



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-619/19

Land Baden-Württemberg

v.

D.R.

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)]

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 20. ledna 2021

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Aarhuská úmluva – Směrnice 2003/4/ES – Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí – Projekt výstavby infrastruktury ‚Stuttgart 21‘ – Odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí – Článek 4 odst. 1 – Důvody pro odmítnutí – Pojem ‚vnitřní komunikace‘ – Rozsah – Časové omezení ochrany takové komunikace“

1. *Životní prostředí – Svoboda přístupu k informacím – Směrnice 2003/4 – Skutečnosti, které mohou odůvodnit odmítnutí zpřístupnění informací o životním prostředí – Vnitřní komunikace – Pojem – Informace šířené v rámci orgánu veřejné správy, které ke dni podání žádosti o přístup neopustily svou vnitřní sféru – Zahrnutí [Aarhuská úmluva, čl. 4 odst. 3 písm. c); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4, čl. 2 bod 3, čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. d) a e)]*

(viz body 36–44, 47–53, výrok 1)

2. *Životní prostředí – Svoboda přístupu k informacím – Směrnice 2003/4 – Skutečnosti, které mohou odůvodnit odmítnutí zpřístupnění informací o životním prostředí – Působnost ratione temporis – Neexistence omezení [Aarhuská úmluva, čl. 4 odst. 3 písm. c); směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4, čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. d) a e)]*

(viz body 55–57, 70, výrok 2)

3. *Životní prostředí – Svoboda přístupu k informacím – Směrnice 2003/4 – Skutečnosti, které mohou odůvodnit odmítnutí zpřístupnění informací o životním prostředí – Vnitřní komunikace – Povinnost vyvažování existujících zájmů – Rozsah – Skutečnosti, které je třeba vzít v úvahu [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4, bod 1 odůvodnění, čl. 2 bod 5, čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e), odst. 2 druhý pododstavec a odst. 4]*

(viz body 58–67)

4. *Životní prostředí – Svoboda přístupu k informacím – Směrnice 2003/4 – Výjimky – Rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí – Povinnost uvést odůvodnění – Rozsah*
(*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4, čl. 4 odst. 1 a odst. 5*)

(viz body 68, 69)

Shrnutí

V říjnu 2010 byly pokáceny stromy v zámecké zahradě ve Stuttgartu, v Bádensku-Württembersku (Německo) za účelem realizace projektu výstavby infrastruktury a územního plánování „Stuttgart 21“. V této souvislosti zaslala fyzická osoba, D. R., žádost státnímu ministerstvu spolkové země Bádenska-Württemberska, jejímž cílem bylo získat přístup k určitým dokumentům. Tyto dokumenty se týkají jednak informací předaných tomuto ministerstvu ohledně prací vyšetřovací komise týkajících se policejního zásahu předcházejícího pokácení stromů, a jednak zápisu uvedeného ministerstva o provedení smírčího řízení v rámci projektu „Stuttgart 21“. Tato žádost o přístup byla odmítnuta.

Žalobě podané D. R. proti rozhodnutí o odepření přístupu bylo vyhověno Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádenska-Württemberska, Německo), podle něhož se na požadované dokumenty nevztahuje žádný důvod pro odepření přístupu. Uvedený soud měl zejména za to, že důvodu pro odepření přístupu vztahujícího se na „vnitřní komunikaci“ orgánů veřejné správy se již nelze dovolávat po ukončení rozhodovacího procesu dotyčného orgánu. Tento důvod pro odepření přístupu je stanoven v právních předpisech, kterými se do německého práva provádí směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, která ponechává členským státům možnost zavést takovou výjimku od práva veřejnosti na přístup¹.

Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo), který rozhodoval o opravném prostředku „Revision“, vychází z předpokladu, že D. R. usiluje o přístup k informacím o životním prostředí ve smyslu směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Vzhledem k tomu, že měl pochybnosti o rozsahu a časovém omezení důvodu pro odepření přístupu k „vnitřní komunikaci“, který je uveden v této směrnici, rozhodl se v této souvislosti položit Soudnímu dvoru předběžné otázky.

Závěry Soudního dvora

Soudní dvůr se nejprve zabývá výkladem pojmu „vnitřní komunikace“ orgánů veřejné správy ve smyslu směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí.

¹ – Článek 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. 2003, L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375).

Pokud jde zaprvé o výraz „komunikace“, Soudní dvůr uvádí, že tento výraz se vztahuje na informaci zaslanou autorem adresátovi, přičemž tento adresát může být jak abstraktní subjekt, tak konkrétní osoba náležející k takovému subjektu. Tento výklad je potvrzen kontextem výjimky, kterou mohou členské státy stanovit pro vnitřní komunikaci. Směrnice totiž přebírá rozlišení zavedené Aarhuskou úmluvou² mezi pojmem „dokument“, který se nutně netýká informací někomu určených, a pojmem „komunikace“.

Zadruhé, pokud jde o výraz „vnitřní“, Soudní dvůr uvádí, že za „vnitřní“ se považují pouze informace o životním prostředí, které neopouští vnitřní sféru orgánu veřejné správy. Totéž platí pro informace pocházející z vnějšího zdroje po jejich obdržení, pokud nebyly zpřístupněny třetí osobě nebo veřejnosti. Tento výklad je potvrzen cílem sledovaným výjimkou, kterou mají členské státy, a sice zajistit, aby orgány veřejné správy měly chráněný prostor k rozvíjení úvah a vedení vnitřní diskuse.

V této souvislosti Soudní dvůr upřesňuje, že okolnost, že informace o životním prostředí může v daném okamžiku opustit vnitřní sféru orgánu veřejné správy, nemůže okamžitě zbavit komunikaci, která ji obsahuje, její interní povahy. Pokud mají být totiž výjimky z práva na přístup vykládány restriktivně, nemůže to v rozporu se zněním směrnice omezit rozsah výjimky pro vnitřní komunikaci.

Pojem „vnitřní komunikace“ tedy zahrnuje veškeré informace, které se pohybují v rámci orgánu veřejné správy a ke dni podání žádosti o přístup neopustily vnitřní sféru tohoto orgánu, případně poté, co je tento orgán obdržel, a pokud nebyly nebo neměly být zpřístupněny veřejnosti před tímto obdržením.

Dále Soudní dvůr zkoumá časovou působnost důvodu pro odepření přístupu k informacím o životním prostředí, které jsou obsaženy ve vnitřní komunikaci. V této souvislosti uvádí, že jeho působnost není časově omezená a nezávisí ani na přípravě dokumentu, ani na průběhu či dokončení nějakého správního procesu.

Odepření přístupu k informacím o životním prostředí z důvodu, že jsou uvedeny ve vnitřní komunikaci, však musí být vždy založeno na vyvážení existujících zájmů v každém jednotlivém případě. S ohledem na zvláště širokou věcnou působnost této výjimky, má vyvážení zájmů, které musí vycházet z účinného přezkumu každé situace, zvýšený význam, a musí být tedy předmětem striktní úpravy.

V rámci tohoto přezkumu je orgán veřejné správy, který obdrží žádost o přístup, povinen v každém případě hledat důvody, které mohou hovořit pro zpřístupnění, jako je volná výměna názorů, účinnější účast veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí nebo zlepšení životního prostředí. Musí rovněž zkoumat údaje případně poskytnuté žadatelem ve prospěch zpřístupnění požadovaných informací, aniž by byl žadatel povinen uvést zvláštní zájem odůvodňující takové zpřístupnění.

² – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná v Aarhusu dne 25. června 1998 a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

Krom toho, je-li požadovaná informace obsažena ve vnitřní komunikaci, musí orgán veřejné správy zohlednit dobu, která uplynula od vyhotovení této komunikace, a informace, které tato komunikace obsahuje. Tento orgán totiž může mít za to, že vzhledem k době, která uplynula od jejich vyhotovení, ztratily tyto informace svou citlivou povahu. Soudní dvůr proto zdůrazňuje, že výjimka z práva na přístup, kterou mohou členské státy stanovit pro vnitřní komunikaci, se může uplatnit pouze po dobu, po kterou je ochrana požadované informace odůvodněná.

Konečně Soudní dvůr upřesňuje, že vyvážení zájmů musí být ověřitelné a musí podléhat správnímu nebo soudnímu přezkumu na vnitrostátní úrovni. Ke splnění tohoto požadavku musí být rozhodnutí o odepření přístupu oznámeno žadateli a musí v něm být uvedeno předvídatelné riziko, že zpřístupnění informací bude konkrétně a skutečně ohrožovat zájem chráněný uplatněnou výjimkou.