



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

14. února 2012*

„Řízení o předběžné otázce — Aarhuská úmluva — Směrnice 2003/4/ES — Přístup k informacím o životním prostředí — Instituce nebo subjekty působící v zákonodárné funkci — Důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy — Podmínka, podle níž tato důvěrnost musí být upravena v zákonem stanovených případech“

Ve věci C-204/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 30. dubna 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 8. června 2009, v řízení

Flachglas Torgau GmbH

proti

Spolkové republice Německo,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (zpravodaj), J. Malenovský a U. Löhmus, předsedové senátů, A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen a M. Berger, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. září 2010, s ohledem na vyjádření předložená:

- za Flachglas Torgau GmbH S. Altenschmidtem a M. Langnerem, Rechtsanwälte,
- za německou vládu M. Lummou a T. Henzem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi P. Oliverem a B. Schimou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 22. června 2011,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 2 a 4 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. L 41, s. 26; Zvl. vyd.15/07, s. 375).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Flachglas Torgau GmbH (dále jen „společnost Flachglas Torgau“) a Spolkovou republikou Německo týkajícího se toho, že Spolková republika Německo odmítla její žádost o přístup k informacím týkajícím se zákona o národním alokačním plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů v alokačním období 2005–2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, dále jen „Zuteilungsgesetz 2007“).

Právní rámec

Mezinárodní právo

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

- 4 Článek 2 odst. 2 této úmluvy pojem „orgán veřejné správy“ definuje takto:

„[...] ‚orgán veřejné správy‘ znamená:

- a) správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni;
- b) fyzické nebo právnické osoby vykonávající funkce orgánu veřejné správy podle vnitrostátního práva, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb vztahujících se k životnímu prostředí;

[...]

Tato definice se nevztahuje na orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné.“

- 5 Článek 4 odst. 1 této úmluvy stanoví, že za určitých výhrad a podmínek každá strana zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti v rámci vnitrostátní právní úpravy.

- 6 Článek 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy stanoví:

„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;

[...]

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.“

- 7 Článek 8 této úmluvy, nadepsaný „Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů“, stanoví:

„Každá strana bude usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí. [...]

[...]“

- 8 V prohlášení Evropského společenství o některých zvláštních ustanoveních směrnice 2003/4, které je přílohou rozhodnutí 2005/370, je uvedeno:

„S ohledem na článek 9 Aarhuské úmluvy Evropské společenství vyzývá strany úmluvy, aby vzaly na vědomí čl. 2 odst. 2 a článek 6 směrnice [2003/4]. Tato ustanovení poskytují členským státům Evropského společenství možnost, aby v mimořádných případech a za přesně stanovených podmínek vyňaly některé orgány a subjekty z působnosti pravidel o přezkumných řízeních ve vztahu k rozhodnutím týkajícím se žádostí o informace.

Z tohoto důvodu zahrnuje ratifikace Aarhuské úmluvy Evropským společenstvím případné výhrady vznesené některým členským státem Evropského společenství, pokud jsou tyto výhrady slučitelné s čl. 2 odst. 2 a s článkem 6 směrnice [2003/4].“

Unijní právo

- 9 První, pátý, jedenáctý a šestnáctý bod odůvodnění směrnice 2003/4 uvádějí:

„1) Lepší přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí a šíření těchto informací přispívají k větší osvětě v otázkách životního prostředí, k volné výměně názorů, k účinnější účasti veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí a ve svém výsledku k lepšímu životnímu prostředí.

[...]

5) [...] Ustanovení právních předpisů Společenství musí být v souladu s [Aarhuskou úmluvou] vzhledem k jejímu závěru přijatému Evropským společenstvím[, aby tato úmluva mohla být Evropským společenstvím uzavřena].

[...]

11) K zohlednění zásad uvedených v článku 6 Smlouvy, že požadavky na ochranu životního prostředí by měly být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Společenství, je nezbytné rozšířit definici orgánů veřejné správy o vládu nebo jiné orgány veřejné správy na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni bez ohledu na to, zda nese konkrétní odpovědnost za životní prostředí nebo ne. Definici je potřebné obdobně rozšířit o jiné osoby nebo subjekty vykonávající funkce veřejné správy ve vztahu k životnímu prostředí podle vnitrostátních právních předpisů a osoby nebo subjekty jimi řízené, které jsou veřejně odpovědné nebo zastávají funkce ve vztahu k životnímu prostředí.

[...]

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. [...]"

10 Článek 1 této směrnice definuje její cíle následovně:

„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.“

11 Článek 2 bod 1 směrnice 2003/4 definuje pojem „informace o životním prostředí“ ve smyslu této směrnice následovně:

„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);
- c) opatřeních (včetně správních opatření), jako jsou politiky, právní předpisy, plány, programy, dohody o životním prostředí, a o činnostech, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory uvedené v písmenech a) a b), jakož i o opatřeních nebo činnostech určených k ochraně těchto složek;
- d) zprávách o provádění právních předpisů o životním prostředí;
- e) analýzách nákladů a přínosů a jiných ekonomických analýzách a předpokladech použitých v rámci opatření a činností uvedených v písmenu c) a
- f) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, včetně kontaminace potravinového řetězce, podmínkách lidského života, kulturních lokalitách a stavebních objektech, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí uvedených v písmenu a) nebo prostřednictvím těchto složek kterýmkoli aspektem uvedeným v písmenech b) a c).“

12 Článek 2 bod 2 směrnice 2003/4 pojem „orgán veřejné správy“ definuje následujícím způsobem:

„orgánem veřejné správy“ se rozumí:

- a) vláda nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni;

[...]

Členské státy mohou stanovit, že tato definice nezahrne instituce nebo subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci. Členské státy mohou tyto instituce nebo subjekty z uvedené definice vyloučit, pokud jejich statuty [ústavněprávní předpisy] ke dni přijetí této směrnice nestanoví postup přezkoumání ve smyslu článku 6“.

- 13 Článek 3 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby orgány veřejné správy měly povinnost, v souladu s ustanoveními této směrnice, poskytovat informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené každému žadateli na jeho žádost, aniž by žadatel musel prokazovat svůj oprávněný zájem.“

- 14 Článek 4 odst. 1 směrnice 2003/4 stanoví, že členské státy mohou v určitých případech rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, a následně čl. 4 odst. 2 této směrnice poskytuje rovněž tuto možnost členským státům následujícím způsobem:

„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;

[...]

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.

[...]“

- 15 Článek 6 směrnice 2003/4, nadepsaný „Přístup k právní ochraně“, ukládá členským státům zajistit, aby každý žadatel, který má za to, že jeho žádost byla opomenuta, nesprávně odmítnuta, nepřiměřeně zodpovězena nebo jinak nevyřízena, mohl zahájit správní nebo soudní řízení proti jednání nebo nečinnosti dotčeného orgánu veřejné správy.

Vnitrostátní právo

- 16 Zákon o přístupu k informacím o životním prostředí (Umweltinformationsgesetz) ze dne 22. prosince 2004 (BGB1. 2004 I, s. 3704) provedl směrnici 2003/4 do německého práva.

- 17 Ustanovení § 2 odst. 1 tohoto zákona stanoví:

„Správními orgány podléhajícími informační povinnosti jsou:

1. Vláda a ostatní orgány veřejné správy [...]. Mezi orgány veřejné správy podléhající informační povinnosti nepatří

- a) nejvyšší spolkové správní úřady, pokud jsou činné v rámci zákonodárného procesu nebo při vydávání prováděcích předpisů [...]

- 18 Pokud jde o výjimku související s důvěrností řízení, ustanovení § 8 odst. 1 uvedeného zákona stanoví:

„Pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na

[...]

2. důvěrnost řízení u orgánů, které podléhají informační povinností podle ustanovení § 2 odst. 1,

[...]

je třeba žádost odmítnout, ledaže by zveřejnění odůvodňoval nadřazený veřejný zájem [...]"

- 19 Zákon ze dne 23. ledna 2003, správní řád (Verwaltungsverfahrensgesetz) (BGBl. 2003 I, s. 102) v ustanovení § 28 odst. 1 stanoví:

„Před vydáním správního aktu, který zasahuje do práv účastníka řízení, je třeba dát tomuto účastníkovi příležitost, aby se vyjádřil k okolnostem podstatným pro rozhodnutí.“

- 20 Ustanovení § 29 tohoto zákona stanoví:

„1) Správní orgán je povinen umožnit účastníkům řízení nahlédnutí do spisů, které se týkají daného řízení, v rozsahu, v němž je znalost těchto spisů nutná k ochraně nebo obraně jejich právních zájmů. Do ukončení správního řízení se první věta nepoužije na návrhy rozhodnutí ani na přípravné práce s nimi přímo související. [...]

2) Správní orgán není povinen umožnit nahlédnutí do spisů, pokud by tím bylo dotčeno řádné plnění jeho úkolů nebo pokud by zveřejnění obsahu spisů mělo nepříznivý vliv na Spolek nebo Land nebo pokud není možné skutečnosti zpřístupnit na základě zákona nebo jejich povahy, zejména s ohledem na oprávněné zájmy účastníků řízení nebo třetích osob.

[...]"

- 21 Ustanovení § 68 odst. 1 tohoto zákona týkající se ústní části řízení před správním orgánem v rámci správního řízení stanoví:

„Ústní jednání je neveřejné. Mohou se jej účastnit zástupci kontrolních orgánů a osoby zaměstnané u orgánu za účelem profesního vzdělávání. Osoba řídící jednání může povolit účast jiných osob, pokud proti tomu nemá námitky žádný z účastníků řízení.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 22 Společnost Flachglas Torgau chce získat informace týkající se podmínek, za jakých Umweltbundesamt (spolková agentura pro životní prostředí), která je orgánem odpovědným za obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, přijala rozhodnutí o přidělení uvedených povolenek v průběhu let 2005 až 2007.
- 23 Za tímto účelem společnost Flachglas Torgau požádala Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (spolkové ministerstvo pro životní prostředí, ochranu přírody a jadernou bezpečnost, dále jen „Bundesministerium für Umwelt“), aby jí poskytlo informace týkající se jak zákonodárního procesu, v rámci něhož byl přijat Zuteilungsgesetz 2007, tak provedení tohoto zákona. Požádala zvláště o přístup k interním poznámkám a stanoviskům tohoto ministerstva, jakož i ke korespondenci, včetně elektronické korespondence, kterou si vyměnilo s Umweltbundesamt.
- 24 Bundesministerium für Umwelt této žádosti odmítlo vyhovět, když – stran informací týkajících se zákonodárního procesu – mělo za to, že je zproštěno povinnosti sdělit tyto informace z důvodu své účasti na tomto procesu, a – stran informací týkajících se provedení Zuteilungsgesetz 2007 – mělo za to, že se na tyto informace vztahuje důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy.

- 25 Verwaltungsgericht Berlin žalobě podané společností Flachglas Torgau proti tomuto zamítavému rozhodnutí zčásti vyhověl. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, který o věci rozhodoval v rámci odvolání, měl za to, že Bundesministerium für Umwelt uplatnilo právem svou účast na zákonodárném procesu, avšak nemohlo se dovolávat důvěrnosti řízení jako důvodu pro odmítnutí sdělit požadované informace, aniž zevrubně uvedlo důvody, pro které by jejich zveřejnění mělo skutečně nepříznivý vliv na důvěrnost řízení.
- 26 Jak společnost Flachglas Torgau, tak Bundesministerium für Umwelt podaly proti tomuto rozhodnutí u Bundesverwaltungsgericht opravný prostředek „Revision“, v rámci něhož tento podnik uvádí, že sporné zamítavé rozhodnutí je v rozporu s unijním právem. Společnost Flachglas Torgau zvláště tvrdí, že unijní právo neumožňuje vnitrostátnímu zákonodárci, aby ministerstva působící v rámci zákonodárného procesu zprostil informační povinnosti v oblasti životního prostředí, a že v každém případě tato odchylka musí přestat platit s vyhlášením dotčeného zákona.
- 27 Společnost Flachglas Torgau má dále za to, že Bundesministerium für Umwelt nemůže uplatňovat ochranu důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy, jelikož unijní právo ukládá, aby taková ochrana byla výslovně stanovena specifickým ustanovením vnitrostátního práva, odlišným od obecného práva týkajícího se informování v oblasti životního prostředí.
- 28 V tomto ohledu se Bundesverwaltungsgericht domnívá, že pokud taková povinnost skutečně vyplývá z unijního práva, je třeba určit, zda taková nepsaná obecná právní zásada, jako je zásada stanovená ve vnitrostátním právu, podle níž jsou správní řízení u orgánů veřejné správy neveřejná, umožňuje tuto povinnost dodržet.
- 29 V tomto kontextu se Bundesverwaltungsgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) a) Má se čl. 2 [bod 2 druhý pododstavec první věta] směrnice [2003/4] vykládat tak, že jako instituce a subjekty působící v zákonodárné funkci jednájí výlučně takové instituce a subjekty, kterým přísluší podle vnitrostátního práva konečné (závazné) rozhodnutí v zákonodárném procesu, nebo že v zákonodárné funkci jednájí také takové instituce a subjekty, kterým vnitrostátní právo svěřilo výkon pravomocí a práv účasti v zákonodárném procesu umožňující jim zejména podávat návrhy zákonů a stanoviska k takovým návrhům?
- b) Mohou členské státy stanovit, že pojem ‚orgán veřejné správy‘ nezahrnuje instituce a subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci pouze tehdy, pokud jejich ústavněprávní předpisy ke dni přijetí směrnice [2003/4] nestanovily postup přezkoumání ve smyslu článku 6 uvedené směrnice?
- c) Platí, že instituce nebo subjekty působící v zákonodárné funkci nejsou zahrnuty pod definici pojmu ‚orgán veřejné správy‘ pouze po dobu trvání zákonodárného procesu?
- 2) a) Je důvěrnost řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 [prvního pododstavce] písm. a) směrnice [2003/4] stanovena zákonem, pokud vnitrostátní právní předpis vydaný k provedení směrnice [2003/4] obecně stanoví, že žádost o přístup k informacím o životním prostředí je třeba odmítnout, pokud by zveřejnění těchto informací mělo nepříznivý vliv na důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy, které podléhají informační povinnosti, nebo je k tomuto účelu nezbytné, aby důvěrnost řízení upravovalo specifické zákonné ustanovení?
- b) Je důvěrnost řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 [prvního pododstavce] písm. a) směrnice [2003/4] stanovena zákonem v případě, kdy na základě obecné zásady vnitrostátního práva jsou správní řízení u orgánů veřejné správy neveřejná?“

K předběžným otázkám

- 30 Úvodem je třeba připomenout, že se Evropská unie tím, že se stala smluvní stranou Aarhuské úmluvy, zavázala zajistit v rámci působnosti unijního práva principiální přístup k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Sb. rozh. s. I-14115, bod 35).
- 31 Unijní zákonodárce tím, že přijal směrnici 2003/4, hodlal zajistit slučitelnost unijního práva s touto úmluvu za účelem jejího uzavření Společenstvím, když stanovil obecný režim, jehož cílem je zajistit, aby všechny fyzické nebo právnické osoby členského státu měly právo přístupu k informacím o životním prostředí, které jsou drženy orgány veřejné správy nebo na jejich účet, aniž by tyto osoby musely prokazovat svůj oprávněný zájem (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Ville de Lyon, bod 36).
- 32 Je rovněž třeba zdůraznit, že právo přístupu zaručené směrnicí 2003/4 se uplatní pouze v rozsahu, v němž se na požadované informace vztahují ustanovení týkající se přístupu veřejnosti upravená touto směrnicí, což předpokládá zejména to, že představují „informace o životním prostředí“ ve smyslu čl. 2 bodu 1 uvedené směrnice, což stran sporu ve věci v původním řízení přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K první otázce písm. a) a b)

- 33 Podstatou první otázky písm. a) a b) předkládajícího soudu je, zda čl. 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že se možnost, kterou na základě tohoto ustanovení mají členské státy, aby „instituce nebo subjekty působící v [...] zákonodárné funkci“ nepovažovaly za orgány veřejné správy, může vztahovat na ministerstva v rozsahu, v němž se účastní zákonodárného procesu, zejména prostřednictvím podávání návrhů zákonů nebo stanovisek a zda tato možnost kromě toho podléhá dodržení podmínek uvedených v čl. 2 bodu 2 druhém pododstavci druhé větě této směrnice.
- 34 Úvodem je třeba uvést, že z předkládacího rozhodnutí, jakož i z písemných a ústních vyjádření předložených u Soudního dvora vyplývá, že tato otázka odkazuje pouze na zákonodárský proces ve vlastním slova smyslu, a nikoli na proces, který by mohl vést k přijetí normy nižší právní síly, než je zákon.
- 35 Kromě toho je třeba odmítnout argument společnosti Flachglas Torgau vycházející z dokumentu, který v roce 2000 zveřejnila Evropská hospodářská komise Organizace spojených národů, nazvaného „Aarhuská úmluva, příručka k provedení“. Společnost Flachglas Torgau v tomto ohledu odkazuje na upřesnění obsažená v tomto dokumentu, podle nichž „[v]zhledem k tomu, že se [článek 8 Aarhuské úmluvy] výslovně vztahuje na účast orgánů veřejné správy při přípravě prováděcích předpisů, zákonů a ostatních normativních nástrojů, je třeba logicky dospět k závěru, že [Aarhuská úmluva] nepovažuje tyto činnosti za činnosti vykonávané v rámci ‚zákonodárné funkce‘. Orgány výkonné moci, které tyto činnosti vykonávají, jsou tedy orgány veřejné správy podle [Aarhuské úmluvy]“.
- 36 Kromě skutečnosti, že tento dokument nemůže poskytovat závazný výklad Aarhuské úmluvy, její článek 8, na který odkazuje, v každém případě výslovně nezmiňuje účast orgánů veřejné správy na přípravě „zákonů“, takže z jeho znění nelze vyvodit takový výklad, jako je výklad zastávaný v uvedeném dokumentu.
- 37 Podle ustálené judikatury jak z požadavků jednotného použití unijního práva, tak ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a působnosti neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států, musí být zpravidla v celé Unii vykládáno

autonomním a jednotným způsobem; tento výklad je třeba hledat při zohlednění kontextu tohoto ustanovení a cíle sledovaného dotčenou právní úpravou (viz zejména rozsudek ze dne 9. září 2003, Monsanto Agricoltura Italia a další, C-236/01, Recueil, s. I-8105, bod 72).

- 38 Kromě toho čl. 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4, který umožňuje, aby se členské státy odchýlily od obecného režimu stanoveného touto směrnicí, nelze vykládat tak, že by jeho účinky byly rozšířeny nad rámec toho, co je nezbytné k zajištění ochrany zájmů, které má zaručit a dosah odchylek, které stanoví, musí být určen se zohledněním cílů uvedené směrnice (obdobně viz rozsudek ze dne 17. června 1998, Mecklenburg, C-321/96, Recueil, s. I-3809, bod 25).
- 39 Pokud jde o cíle směrnice 2003/4, její článek 1 konkrétně stanoví, že jejím cílem je zaručit právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy a zajistit, aby tyto informace byly postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny.
- 40 Jak ze samotné Aarhuské úmluvy, tak ze směrnice 2003/4, jejímž předmětem je tuto úmluvu provést do unijního práva, vyplývá, že jejich autoři tím, že zmínili „orgány veřejné správy“, zamýšleli označit správní orgány, jelikož v rámci států právě tyto orgány obvykle v rámci výkonu svých funkcí drží informace o životním prostředí.
- 41 Kromě toho Aarhuská úmluva ve svém čl. 2 odst. 2 výslovně stanoví, že výraz „orgány veřejné správy“, který používá, „se nevztahuje na orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné“, a to bez jakéhokoli omezení.
- 42 V souladu s tímto ustanovením čl. 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4 výslovně opravňuje členské státy k tomu, aby z definice orgánu veřejné správy vyloučily instituce nebo subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci.
- 43 Cílem čl. 2 bodu 2 druhého pododstavce první věty směrnice 2003/4 je umožnit členským státům, aby stanovily pravidla, která jsou způsobilá zajistit řádný průběh procesu přijímání zákonů při zohlednění skutečnosti, že v jednotlivých členských státech je informování občanů obvykle dostatečně zajištěno v rámci zákonodárného procesu.
- 44 V tomto ohledu je ostatně možné uvést, že unijní zákonodárce zohledňuje specifickou povahu zákonodárných a soudních orgánů členských států. V odlišném kontextu pravidel týkajících se posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí tak například směrnice Rady 85/337/EHS ze dne 27. června 1985 (Úř. věst. L 175, s. 40; Zvl. vyd. 15/01, s. 248) vylučuje povinnost posuzování záměrů, které byly podrobně přijaty specifickým vnitrostátním legislativním aktem, jestliže cílů sledovaných směrnicí, mezi něž patří poskytnutí informací, je dosaženo prostřednictvím zákonodárného procesu (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 18. října 2011, Boxus a další, C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, Sb. rozh. s. I-9711 bod 36).
- 45 Je pravda – jak uvádí předkládající soud – že čl. 2 bod 2 druhý pododstavec druhá věta směrnice 2003/4 stanoví, že členské státy mohou tyto instituce nebo subjekty z definice „orgán veřejné správy“ vyloučit, pokud jejich ústavněprávní předpisy ke dni přijetí této směrnice nestanovily postup přezkoumání ve smyslu článku 6 uvedené směrnice.
- 46 Toto ustanovení je však určeno k úpravě zvláštního případu některých vnitrostátních orgánů, a zejména orgánů působících ve správní funkci, jejichž rozhodnutí k datu přijetí směrnice 2003/4 nemohla být podle vnitrostátního práva platného v některých členských státech předmětem přezkoumání v souladu s požadavky směrnice.
- 47 Tento výklad podporuje prohlášení Evropského společenství o některých zvláštních ustanoveních směrnice 2003/4.

- 48 Cílem ani účinkem uvedeného ustanovení tedy není omezit možnost členských států, aby z působnosti této směrnice vyloučily instituce nebo orgány působící v zákonodárné funkci, která je ostatně stanovena bez jakéhokoli omezení samotnou Aarhuskou úmluvou.
- 49 Tyto úvahy tedy vedou k uplatnění funkčního výkladu pojmu „instituce nebo subjekty působící v [...] zákonodárné funkci“, podle něhož lze mít za to, že ve smyslu a pro použití směrnice 2003/4 pod tuto definici spadají ministerstva, která na základě vnitrostátního práva připravují návrhy zákonů, předkládají je parlamentu a účastní se zákonodárného procesu, zejména prostřednictvím podávání stanovisek.
- 50 Tento funkční přístup je odůvodněný tím spíše, že se zákonodárný proces může nezanedbatelným způsobem lišit podle jednotlivých členských států, a je tedy třeba uplatnit výklad, který v těchto členských státech zajišťuje jednotné používání směrnice 2003/4.
- 51 S ohledem na předcházející je tedy na první otázku písm. a) a b) třeba odpovědět tak, že čl. 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že se možnost, která je na základě tohoto ustanovení poskytnuta členským státům, aby „instituce nebo subjekty působící v [...] zákonodárné funkci“ nepovažovaly za orgány veřejné správy, může vztahovat na ministerstva v rozsahu, v němž se účastní zákonodárného procesu, zejména prostřednictvím předkládání návrhů zákonů nebo stanovisek, a že tato možnost nepodléhá dodržení podmínek uvedených v čl. 2 bodu 2 druhém pododstavci druhé větě této směrnice.

K první otázce písm. c)

- 52 Podstatou první otázky písm. c) předkládajícího soudu je, zda čl. 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4 má být vykládán v tom smyslu, že možnost, kterou toto ustanovení poskytuje členským státům, aby instituce nebo subjekty působící v zákonodárné funkci nepovažovaly za orgány veřejné správy, již nelze uplatnit v případě, že byl dotčený zákonodárný proces ukončen.
- 53 Je třeba uvést, že směrnice 2003/4 ani Aarhuská úmluva v tomto ohledu žádné informace neposkytují.
- 54 Na tuto otázku je třeba odpovědět s ohledem na cíl dotčeného ustanovení, který je – jak bylo uvedeno v bodě 43 tohoto rozsudku – odůvodněn nezbytností umožnit členským státům, aby zajistily řádný průběh zákonodárného procesu, tak jak je stanoven vnitrostátními ústavními pravidly.
- 55 Poskytnutí informací o životním prostředí v průběhu zákonodárného procesu za podmínek stanovených v článku 3 směrnice 2003/4 sice může narušit řádný průběh tohoto procesu, avšak v případě, kdy byl uvedený proces ukončen, tomu tak již v zásadě není. Ostatně dokumenty vztahující se k tomuto procesu, a zvláště parlamentní zprávy jsou zpravidla přístupné veřejnosti.
- 56 Za těchto podmínek – ačkoli je za účelem zachování užitečného účinku čl. 2 bodu 2 druhého pododstavce první věty směrnice 2003/4 třeba uplatnit široké pojetí zákonodárného procesu, který zahrnuje různé etapy tohoto procesu až do vyhlášení zákona, který je případně přijat v tomto rámci – se jeví, že prodloužení platnosti odchylky ze zásady práva přístupu k informacím o životním prostředí, stanovené v článku 1 této směrnice, po ukončení uvedeného procesu není odůvodněné.
- 57 Je tomu tím spíše – jak uvedla generální advokátka v bodech 77 a 78 svého stanoviska – že se toto omezení možnosti použít odchylku stanovenou v čl. 2 bodu 2 druhém pododstavci první větě směrnice 2003/4 pouze na dobu trvání zákonodárného procesu uplatní, aniž je dotčena možnost, že instituce nebo subjekt, které se jej účastnily, odmítnou poskytnout informace o životním prostředí z jiných důvodů, a konkrétně uplatní případně jednu z výjimek stanovených v článku 4 této směrnice.

58 S ohledem na předcházející je na první otázku písm. c) třeba odpovědět tak, že čl. 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že možnost, kterou toto ustanovení poskytuje členským státům, aby instituce a subjekty působící v zákonodárné funkci nepovažovaly za orgány veřejné správy, již nelze uplatnit v případě, že byl dotčený zákonodárný proces ukončen.

Ke druhé otázce písm. a) a b)

59 Podstatou druhé otázky písm. a) a b) předkládajícího soudu je, zda je třeba čl. 4 odst. 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2003/4 vykládat v tom smyslu, že lze mít za to, že podmínka, podle níž důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy musí být upravena v zákonem stanovených případech, je splněna v důsledku toho, že ve vnitrostátním právu dotčeného členského státu existuje takové ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, které obecným způsobem stanoví, že důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy představuje důvod pro odmítnutí přístupu k informacím o životním prostředí v držení těchto orgánů, či zda tato podmínka ukládá přijetí specifických ustanovení ohledně důvěrnosti těchto jednání. V posledně uvedeném případě předkládající soud rovněž žádá Soudní dvůr, aby upřesnil, zda těmto požadavkům odpovídá taková obecná právní zásada, jako je zásada existující v německém právu, na základě níž jsou správní řízení u orgánů veřejné správy neveřejná.

60 Podle ustálené judikatury je sice nezbytné, aby právní situace vyplývající z vnitrostátních opatření k provedení směrnice byla dostatečně určitá a jasná, aby dotčeným jednotlivcům umožnila seznámit se s rozsahem jejich práv a povinností, avšak to nic nemění na tom, že podle samotného znění čl. 288 třetího pododstavce SFEU členským státům přísluší volba formy a prostředků k provedení směrnic umožňujících nejlépe zajistit výsledek, o jehož dosažení směrnice usilují, a že z tohoto ustanovení vyplývá, že provedení směrnice do vnitrostátního práva nezbytně nevyžaduje zákonodárnou činnost v každém členském státě.

61 I když je pravda, že provedení směrnice nevyžaduje formální převzetí jejích ustanovení do výslovného a specifického právního předpisu, jelikož obecný právní kontext může být pro její provedení v závislosti na jejím obsahu dostačující (viz zejména rozsudky ze dne 23. května 1985, Komise v. Německo, 29/84, Recueil, s. 1661, body 22 a 23; ze dne 9. září 1999, Komise v. Německo, C-217/97, Recueil, s. I-5087, body 31 a 32, jakož i ze dne 26. června 2003, Komise v. Francie, C-233/00, Recueil, s. I-6625, bod 76), je však třeba uvést, že na základě upřesnění stanoveného v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2003/4, podle něhož ochrana důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy musí být upravena v „zákonem stanovených případech“ – přičemž tato podmínka odpovídá požadavku stanovenému v čl. 4 odst. 4 Aarhuské úmluvy, podle něhož musí být důvěrný ráz řízení či postupů „stanoven vnitrostátním právem“ – bylo cílem unijního zákonodárce bezpochyby to, aby ve vnitrostátním právu existovalo výslovné pravidlo, jehož dosah je přesně určen, a nikoli pouze obecný právní kontext.

62 Naproti tomu toto ustanovení nelze vykládat tak, že ukládá, aby všechny podmínky pro uplatnění tohoto důvodu pro odmítnutí přístupu k informacím o životním prostředí byly určeny podrobně, jelikož rozhodnutí přijímaná v této oblasti svou samotnou povahou úzce souvisejí s konkrétním kontextem, v němž jsou přijímána, a vyžadují posoudit povahu dotčených dokumentů a fázi správního řízení, ve které byla žádost o informace formulována (obdobně viz výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, body 81 a 82).

63 Je však třeba, aby orgány veřejné správy nemohly určit jednostranně okolnosti, za kterých je možné namítat důvěrnost uvedenou v čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4, což zejména znamená, že vnitrostátní právo musí jasně stanovit dosah pojmu „řízení“ u orgánů veřejné správy uvedeného v tomto ustanovení, který odkazuje na konečné fáze rozhodování orgánů veřejné správy.

- 64 Konečně a v každém případě se požadavek, podle kterého musí být důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy upravena v zákonem stanovených případech, použije, aniž jsou dotčeny ostatní povinnosti stanovené v článku 4 směrnice 2003/4, a zejména povinnost, aby dotčený orgán veřejné správy v každém konkrétním případě zvažil dané proti sobě stojící zájmy (v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu a další, C-266/09, Sb. rozh. s. I-13119, bod 58).
- 65 Za těchto podmínek je na druhou otázku písm. a) a b) třeba odpovědět tak, že čl. 4 odst. 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že lze mít za to, že podmínka, kterou stanoví, podle níž důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy musí být upravena v zákonem stanovených případech, je splněna v důsledku toho, že ve vnitrostátním právu dotčeného členského státu existuje pravidlo, které obecným způsobem stanoví, že důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy představuje důvod pro odmítnutí přístupu k informacím o životním prostředí v držení těchto orgánů, avšak za podmínky, že vnitrostátní právo jasně určí pojem „řízení“, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.

K nákladům řízení

- 66 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 (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Článek 2 bod 2 druhý pododstavec první věta 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 se možnost, která je na základě tohoto ustanovení poskytnuta členským státům, aby „instituce nebo subjekty působící v [...] zákonodárné funkci“ nepovažovaly za orgány veřejné správy, může vztahovat na ministerstva v rozsahu, v němž se účastní zákonodárného procesu, zejména prostřednictvím předkládání návrhů zákonů nebo stanovisek, a že tato možnost nepodléhá dodržení podmínek uvedených v čl. 2 bodu 2 druhém pododstavci druhé větě této směrnice.**
- 2) **Článek 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že možnost, kterou toto ustanovení poskytuje členským státům, aby instituce a subjekty působící v zákonodárné funkci nepovažovaly za orgány veřejné správy, již nelze uplatnit v případě, že byl dotčený zákonodárný proces ukončen.**
- 3) **Článek 4 odst. 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že lze mít za to, že podmínka, kterou stanoví, podle níž důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy musí být upravena v zákonem stanovených případech, je splněna v důsledku toho, že ve vnitrostátním právu dotčeného členského státu existuje pravidlo, které obecným způsobem stanoví, že důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy představuje důvod pro odmítnutí přístupu k informacím o životním prostředí v držení těchto orgánů, avšak za podmínky, že vnitrostátní právo jasně určí pojem „řízení“, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.**

Podpisy.