



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

7. března 2024\*

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Aarhuská úmluva – Směrnice 2003/4/ES – Právo na přístup k informacím o životním prostředí – Výjimky – Údaje o poloze trvalých zkusných ploch používaných k vypracování inventarizace lesů“

Ve věci C-234/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko) ze dne 4. dubna 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 4. dubna 2022, v řízení

**Roheline Kogukond MTÜ,**

**Eesti Metsa Abiks MTÜ,**

**Päästame Eesti Metsad MTÜ,**

**Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus**

proti

**Keskkonnaagentuur,**

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení: C. Lycourgos, předseda senátu, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (zpravodaj), S. Rodin a L. S. Rossi, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ a Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus: I. Kukk a K. Marosov, vandeadvokaadid,

\* Jednací jazyk: estonština.

- za Keskkonnaagentuur: M. Triipan, vandeadvokaat,
- za estonskou vládu: M. Kriisa, jako zmocněnkyně,
- za Evropskou komisi: G. Gattinara a E. Randvere, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 14. září 2023,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 bodu 1 písm. a) a b), čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. d) a odst. 2 prvního pododstavce písm. a), b) a h) a článku 8 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).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi sdruženími Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ a Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus na jedné straně a Keskkonnaagentuur (agentura pro životní prostředí, Estonsko) na straně druhé ohledně toho, že tato agentura nevyhověla žádosti těchto sdružení o přístup k některým údajům sloužícím k vypracování národní statistické inventarizace lesů.

### **Právní rámec**

#### *Mezinárodní právo*

- 3 Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25. června 1998 v Aarhusu a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“) v článku 4 stanoví:

„1. Každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti podle následujících odstavců tohoto článku, v rámci vnitrostátní právní úpravy, včetně kopií existující dokumentace obsahující nebo zahrnující tyto informace, pokud o ně bylo požádáno a s přihlédnutím k písmeni b):

[...]

3. Žádost o informace o životním prostředí může být zamítnuta, pokud:

[...]

- c) se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.

4. Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:

a) důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento důvěrný ráz;

b) mezinárodní vztahy, obranyschopnost státu nebo veřejnou bezpečnost;

[...]

h) životní prostředí, kterého se informace týká, jako jsou např. místa rozmnožování vzácných druhů.

Důvody pro odmítnutí žádosti uvedené výše budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo, a zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí.

[...]“

### ***Unijní právo***

4 V bodech 16, 20 a 21 odůvodnění směrnice 2003/4 je uvedeno:

„(16) Právem na informace se rozumí, že poskytování informací by mělo být obecným pravidlem a že orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace v určitých a jasně vymezených případech. Důvody pro odmítnutí je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Důvody pro odmítnutí je třeba sdělit žadateli v časové lhůtě stanovené v této směrnici.

[...]

(20) Orgány veřejné správy by měly zaručovat úplnost, přesnost a srovnatelnost informací o životním prostředí jimi nebo v jejich zastoupení sestavovaných. Protože metoda použitá při sestavování informací je důležitým faktorem při hodnocení kvality dodávaných informací, měla by být na požádání také zveřejněna.

(21) Aby se zvýšila osvěta veřejnosti o otázkách životního prostředí a zlepšila ochrana životního prostředí, měly by orgány veřejné správy zpřístupňovat a šířit informace o životním prostředí odpovídající jejich funkcím, zejména prostřednictvím počítačové telekomunikační nebo elektronické technologie.“

5 Článek 1 této směrnice zní:

„Cíle této směrnice jsou:

a) zaručit právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy nebo pro orgány veřejné správy a stanovit základní podmínky a praktická opatření pro výkon tohoto práva a

b) zajistit jako samozřejmost, že informace o životním prostředí budou postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny s cílem zajistit co nejširší systematickou veřejnou dostupnost a šíření informací o životním prostředí. Pro tento účel bude podporováno používání počítačové telekomunikační nebo elektronické technologie.“

6 Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice:

- 1) ‚informacemi o životním prostředí‘ se rozumějí informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné formě o:
  - a) stavu složek životního prostředí, jako jsou ovzduší a atmosféra, voda, půda, území, krajina a přírodní stanoviště zahrnující mokřady, pobřežní a mořské oblasti, biologická rozmanitost a její součásti, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o vzájemném působení těchto složek;
  - b) faktorech, jako jsou látky, energie, hluk, záření nebo odpad, včetně radioaktivního odpadu, emise, vypouštění a jiné úniky do životního prostředí, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky životního prostředí uvedené v písmenu a);

[...]“

7 Článek 4 téže směrnice, nadepsaný „Výjimky“, zní takto:

„1. Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, jestliže:

[...]

d) žádost se týká materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů nebo údajů;

[...]

2. Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na:

a) důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy v zákonem stanovených případech;

b) mezinárodní vztahy, veřejnou bezpečnost a národní obranu;

[...]

h) ochranu životního prostředí, ke kterému se tyto informace vztahují, jako jsou např. místa výskytu vzácných druhů.

Důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Na základě ustanovení odst. 2 písm. a), d), f), g) a h) nemohou členské státy rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.

[...]

- 8 Článek 8 směrnice 2003/4, nadepsaný „Kvalita informací o životním prostředí“, zní takto:

„1. Pokud to bude v jejich moci, zajistí členské státy, aby informace sestavované jimi nebo v jejich zastoupení byly aktuální, přesné a srovnatelné.

2. Povinností orgánů veřejné správy je na požádání reagovat na žádosti o informace podle čl. 2 odst. 1 písm. b) a informovat žadatele o místech, kde lze získat informace, jsou-li k dispozici, o postupech zjišťování, včetně metod analýzy, výběru a předběžného zpracování výběrových souborů, které se používají pro tvorbu informací, nebo o používaných standardních postupech.“

### ***Estonské právo***

- 9 V ustanovení § 34 odst. 1 riikliku statistika seadus (zákon o národní statistice) ze dne 10. června 2010 je uvedeno, že údaje, které umožňují přímou či nepřímou identifikaci statistické jednotky, a v důsledku toho zveřejnění osobních údajů, jsou důvěrnými údaji.

- 10 Podle § 35 odst. 1 bodů 3 a 19 a odst. 2 bodu 2 avaliku teabe seadus (zákon o poskytování informací veřejnosti) ze dne 15. listopadu 2000 platí:

„(1) Držitel informací je povinen považovat za informace pro vnitřní použití

[...]

3) informace, jejichž zveřejnění by mělo nepříznivý vliv na mezinárodní vztahy;

[...]

19) další informace stanovené zákonem.

(2) Osoba, která stojí v čele orgánu veřejné správy, územně správního celku nebo veřejnoprávní korporace, může za informace pro vnitřní použití považovat:

[...]

2) návrh dokumentu a doprovodné dokumenty před jejich přijetím nebo podpisem“.

- 11 Směrnice 2003/4 byla do estonského práva provedena Keskkonnaseadustiku üldosa seadus (zákon, kterým se stanoví obecná část zákoníku o životním prostředí) ze dne 16. února 2011.

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 12 Žalobci v původním řízení, kterými jsou čtyři nezisková sdružení působící v oblasti ochrany životního prostředí v Estonsku, požádali agenturu pro životní prostředí, aby jim poskytla údaje o trvalých zkusných plochách sloužících k vypracování národní statistické inventarizace lesů, včetně údajů o jejich poloze, přičemž v podstatě tvrdili, že bez těchto údajů nelze správně interpretovat měření provedená na těchto zkusných plochách a nelze z nich vyvodit žádný závěr o stavu lesa.

- 13 Agentura pro životní prostředí této žádosti zčásti vyhověla, ale neposkytla sdružením, která v původním řízení podala žalobu, údaje o poloze trvalých zkusných ploch – k těmto údajům je podle jejího názoru omezen přístup na základě § 34 odst. 1 zákona o národní statistice a § 35 odst. 1 bodu 3 a odst. 2 bodu 2 zákona o poskytování informací veřejnosti. Na rozhodnutí, že tyto údaje o poloze nezveřejní, dotyčná agentura setrvala i poté, co jí Andmekaitseinspektsioon (úřad pro ochranu údajů, Estonsko) dne 7. prosince 2020 nařídil, aby tuto žádost znovu posoudila a umožnila žalobcům v původním řízení přístup k požadovaným informacím.
- 14 Dne 19. dubna 2021 podali žalobci v původním řízení proti rozhodnutí agentury pro životní prostředí o nezveřejnění sporných údajů o poloze žalobu u Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu, Estonsko), který je předkládajícím soudem, již se domáhaly, aby byla této agentuře uložena povinnost jim tyto údaje poskytnout.
- 15 Předkládající soud uvádí, že agentura pro životní prostředí tvrdí, že zveřejnění zmíněných údajů by mělo dopad na spolehlivost národní statistické inventarizace lesů, a v důsledku toho by narušilo možnost Estonské republiky vytvářet spolehlivé a mezinárodně uznávané statistiky. Žalobci v původním řízení se dále dovolávají toho, že pokud tyto údaje nebudou zveřejněny, nelze ověřit spolehlivost těchto statistik. Předkládající soud podotýká, že přístup k informacím o životním prostředí se řídí směrnicí 2003/4 a závaznou Aarhuskou úmluvou, takže k rozhodnutí o žalobě, která u něj byla podána, je nezbytný výklad unijního práva.
- 16 Za těchto podmínek se Tallinna Halduskohus (správní soud v Tallinnu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
  - „1) Lze takové údaje, jako jsou údaje o poloze trvalých zkusných ploch pro statistickou inventarizaci lesů, o něž se jedná ve věci v původním řízení, považovat za informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 [bodu] 1 písm. a) nebo b) směrnice [2003/4]?
  - 2) Pokud z odpovědi na první otázku vyplýne, že tyto údaje informacemi o životním prostředí jsou,
    - a) Musí být čl. 4 odst. 1 [první pododstavec] písm. d) směrnice [2003/4] vykládán v tom smyslu, že údaje o poloze trvalých zkusných ploch pro statistickou inventarizaci lesů představují materiál ve fázi dokončování nebo rozpracované dokumenty nebo údaje?
    - b) Musí být čl. 4 odst. 2 [první pododstavec] písm. a) směrnice [2003/4] vykládán v tom smyslu, že podmínka uplatnění tohoto ustanovení – a sice že důvěrnost je stanovena zákonem – je splněna, jestliže požadavek důvěrnosti není pro určitý druh informací stanoven zákonem, ale lze jej dovodit z výkladu ustanovení právního aktu obecné povahy, jako je zákon o poskytování informací veřejnosti nebo zákon o národní statistice?
    - c) Musí být pro použití čl. 4 odst. 2 [prvního pododstavce] písm. b) směrnice [2003/4] konstatován faktický nepříznivý vliv na mezinárodní vztahy daného státu, který by mohl mít zveřejnění požadované informace, nebo postačuje konstatování, že v tomto směru existuje určité riziko?
    - d) Lze omezení přístupu k informacím o životním prostředí, jehož cílem je zajistit spolehlivost národní statistiky, obhájit důvodem pro odmítnutí, který je uveden v čl. 4 odst. 2 [prvním pododstavci] písm. h) směrnice [2003/4] a který spočívá v „ochraně životního prostředí“?

- 3) Jestliže z odpovědi na první otázku vyplývá, že takové údaje, jako jsou údaje o poloze trvalých zkusných ploch pro statistickou inventarizaci lesů, o něž se jedná ve věci v původním řízení, nejsou informacemi o životním prostředí, je třeba považovat žádost o informace týkající se takovýchto údajů za žádost o informace ve smyslu čl. 2 [bodů] 1 písm. b) směrnice [2003/4], kterou je třeba vyřídit v souladu s čl. 8 odst. 2?
- 4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku: musí být takové údaje, jako jsou údaje o poloze trvalých zkusných ploch pro statistickou inventarizaci lesů, o něž se jedná ve věci v původním řízení, považovány za informace o postupech zjišťování, včetně metod analýzy, výběru a předběžného zpracování výběrových souborů, které se používají pro tvorbu informací, ve smyslu čl. 8 odst. 2 směrnice [2003/4]?
- 5)
  - a) V případě kladné odpovědi na čtvrtou otázku: může být přístup k takovýmto informacím podle čl. 8 odst. 2 směrnice [2003/4] omezen na základě kteréhokoliv důležitého důvodu vyplývajícího z vnitrostátního práva?
  - b) Lze neposkytnutí informací o životním prostředí podle čl. 8 odst. 2 směrnice [2003/4] zmírnit jinými opatřeními, např. tím, že je přístup k požadovaným informacím umožněn organizacím pro výzkum či vývoj nebo Riigikontroll (Účetní dvůr[, Estonsko]) pro účely kontroly?
- 6) Lze neposkytnutí údajů o poloze trvalých zkusných ploch pro statistickou inventarizaci lesů, o něž se jedná ve věci v původním řízení, odůvodnit cílem zajištění kvality informací o životním prostředí, který je definován v čl. 8 odst. 1 směrnice [2003/4]?
- 7) Vyplývá právní základ pro poskytnutí údajů o poloze trvalých zkusných ploch pro statistickou inventarizaci lesů z bodu 21 odůvodnění směrnice [2003/4]?

## **K předběžným otázkám**

### ***K první otázce***

- 17 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 2 bod 1 písm. a) nebo b) směrnice 2003/4 vykládán v tom smyslu, že údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k vypracování národní statistické inventarizace lesů představují informace o životním prostředí ve smyslu některého z těchto ustanovení.
- 18 Podle čl. 2 bodu 1 písm. a) směrnice 2003/4 jsou informacemi o životním prostředí informace o „stavu složek životního prostředí, jako jsou ovzduší a atmosféra, voda, půda, území, krajina a přírodní stanoviště [...], biologická rozmanitost a její součásti[...] a o vzájemném působení těchto složek“.
- 19 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že trvalé zkusné plochy, ve vztahu k nimž žalobci v původním řízení požadují údaje o jejich poloze, jsou jednotkami vzorku sloužícími k pravidelnému shromažďování údajů s cílem vyhotovit na základě extrapolace statistické zprávy o lesních porostech v Estonsku a o využívání půdy a jejím vývoji. Tyto zkusné plochy se nacházejí po stranách čtvercových pozemků o rozloze 64 hektarů, které byly vybrány z toho důvodu, že reprezentují stav lesa a půdy.

- 20 Jak uvedly zúčastněné strany, které předložily v rámci tohoto řízení vyjádření, je třeba podotknout, že údaje shromažďované na trvalých zkusných plochách představují informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. a) směrnice 2003/4, jelikož se týkají stavu životního prostředí, a konkrétně stavu půdy, přírodních stanovišť a biologické rozmanitosti ve smyslu tohoto ustanovení.
- 21 Na rozdíl od toho, co tvrdí estonská vláda a agentura pro životní prostředí, platí totéž pro údaje o poloze těchto trvalých zkusných ploch, které jsou nezbytné pro interpretaci údajů shromážděných na těchto plochách, a jsou tudíž s nimi neoddělitelně spjaty.
- 22 Vzhledem k tomu, že tyto údaje o poloze představují informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. a) směrnice 2003/4, nelze mít naproti tomu za to, že by spadaly i do působnosti čl. 2 bodu 1 písm. b) této směrnice, jenž se týká faktorů, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky životního prostředí uvedené v tomto čl. 2 bodě 1 písm. a), jelikož tato dvě ustanovení se navzájem vylučují.
- 23 Z výše uvedeného vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 2 bod 1 písm. a) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k pravidelnému shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů představují spolu s údaji shromážděnými na těchto zkusných plochách, s nimiž jsou neoddělitelně spjaty, informace o životním prostředí ve smyslu tohoto ustanovení.

### *Ke druhé otázce*

- 24 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. d) a odst. 2 první pododstavec písm. a), b) a h) směrnice 2003/4 vykládán v tom smyslu, že správní orgán může nezpřístupnit veřejnosti údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k vypracování národní statistické inventarizace lesů na základě některé z výjimek uvedených v tomto ustanovení.
- 25 Evropská komise tvrdí, že dotazy formulované v rámci druhé otázky jsou nepřípustné v rozsahu, v němž se týkají výkladu výjimek stanovených v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) a b) směrnice 2003/4, které souvisejí s informacemi o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mělo nepříznivý vliv na důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy a na mezinárodní vztahy členských států.
- 26 Podle ustálené judikatury se na předběžné otázky předložené Soudnímu dvoru vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. července 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, bod 62 a citovaná judikatura).
- 27 Je rovněž třeba připomenout, že pokud není zjevné, že výklad ustanovení unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, nedotýká se námitka vycházející z nepoužitelnosti tohoto ustanovení na věc v původním řízení přípustnosti žádosti o rozhodnutí



o předběžné otázce, nýbrž meritorní stránky položených otázek (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2023, BMW Bank a další, C-38/21, C-47/21 a C-232/21, EU:C:2023:1014, bod 114 a citovaná judikatura).

- 28 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že se spor v původním řízení týká toho, že několika sdružením působícím v oblasti ochrany životního prostředí byl odmítnut přístup k údajům o poloze trvalých zkusných ploch sloužících ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů v Estonsku, a že se v rámci tohoto sporu řeší zejména otázka, jakou působnost mají některé výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí podle směrnice 2003/4.
- 29 Skutečnost, že údaje o poloze, jejichž poskytnutí je předmětem sporu v původním řízení, podle názoru Komise zjevně nespádají do působnosti výjimek stanovených v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) a b) směrnice 2003/4, nemůže v této souvislosti domněnku relevance, která se vztahuje na položenou otázku, vyvrátit; tato skutečnost souvisí s analýzou opodstatněnosti uplatněných argumentů.
- 30 Z toho vyplývá, že druhá otázka je v plném rozsahu přípustná.
- 31 Pokud jde o odpověď na tuto otázku, je třeba úvodem připomenout, že normotvůrce tím, že přijal směrnici 2003/4, hodlal zajistit slučitelnost unijního práva s Aarhuskou úmluvou tím, že stanovil obecný režim, jehož cílem je zajistit, aby každý žadatel ve smyslu čl. 2 bodu 5 této směrnice měl právo na přístup k informacím o životním prostředí, které jsou v držení orgánů veřejné správy nebo v držení pro tyto orgány, aniž by musel prokazovat oprávněný zájem [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 31, a ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (Vnitřní komunikace), C-619/19, EU:C:2021:35, bod 28].
- 32 V článku 1 směrnice 2003/4 je konkrétně uvedeno, že jejím cílem je zaručit právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy a zajistit jako samozřejmost, že tyto informace budou postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny (rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 39).
- 33 Unijní normotvůrce nicméně stanovil, že členské státy mohou v případech taxativně vyjmenovaných v článku 4 této směrnice zavést z práva na přístup k informacím o životním prostředí výjimky, o čemž svědčí bod 16 odůvodnění této směrnice. Pokud takové výjimky byly do vnitrostátního práva skutečně provedeny, orgány veřejné správy mohou na jejich základě odmítnout přístup k některým z těchto informací [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (Vnitřní komunikace), C-619/19, EU:C:2021:35, bod 31].
- 34 Jak vyplývá ze struktury směrnice 2003/4, a zejména z jejího čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce, právem na informace se rozumí, že by zveřejňování informací mělo být obecným pravidlem a orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace o životním prostředí jen v určitých a jasně vymezených případech. Výjimky z práva na přístup tedy musí být vykládány restriktivním způsobem a veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění, musí být v každém konkrétním případě zvážen proti zájmu, kterému slouží odmítnutí, a to s výjimkou situací uvedených v čl. 4 odst. 2 druhém pododstavci třetí větě směrnice 2003/4, která se týká informací

o emisích do životního prostředí [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (Vnitřní komunikace), C-619/19, EU:C:2021:35, bod 33 a citovaná judikatura].

- 35 Předpokladem uplatnění výjimek podle čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice 2003/4 je kromě toho skutečnost, že zveřejnění požadovaných informací může mít konkrétně a skutečně nepříznivý vliv na zájmy chráněné touto směrnicí, přičemž riziko takového nepříznivého vlivu musí být důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (Vnitřní komunikace), C-619/19, EU:C:2021:35, bod 69].
- 36 Na položenou otázku, která je rozdělena do čtyř podotázek, je třeba odpovědět ve světle těchto úvah.
- 37 Předkládající soud si zaprvé klade otázku, zda lze zveřejnění údajů o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k pravidelnému shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů odmítnout na základě čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. d) směrnice 2003/4, který členským státům umožňuje odmítnout žádost o informace o životním prostředí týkající se materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů nebo údajů.
- 38 Ačkoli pojmy „materiál ve fázi dokončování“ a „rozpracované dokumenty nebo údaje“ nejsou v této směrnici definovány, z vysvětlení k článku 4 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, předloženého Komisí dne 29. června 2000 [COM(2000) 402 final] (Úř. věst. 2000, C 337 E, s. 156), vyplývá, že cílem této výjimky je reagovat na potřebu orgánů veřejné správy disponovat chráněným prostorem k rozvíjení úvah a vedení vnitřní diskuse [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (Vnitřní komunikace), C-619/19, EU:C:2021:35, bod 44]. Soudní dvůr kromě toho rozhodl, že na rozdíl od důvodu pro odmítnutí přístupu, který je stanoven v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4 a týká se vnitřní komunikace, souvisí důvod stanovený v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. d) této směrnice s přípravou nebo vyhotovením dokumentů, a je tedy dočasné povahy [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (Vnitřní komunikace), C-619/19, EU:C:2021:35, bod 56].
- 39 Tento výklad je podpořen výkladem čl. 4 odst. 3 písm. c) Aarhuské úmluvy, který stanoví výjimku z práva na přístup k informacím o životním prostředí, pokud jde o nedokončené materiály, a vysvětleními uvedenými v dokumentu nazvaném „Aarhuská úmluva, příručka k provedení“ (druhé vydání, 2014), který byl zveřejněn Evropskou hospodářskou komisí Organizace spojených národů a který sice nemá normativní hodnotu, ale při výkladu této úmluvy se jím lze řídit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. února 2012, Solvay a další, C-182/10, EU:C:2012:82, bod 27).
- 40 Údaje o poloze trvalých zkusných ploch, které sloužily ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů, přitom nelze považovat za materiál ve fázi dokončování nebo za rozpracované dokumenty nebo údaje, jelikož se týkají stavu lesa k určitému datu.
- 41 Okolnost, že při zhodnocování vývoje stavu lesních zdrojů a půdy jsou tyto zkusné plochy používány k vypracování po sobě jdoucích statistických inventarizací lesů nebo jiných zpráv, tento závěr nezpochybňuje. Opačný výklad by znamenal, že výjimka stanovená v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2003/4 by se mohla uplatňovat bez časového omezení, ačkoli je – jak bylo připomenuto výše – dočasné povahy.

- 42 Pokud jde zadruhé o důvod pro odmítnutí přístupu spočívající v zachování důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy, který je stanoven v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2003/4, předkládající soud se táže, zda je splněna podmínka, podle které musí být tato důvěrnost stanovena zákonem, jestliže tato důvěrnost nevyplývá ze zvláštních ustanovení, nýbrž z aktu obecné povahy, jako je zákon o poskytování informací veřejnosti nebo zákon o statistice.
- 43 Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že tento soud přitom vychází z předpokladu, že tento důvod pro odmítnutí se může vztahovat na takové informace, jako jsou údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů.
- 44 V tomto ohledu je ovšem třeba připomenout, že výraz „řízení“ použitý v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2003/4 odkazuje na konečné fáze rozhodování orgánů veřejné správy, které jsou za ně ve vnitrostátním právu jasně označeny a jejichž důvěrnost musí být stanovena zákonem (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, body 63 a 64, a ze dne 23. listopadu 2023, Right to Know, C-84/22, EU:C:2023:910, bod 43).
- 45 I když se v projednávané věci údaje o poloze požadované žalobci v původním řízení týkají zkusných ploch sloužících ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů, a nepřímo tak souvisí s veřejným rozhodováním v oblasti životního prostředí, jako takové nesouvisejí s konečnými fázemi rozhodování v této oblasti, a tedy s „řízením“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2003/4.
- 46 Z toho vyplývá, že žádost o přístup k takovým údajům o poloze v žádném případě nemůže spadat do působnosti výjimky uvedené v tomto ustanovení; není přitom třeba zkoumat, zda lze důvěrnost takových informací považovat za zákonem stanovenou ve smyslu posledně uvedeného ustanovení, jestliže vyplývá z právního předpisu s obecnou působností, jako je zákon o poskytování informací veřejnosti nebo zákon o statistice.
- 47 Předkládající soud zatřetí pokládá za sporné, jaká je působnost čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2003/4, podle kterého mohou členské státy odmítnout žádost o informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mělo nepříznivý vliv na mezinárodní vztahy, veřejnou bezpečnost a národní obranu. V tomto ohledu se v podstatě táže, zda může mít nepříznivý vliv na mezinárodní vztahy členského státu ve smyslu tohoto ustanovení zhoršení spolehlivosti údajů sloužících jako základ pro vypracování takové inventarizace lesů, které by bylo důsledkem zveřejnění těchto údajů.
- 48 Cílem čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2003/4 je zajistit slučitelnost unijního práva s čl. 4 odst. 4 písm. b) Aarhuské úmluvy, podle kterého mohou být z práva na přístup k informacím o životním prostředí vyloučeny ty informace, jejichž poskytnutí by „nepříznivě ovlivnilo“ mezinárodní vztahy, obranyschopnost nebo veřejnou bezpečnost dotyčného smluvního státu.
- 49 Ze znění čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2003/4 ani ze znění čl. 4 odst. 4 písm. b) Aarhuské úmluvy nevyplývá, že by předpokladem uplatnění této výjimky byla v každém případě skutečnost, že zveřejnění informací o životním prostředí samo o sobě odporuje nějakému mezinárodnímu závazku.

- 50 Jak bylo připomenuto v bodech 34 a 35 tohoto rozsudku, uplatnění této výjimky je naproti tomu podmíněno zvážením veřejného zájmu odůvodňujícího nezveřejnění dotčených informací o životním prostředí proti veřejnému zájmu, kterému slouží zveřejnění, jakož i konstatováním, že takové zveřejnění může mít konkrétně a skutečně nepříznivý vliv na zájmy chráněné směrnicí 2003/4, přičemž riziko takového nepříznivého vlivu musí být důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické.
- 51 Toto posouzení bude muset v projednávané věci provést předkládající soud. V tomto rámci bude muset především ověřit, zda by případné porušení mezinárodních závazků Estonské republiky, k němuž by vedlo zveřejnění údajů o poloze, o něž se jedná ve věci v původním řízení, mělo dostatečně konkrétní a předvídatelné nepříznivé důsledky, které by skutečně mohly mít nepříznivý vliv na její zájmy nebo mezinárodní spolupráci v oblasti lesnictví, nebo zda jsou v projednávaném případě takové důsledky – jak tomu nasvědčují informace předložené Soudnímu dvoru – pouze hypotetické.
- 52 Předkládající soud se začtvrté v podstatě táže, zda zveřejnění údajů o poloze trvalých zkusných ploch může spadat do působnosti výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. h) směrnice 2003/4, která se týká situace, kdy by zveřejnění požadovaných informací mělo nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí, ke kterému se tyto informace vztahují. Konkrétně se ptá, zda může mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí ve smyslu tohoto ustanovení zhoršení spolehlivosti údajů sloužících jako základ pro vypracování takové inventarizace lesů, které by bylo důsledkem zveřejnění těchto údajů.
- 53 Ze samotného znění čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. h) směrnice 2003/4 vyplývá, že unijní normotvůrce v rámci této výjimky povolil členským státům nezveřejňovat takové informace o životním prostředí, jejichž šíření by představovalo nebezpečí pro životní prostředí, jakými jsou například údaje o místech výskytu vzácných druhů.
- 54 Stejná možnost plyne z čl. 4 odst. 4 písm. h) Aarhuské úmluvy, který stanoví, že členské státy, jež jsou smluvními stranami této úmluvy, mohou zamítnout žádosti o informace o životním prostředí, jejichž poskytnutí by nepříznivě ovlivnilo životní prostředí, kterého se informace týkají, jako jsou např. místa rozmnožování vzácných druhů.
- 55 V projednávané věci estonská vláda a agentura pro životní prostředí tvrdí, že zveřejněním údajů o poloze trvalých zkusných ploch by mohlo dojít k narušení reprezentativnosti a spolehlivosti národní statistické inventarizace lesů, a tím i kvality veřejného rozhodování v oblasti životního prostředí. Toto zveřejnění by podle jejich názoru zejména otevřelo cestu k možné manipulaci se statistickými údaji ze strany jednotlivých subjektů pohybujících se v oblasti lesního hospodářství, které by například mohly provádět zásahy pouze na pozemcích, na kterých se údaje neshromažďují, a přispívat tak k vytvoření zkresleného obrazu o stavu lesa.
- 56 Vzhledem k tomu, že takové riziko může mít nepříznivý vliv na kvalitu národní statistické inventarizace lesů, a tedy i na ochranu životního prostředí, ke kterému se vztahují požadované informace, může být důvodem pro uplatnění výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. h) směrnice 2003/4.
- 57 Tento závěr nemůže zpochybnit okolnost, že se nejedná o místa výskytu vzácných druhů, jelikož čl. 4 odst. 2 první pododstavec písm. h) směrnice 2003/4 se obecně vztahuje na všechny případy, kdy zveřejnění informací o životním prostředí může mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí, a ochrana míst výskytu vzácných druhů je v něm uvedena pouze příkladmo.

- 58 Je však třeba připomenout, že stejně jako u všech důvodů pro odmítnutí přístupu uvedených v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci a odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/4 – s výjimkou důvodu uvedeného v čl. 4 odst. 2 druhém pododstavci třetí větě této směrnice, který se týká informací o emisích do životního prostředí – je uplatnění této výjimky podmíněno tím, že orgány veřejné správy, jejichž postup v tomto ohledu podléhá soudnímu přezkumu, zvaží veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí, a tím, že takové zveřejnění může mít konkrétně a skutečně nepříznivý vliv na zájmy chráněné uvedenou směrnicí, přičemž riziko takového nepříznivého vlivu musí být důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické.
- 59 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že článek 4 směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že
- údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k pravidelnému shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů nepředstavují materiál ve fázi dokončování nebo rozpracované dokumenty nebo údaje ve smyslu jeho odstavce 1 prvního pododstavce písm. d) a v žádném případě ani informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mohlo mít nepříznivý vliv na důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy ve smyslu jeho odstavce 2 prvního pododstavce písm. a);
  - zhoršení spolehlivosti údajů sloužících jako základ pro vypracování takové inventarizace lesů, které by bylo důsledkem zveřejnění těchto údajů, může mít nepříznivý vliv na mezinárodní vztahy ve smyslu jeho odstavce 2 prvního pododstavce písm. b) nebo na ochranu životního prostředí, ke kterému se požadované informace vztahují, ve smyslu jeho odstavce 2 prvního pododstavce písm. h), jestliže jsou taková rizika důvodně předvídatelná, a nikoli čistě hypotetická.

### ***K šesté otázce***

- 60 Podstatou šesté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/4 vykládán v tom smyslu, že správní orgán může nezpřístupnit veřejnosti údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k vypracování národní statistické inventarizace lesů na základě tohoto ustanovení.
- 61 Podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/4 platí, že „[p]okud to bude v jejich moci, zajistí členské státy, aby informace sestavované jimi nebo v jejich zastoupení byly aktuální, přesné a srovnatelné“.
- 62 Ze samotného znění tohoto ustanovení vyplývá, že stanoví toliko požadavek na kvalitu informací o životním prostředí. Nemůže být sám o sobě důvodem pro odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, jelikož – jak bylo uvedeno v bodě 33 tohoto rozsudku – výjimky z práva na přístup k takovým informacím jsou taxativně vyjmenovány v článku 4 této směrnice.
- 63 V článku 8 odst. 1 směrnice 2003/4 tedy není stanoven důvod pro výjimku z práva na přístup k informacím o životním prostředí, který by doplňoval důvody uvedené v článku 4 této směrnice.
- 64 Orgány veřejné správy nicméně musí vzít požadavek na kvalitu informací o životním prostředí, který je uveden v čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/4, do úvahy při určování toho, zda zveřejnění informací o životním prostředí může mít nepříznivý vliv na některý ze zájmů uvedených v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4, a konkrétně na ochranu životního prostředí, ke kterému se tyto informace vztahují, ve smyslu čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. h) této směrnice.

- 65 Z výše uvedeného vyplývá, že na šestou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že správní orgán nemůže nezpřístupnit veřejnosti údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k vypracování národní statistické inventarizace lesů pouze na základě tohoto ustanovení.

### *Ke třetí až páté otázce*

- 66 Podstatou třetí až páté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda v případě záporné odpovědi na první otázku patří údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k vypracování národní statistické inventarizace lesů mezi informace uvedené v čl. 2 bodě 1 písm. b) směrnice 2003/4 a žádosti o ně je třeba vyřídit v souladu s čl. 8 odst. 2 této směrnice. Pokud tomu tak je, předkládající soud se Soudního dvora táže i na to, zda takové údaje představují informace o postupech zjišťování ve smyslu tohoto čl. 8 odst. 2, a pokud ano, zda lze přístup veřejnosti k těmto informacím vyloučit na základě nějakých důležitých důvodů stanovených ve vnitrostátním právu a zda lze neposkytnutí těchto informací zmírnit jinými opatřeními, jako například poskytnutím těchto informací organizacím pro výzkum a kontrolu.
- 67 Z odpovědi na první otázku vyplývá, že údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů představují informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. a) směrnice 2003/4 a nespádají do působnosti čl. 2 bodu 1 písm. b) této směrnice, na který je odkázáno v čl. 8 odst. 2 této směrnice. S ohledem na tuto odpověď není namístě na třetí až pátou otázku odpovídat.

### *K sedmé otázce*

- 68 Podstatou sedmé a poslední otázky předkládajícího soudu je, zda může jako samostatný právní základ pro poskytnutí údajů o poloze trvalých zkusných ploch, sloužících ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů, veřejnosti sloužit bod 21 odůvodnění směrnice 2003/4.
- 69 V bodě 21 odůvodnění směrnice 2003/4 je uvedeno, že ve snaze zvýšit osvětu v otázkách ochrany životního prostředí by měly „orgány veřejné správy zpřístupňovat a šířit informace o životním prostředí odpovídající jejich funkcím“.
- 70 Vzhledem k tomu, že body odůvodnění směrnice slouží pouze k výkladu ustanovení této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 76), bod 21 odůvodnění směrnice 2003/4 nemůže sloužit jako samostatný právní základ pro povinnost přístupu k informacím o životním prostředí nebo šíření takových informací veřejnosti, odlišnou od povinností stanovených v člancích 3 a 7 této směrnice.
- 71 Z výše uvedeného vyplývá, že na sedmou otázku je třeba odpovědět tak, že bod 21 odůvodnění směrnice 2003/4 nemůže sloužit jako samostatný právní základ pro poskytnutí údajů o poloze trvalých zkusných ploch, sloužících ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů, veřejnosti.

## K nákladům řízení

- 72 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 2 bod 1 písm. a) 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

musí být vykládán v tom smyslu, že

údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k pravidelnému shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů představují spolu s údaji shromážděnými na těchto zkusných plochách, s nimiž jsou neoddělitelně spjaty, informace o životním prostředí ve smyslu tohoto ustanovení.

- 2) Článek 4 směrnice 2003/4

musí být vykládán v tom smyslu, že

- údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k pravidelnému shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů nepředstavují materiál ve fázi dokončování nebo rozpracované dokumenty nebo údaje ve smyslu jeho odstavce 1 prvního pododstavce písm. d) a v žádném případě ani informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění by mohlo mít nepříznivý vliv na důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy ve smyslu jeho odstavce 2 prvního pododstavce písm. a);
- zhoršení spolehlivosti údajů sloužících jako základ pro vypracování takové inventarizace lesů, které by bylo důsledkem zveřejnění těchto údajů, může mít nepříznivý vliv na mezinárodní vztahy ve smyslu jeho odstavce 2 prvního pododstavce písm. b) nebo na ochranu životního prostředí, ke kterému se požadované informace vztahují, ve smyslu jeho odstavce 2 prvního pododstavce písm. h), jestliže jsou taková rizika důvodně předvídatelná, a nikoli čistě hypotetická.

- 3) Článek 8 odst. 1 směrnice 2003/4

musí být vykládán v tom smyslu, že

správní orgán nemůže nezpřístupnit veřejnosti údaje o poloze trvalých zkusných ploch sloužících k vypracování národní statistické inventarizace lesů pouze na základě tohoto ustanovení.

- 4) Bod 21 odůvodnění směrnice 2003/4

musí být vykládán v tom smyslu, že

**nemůže sloužit jako samostatný právní základ pro poskytnutí údajů o poloze trvalých zkusných ploch, sloužících ke shromažďování údajů pro národní statistickou inventarizaci lesů, veřejnosti.**

Podpisy