiotowe wobec braku przepisów regulujących ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w Polsce. Ponieważ pojęcie ponownego wykorzystywania, zdefiniowane w pkt 4 tego artykułu, jest bardzo szerokie, prawo do ponownego wykorzystywania publicznie dostępnych informacji pozwala osiągnąć cele dyrektywy, jeśli chodzi o zakres dopuszczalnego ponownego wykorzystywania. Państwo członkowskie odpiera zarzut, że pozostałe pojęcia ustawy z 2001 r. kwestionowane przez Komisję mają węższe znaczenie niż definicje „organu sektora publicznego” i „dokumentu” zawarte w tym artykule.
- 40 Rzeczpospolita Polska uznaje, iż cel art. 3 dyrektywy został w Polsce zrealizowany, jako że zasady ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego są bardziej liberalne niż wymagania dyrektywy. Jej zdaniem chroniona na mocy polskiej konstytucji wolność czynienia wszystkiego, czego prawo nie zabrania, stanowi skuteczną gwarancję prawa do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego. Natomiast wprowadzenie w tym zakresie przepisów ustawowych będzie skutkowało ograniczeniem owego prawa.
- 41 Zdaniem pozwanego państwa członkowskiego, ponieważ prawo do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego jest wynikiem uzyskania dostępu do tych informacji, ponowne wykorzystanie może następować bez wniosku. W związku z tym polskie przepisy dotyczące procedury rozpatrywania wniosków o udostępnienie informacji sektora publicznego, to jest art. 13–16 ustawy z 2001 r. oraz stosowne przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w pełni realizują wymagania art. 4 dyrektywy. Również wymagania art. 6 dyrektywy są spełnione w ustawie z 2001 r., której art. 7 ust. 2 przewiduje, iż dostęp do dokumentów jest bezpłatny, chyba że ich udostępnienie powoduje dodatkowe koszty dla organu publicznego. Wreszcie, ponieważ dostęp do dokumentów jest w Polsce uregulowany w przepisach ustawy, spełniony jest wymóg przejrzystości, ustanowiony w art. 7 dyrektywy.
- 42 Rzeczpospolita Polska uznaje transpozycję art. 8 dyrektywy za fakultatywną, jako że nie nakłada ona na państwa członkowskie obowiązku stosowania licencji. Wskazuje ona w tej kwestii, że w Polsce nie obowiązuje żaden system licencji na dostęp do informacji publicznej lub jej ponowne wykorzystywanie.
- 43 W odniesieniu do art. 10 dyrektywy Rzeczpospolita Polska wskazuje, że zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z 2001 r. prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu, a żaden przepis prawa krajowego nie różnicuje sytuacji użytkowników, jeśli chodzi o dostęp lub prawo do ponownego wykorzystywania tej informacji. Ponadto organy publiczne podlegają ogólnym zasadom prawa.
- 44 Państwo członkowskie twierdzi wreszcie, że prawo polskie pozwala w pełni osiągnąć cel art. 11 dyrektywy. Prawo dostępu do informacji sektora publicznego przysługuje bowiem każdemu na takich samych zasadach, organy sektora publicznego nie mogą więc zawierać w tej dziedzinie żadnych umów ani tym bardziej udzielać praw wyłącznych.

Ocena Trybunału

- 45 Jest bezsporne, że wbrew informacjom przekazanym Komisji w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Rzeczpospolita Polska ani nie wprowadziła nowych przepisów ustawowych, ani nie dokonała nowelizacji ustawy z 2001 r. w celu transpozycji art. 2–4, 6–8, 10 i 11 dyrektywy. Rzeczpospolita Polska twierdzi jednak, że cele tych artykułów dyrektywy zostały w pełni osiągnięte w prawie krajowym.

- 46 Badając zasadność zarzutów Komisji, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem transpozycja dyrektywy nie wymaga koniecznie formalnego i dosłownego powtórzenia jej przepisów w wyraźnych uregulowaniach ustawowych lub wykonawczych przyjętych w tym celu. Wystarczający może być tu ogólny kontekst prawny, jeżeli zapewnia on skuteczne i zupełne wdrożenie dyrektywy w sposób jasny i precyzyjny. W szczególności obowiązujące zasady ogólne prawa konstytucyjnego lub administracyjnego mogą powodować brak konieczności dokonywania transpozycji za pomocą konkretnych przepisów ustawowych lub wykonawczych. Jednakże przepisy dyrektywy muszą zostać wdrożone w sposób zapewniający im niekwestionowaną moc prawną, z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa, zgodnie z którą, w wypadku gdy dyrektywa przyznaje uprawnienia jednostkom, powinny one być świadome całości przysługujących im praw (zob. wyroki: z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie C-32/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-11323, pkt 34; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-6277, pkt 54, 55; a także z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie C-475/08 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-11503, pkt 41).
- 47 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do art. 2 pkt 4 i art. 3 dyrektywy Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje braku transpozycji tych przepisów do prawa krajowego. Uznaje ona jednak, że w związku z rzekomo nieograniczonym prawem do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w tym państwie nie jest zobowiązana dokonywać ich transpozycji.
- 48 W tej kwestii należy stwierdzić po pierwsze, że z motywu 9 oraz art. 3 dyrektywy wynika, iż nie nakłada ona na państwa członkowskie obowiązku umożliwienia ponownego wykorzystywania dokumentów będących w posiadaniu organów sektora publicznego. Zatem okoliczność, iż zgodnie z obowiązującym prawem polskim wszelkie dostępne informacje sektora publicznego mogą być ponownie wykorzystywane automatycznie i bez ograniczeń, jest sama w sobie pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia z punktu widzenia kwestii prawidłowej transpozycji przepisów dyrektywy do porządku prawnego tego państwa członkowskiego.
- 49 Po drugie, argument Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wprowadzenie przepisów reglamentujących rzekomo nieograniczone prawo do ponownego wykorzystywania dokumentów sektora publicznego w Polsce prowadziłoby do ograniczenia tego prawa, pomija zarówno cele dyrektywy, jak i przewidziane w niej warunki ponownego wykorzystywania.
- 50 Jak bowiem wynika z motywu 8 dyrektywy, ustanawia ona ogólne ramy w celu zapewnienia, by warunki te były uczciwe, proporcjonalne i niedyskryminacyjne. Następnie, zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia, by dokumenty takie mogły być ponownie wykorzystywane zgodnie z warunkami określonymi w rozdziałach III i IV, art. 3 dyrektywy ustanawia prawo do ponownego wykorzystywania zgodnie z tymi warunkami. Wspomniane warunki te należy wobec tego uznać nie za ograniczenie prawa do wykorzystywania dokumentów sektora publicznego, lecz za obowiązki, których organy sektora publicznego muszą przestrzegać, gdy ponownie wykorzystywanie posiadanych przez nie dokumentów jest dopuszczalne.
- 51 W związku z tym transpozycja art. 2 pkt 4 dyrektywy, który określa jeden z aspektów materialnego zakresu stosowania dyrektywy, jest konieczna, w szczególności w celu zapewnienia, by zgodnie z orzecnictwem przytoczonym w pkt 46 niniejszego wyroku osoby zamierzające ponownie wykorzystywać informacje sektora publicznego były w stanie ustalić, w jakich okolicznościach mogą liczyć na poszanowanie warunków ponownego wykorzystywania określonych w dyrektywie. Sam brak zakazu ponownego wykorzystywania

informacji sektora publicznego w żaden sposób nie zapewnia więc przestrzegania przez organy sektora publicznego ustanowionego w art. 3 dyrektywy prawa do ponownego wykorzystywania tych informacji, gdy ich ponowne wykorzystywanie jest dopuszczalne, na warunkach określonych w rozdziałach III i IV dyrektywy.

- 52 Zatem zarzut Komisji oparty na braku prawidłowej transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 2 pkt 4 i art. 3 dyrektywy jest zasadny.
- 53 W drugiej kolejności Komisja uznaje, że powołane przez Rzeczpospolitą Polską przepisy ustawy z 2001 r. oraz zasady ogólne prawa nie stanowią prawidłowej transpozycji art. 2 pkt 1–3 oraz art. 4, 6, 7 i 10 dyrektywy.
- 54 W tej kwestii Komisja słusznie twierdzi co do istoty, iż z okoliczności, że dyrektywa oparta jest, zgodnie z jej art. 1 ust. 3, na zasadach dostępu do informacji sektora publicznego obowiązujących w państwach członkowskich, takich jak przepisy ustawy z 2001 r., w żaden sposób nie wynika, by zasady te mogły bez żadnych zmian stanowić prawidłową transpozycję dyrektywy. O ile bowiem ponowne wykorzystywanie dokumentów sektora publicznego wymaga uprzedniego dostępu do nich, oba procesy są oczywiście odmienne. Ponadto cele dyrektywy, wśród których znajduje się, jak to wynika z jej motywu 5, polepszenie możliwości ponownego wykorzystywania informacji pochodzących od sektora publicznego służące rozwojowi usług w Unii Europejskiej, niekoniecznie są tymi samymi celami, jakim służą uregulowania krajowe dotyczące dostępu do tych informacji.
- 55 Ponadto Trybunał miał już okazję stwierdzić, że uregulowania krajowe dotyczące dostępu do dokumentów publicznych same w sobie nie są w stanie zapewnić wdrożenia przepisów dyrektywy z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa oraz umożliwić osobom fizycznym i prawnym zamierzającym ponownie wykorzystywać takie dokumenty zapoznanie się w pełni z przysługującymi im prawami (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 6, 7).
- 56 Zatem powołane przez Rzeczpospolitą Polską przepisy ustawy z 2001 r., niezawierające żadnej wskazówki dowodzącej, że znajdują one również zastosowanie do ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, nie mogą stanowić prawidłowej transpozycji art. 2 pkt 1–3 oraz art. 4, 6, 7 i 10 dyrektywy.
- 57 Wbrew temu, co zdaje się twierdzić wspomniane państwo członkowskie, wniosek taki nasuwa się niezależnie od tego, w jakim zakresie treść tych przepisów krajowych odpowiada, w odniesieniu do dostępu do informacji sektora publicznego, treści wymienionych powyżej artykułów dyrektywy dotyczących ponownego wykorzystywania takich informacji. W celu rozstrzygnięcia niniejszego sporu nie ma zatem potrzeby badania odpowiednich przepisów ustawy z 2001 r. z punktu widzenia, między innymi, definicji i gwarancji proceduralnych zawartych w art. 2 pkt 1–3 i art. 4 dyrektywy.
- 58 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli dyrektywa przewiduje wprost obowiązek zawarcia w przepisach stanowiących jej transpozycję odniesienia do niej lub zamieszczenia takiego odniesienia w ich urzędowej publikacji, wydanie odrębnego aktu jest w każdym razie niezbędne w celu transpozycji tej dyrektywy (zob. w szczególności wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-326/09 Komisja przeciwko Polsce, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 W niniejszej sprawie art. 12 akapit drugi dyrektywy zawiera takie postanowienie. Jest zaś bezsporne, że przepisy ustawy z 2001 r., które zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej pozwalają osiągnąć cele artykułów dyrektywy wymienionych w pkt 56 niniejszego wyroku, nie zawierają takiego odniesienia, ani nie zostało ono do nich dołączone.

- 60 W odniesieniu do art. 10 dyrektywy Rzeczpospolita Polska powołuje się na ogólne zasady prawa. Właściwą zasadą z punktu widzenia tego przepisu dyrektywy jest zasada równego traktowania. Trybunał orzekł wprawdzie, że zasady takie mogą powodować brak konieczności dokonywania transpozycji w drodze konkretnych przepisów ustawowych lub wykonawczych. Jednakże w niniejszej sprawie istnienie w polskim porządku konstytucyjnym ogólnej zasady równego traktowania nie wystarcza do wykazania, iż w prawie krajowym zapewnione jest w pełni przestrzeganie konkretnych wymagań ustanowionych w szczególności w akapicie drugim tego artykułu, dotyczących ponownego wykorzystywania dokumentów przez organ sektora publicznego w ramach działalności gospodarczej, odrębnej od jego zadań publicznych.
- 61 Zatem zarzut Komisji oparty na braku prawidłowej transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 2 pkt 1–3 oraz art. 4, 6, 7 i 10 dyrektywy jest zasadny.
- 62 W trzeciej kolejności Rzeczpospolita Polska przyznaje, że nie wprowadziła żadnych przepisów ustawowych lub wykonawczych w celu wdrożenia art. 8 i 11 dyrektywy. Twierdzi ona co do istoty, że nie ma obowiązku dokonywać transpozycji art. 8, jako że w Polsce nie istnieje system licencji na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego. Podobnie brak transpozycji art. 11 dyrektywy jest jej zdaniem uzasadniony brakiem możliwości zawierania w tym państwie członkowskim umów, a więc również udzielania praw wyłącznych do ponownego wykorzystywania takich informacji.
- 63 Należy jednak stwierdzić, że brak systemu licencji i brak możliwości zawierania umów na ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego nie może zwalniać państwa członkowskiego z obowiązku transpozycji art. 8 i 11 dyrektywy, gdyż przepisy te nie przewidują takiego zwolnienia.
- 64 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału brak w określonym państwie członkowskim konkretnej działalności uregulowanej w dyrektywie nie zwalnia tego państwa z obowiązku ustanowienia przepisów ustawowych lub wykonawczych w celu zapewnienia stosownej transpozycji całości przepisów dyrektywy. Obowiązek taki spoczywa na państwach członkowskich w związku z możliwością zmiany sytuacji istniejącej w określonym momencie i w celu zapewnienia, by wszystkie podmioty prawa w Unii Europejskiej, w tym pochodzące z państw członkowskich, w których działalność uregulowana w dyrektywie nie istnieje, mogły w każdych okolicznościach ustalić jasno i precyzyjnie zakres swoich praw i obowiązków (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-343/08 Komisja przeciwko Republice Czeskiej, Zb.Orz. s. I-275, pkt 39, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Zatem nawet jeżeli obecnie nie ma systemu licencji lub umów na wyłączność dotyczących ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego w Rzeczypospolitej Polskiej, państwo to jest jednak zobowiązane dokonać transpozycji art. 8 i 11 dyrektywy, w szczególności na wypadek ewentualnego wprowadzenia takiego systemu w przyszłości.
- 66 W związku z tym zarzut Komisji oparty na nieprawidłowej transpozycji art. 8 i 11 dyrektywy do polskiego porządku prawnego jest zasadny.
- 67 W konsekwencji należy orzec, że nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 2–4, 6–8, 10 i 11 dyrektywy, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy tych artykułów.

W przedmiocie kosztów

68 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

- 1) **Nie przyjmując w wyznaczonym terminie wszystkich przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 2–4, 6–8, 10 i 11 dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążyą na niej na mocy tych artykułów.**
- 2) **Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy

* Język postępowania: polski.