

Věc C-470/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

17. června 2019

Předkládající soud:

High Court (Irsko)

Datum předkládacího usnesení:

21. května 2019

Žalobkyně:

Friends of the Irish Environment Limited

Žalovaný:

Commissioner for Environmental Information

Předmět sporu v původním řízení

Otázka projednávaná před předkládajícím soudem se týká žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, kterou se žalobkyně domáhala přístupu k soudním záznamům vedeným Courts Service of Ireland (Soudní služba Irsko, první vedlejší účastnice řízení) v souvislosti se soudním řízením ve věci X a Y (druhý vedlejší účastník řízení) proti An Bord Pleanála (vnitrostátní odvolací orgán pro územní plánování, třetí vedlejší účastník řízení), 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), v jehož rámci byl irským High Court (Vrchní soud, Irsko) vyhlášen dne 25. února 2016 rozsudek, proti němuž nebylo podáno odvolání.

Předmět a právní základ žádosti

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je podána na základě článku 267 SFEU. Předkládající soud žádá o výklad čl. 2 odst. 2 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.

Předběžná otázka

Je kontrola přístupu k soudním záznamům týkajícím se řízení, v němž bylo vydáno konečné rozhodnutí, v němž uplynula lhůta pro podání odvolání a v němž není projednáváno žádné odvolání ani další návrh nebo žádost, avšak podání dalších návrhů nebo žádostí je za určitých okolností možné, výkonem „soudní funkce“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 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?

Mezinárodní úmluvy

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“)

Dovolávaná ustanovení unijního práva

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 (dále jen „směrnice“), body 1, 9, 11 a 16 odůvodnění, článek 1, čl. 2 odst. 2 a článek 4

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „nařízení č. 1049/2001“), čl. 4 odst. 2

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (dále jen „nařízení o Aarhuské úmluvě“)

Smlouva o založení Evropského společenství, článek 255

Smlouva o fungování Evropské unie, čl. 15 odst. 3

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), čl. 23 odst. 1 písm. f)

Jednací řád Tribunálu, čl. 38 odst. 2

Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71

Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413

Rozsudek ze dne 18. července 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523

Stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve spojených věcech Švédsko a API v. Komise a Komise v. API, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2009:592 (dále jen „API“)

Rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541

Rozsudek ze dne 18. července 2017, Komise v. Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563

Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (dále jen „Fish Legal“)

Rozsudek ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality v. LM (Nedostatky soudního systému), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (dále jen „LM“)

Dovolávaná ustanovení vnitrostátního práva

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007–2018 (nařízení z let 2007–2018 o přístupu k informacím o životním prostředí podle práva Evropských společenství) (vnitrostátní nařízení, kterými se provádí směrnice, dále jen „vnitrostátní nařízení“)

Court Officers Act 1926 (zákon o soudních úřednících z roku 1926, dále jen „zákon z roku 1926“), článek 65

Freedom of Information Act 1997 (zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1997), čl. 6 odst. 1

Přehled vnitrostátního práva v oblasti přístupu k soudním záznamům

Vnitrostátní judikatura týkající se přístupu třetích osob k soudním záznamům je patrně vzájemně rozporná a jednotlivá rozhodnutí nebyla uvedena do souladu. Tato judikatura podle všeho podporuje názor, že soudy vykonávají kontrolu nad vedením soudních záznamů a že tyto záznamy mohou být zpřístupněny třetím osobám pouze na základě soudního rozhodnutí. V jednom případě však byla uznána zásada volného přístupu k „dokumentům, které již byly volně zpřístupněny na veřejném zasedání“ a na které se nevztahují žádné oznamovací povinnosti ani jiná omezení.

Žádné z relevantních soudních rozhodnutí neposuzovalo dopad směrnice na přístup k soudním záznamům.

Vnitrostátní právní předpisy z této oblasti hovoří o kontrole nad přístupem k soudním záznamům jako o soudní funkci; procesní řády soudů vážou umožnění

přístupu k soudním záznamům třetím osobám na žádost, kterou jsou tyto osoby povinny u soudu podat, přičemž jsou zakotveny praktické pokyny upravující přístup třetích osob k soudním záznamům soudu, avšak tyto podléhají soudní kontrole.

Podle čl. 6 odst. 1 Freedom of Information Act (zákon o svobodném přístupu k informacím z roku 1997) nicméně platí: „Nestanoví-li tento zákon jinak, má každá osoba právo na přístup k jakýmkoli záznamům vedeným veřejnoprávním subjektem a na její žádost jí tento přístup bude umožněn, přičemž toto právo takto přiznané je v tomto zákoně označováno jako právo na přístup.“

Kromě toho je podle vnitrostátních právních předpisů možné řízení po vydání konečných rozhodnutí nebo vyčerpání opravných prostředků obnovit. To je možné, byť neobvyklé, za určitých vymezených okolností, například v případě žádosti o prodloužení lhůty pro podání opravného prostředku (přičemž lhůta pro podání této žádosti stanovena není), návrhu na opravu údajné chyby v soudním rozhodnutí nebo návrhu na zrušení rozhodnutí soudu z důvodu, že jeho vydání bylo protiprávní.

Rovněž je potřeba podotknout, že je možné podávat žádosti o přístup k soudním záznamům po vydání konečných rozhodnutí nebo vyčerpání opravných prostředků za účelem vymáhání narovnání nebo stanovení merita nároku vycházejícího ze zásady *estoppel* nebo *res judicata* v následném řízení.

Stručné shrnutí skutkových okolností a postupu v původním řízení

- 1 Dne 9. července 2016 se žalobce obrátil na Courts Service of Ireland (Soudní služba Irsko) s písemnou žádostí o poskytnutí kopií podání účastníků řízení, místopřísežných prohlášení či důkazů, písemných podání a vydaných rozhodnutí týkajících se řízení vedeného u High Court (Vrchní soud) mezi druhým vedlejším účastníkem tohoto řízení a třetím vedlejším účastníkem tohoto řízení. Tato žádost byla podána na základě Aarhuské úmluvy, směrnice a vnitrostátních nařízení.
- 2 Dne 13. července 2016 byla žalobkyni doručena odpověď na její žádost, v níž bylo uvedeno, že Court Service (Soudní služba) po posouzení vnitrostátních nařízení dospěla k názoru, že se tato nařízení na dokumenty podané v rámci soudního řízení nevztahují a že k těmto dokumentům mohou mít přístup pouze strany tohoto řízení a jejich právní zástupci.
- 3 Dne 18. července 2016 sdělila žalobkyně Court Service (Soudní služba), že žádá o provedení interního přezkumu. Vzhledem k tomu, že žalobkyně ve lhůtě jednoho měsíce neobdržela žádnou odpověď, jak vyžadují vnitrostátní nařízení, byla tato skutečnost považována za zamítnutí žádosti, na základě kterého vznikl žalobkyni nárok podat odvolání k žalovanému.
- 4 Žalobkyně podala k žalovanému odvolání ze dne 15. září 2016, jehož obdržení žalovaný potvrdil dne 16. září 2016.

- 5 Ve svém rozhodnutí ze dne 31. července 2017 žalovaný uvedl, že Court Service (Soudní služba) vede záznamy o ukončených řízeních při působení ve své soudní funkci a, když v této funkci působí, není Court Service (Soudní služba) orgánem veřejné správy ve smyslu nařízení č. 3 odst. 1 vnitrostátních nařízení. Commissioner (komisař) proto není příslušný k přezkumu rozhodnutí Courts Service (Soudní služba) o žádosti o přístup k informacím o životním prostředí.

Základní argumentace účastníků původního řízení

- 6 Žalobkyně tvrdí, že žalovaný pochybil, když pro účely směrnice nepoužil na výraz „soudní funkce“ autonomní výklad a téměř zcela se spokojil s poukazem na skutečnost, že čl. 65 odst. 3 zákona z roku 1926 neurčuje žádný okamžik, kdy dochází k ukončení výkonu kontroly nad požadovanými dokumenty ze strany Courts Service (Soudní služba). Podle žalovaného skutečnost, že zákon z roku 1926 neuvádí okamžik ukončení výkonu soudní kontroly nad dokumenty, znamená, že Courts Service (Soudní služba) působí ve vztahu k těmto dokumentům v „soudní funkci“ *de facto* bez časového omezení. Zjednodušeně řečeno provedl žalovaný jen následující: a) zjištění, že ve věci Flachglas se Soudní dvůr EU zabýval vnitrostátními právními předpisy za účelem určení funkcí, které byly ministerstvu v daném případě svěřeny, b) určení těch ustanovení vnitrostátních právních předpisů, jimiž se řídí příslušnost Courts Service (Soudní služba) v projednávané věci, c) zjištění, že tato ustanovení vnitrostátních právních předpisů vůbec nehovoří o časové působnosti výkonu kontroly nad záznamy ze strany Courts Service (Soudní služba) po skončení řízení, a d) vyřešení této nejasnosti bez další zmínky o cílech směrnice způsobem, který je zcela v rozporu s cíli směrnice a s výslovnými závěry Soudního dvora EU ve věci Flachglas.
- 7 Po vydání rozhodnutí ve věci Flachglas je však čl. 2 odst. 2 směrnice nutno vykládat funkčně. Soudní dvůr EU ve své odpovědi na otázku 1 písm. c) ve věci Flachglas konstatoval, že jakmile dojde k ukončení zákonodárného procesu, odpadá i důvod pro existenci výjimky pro „zákonodárnou funkci“ a je nutno rozhodnout o uvolnění těchto informací, s výhradou výjimek stanovených v článku 4 směrnice.
- 8 Směrnici je s ohledem na body 1, 9, 11 a 16 odůvodnění a článek 1 této směrnice třeba vykládat široce.
- 9 Generální advokátka navíc ve věci Flachglas (bod 32) uvedla, že v případě nejednoznačnosti je „třeba směrnici vykládat způsobem podporujícím transparentnost a přístup k informacím“.
- 10 „Soudní funkce“ by rovněž měla být vykládána funkčně, stejně jako byla vykládána „zákonodárná funkce“ ve věci Flachglas. Zejména platí, že čl. 2 odst. 2 pozbývá účinků, jakmile je řízení ukončeno, stejně jako tomu bylo ve věci Flachglas ve vztahu k zákonodárné funkci, o kterou v dané věci šlo. Generální advokátka ve svém stanovisku ve věci Flachglas uvedla (bod 55), že ačkoli je zcela vhodné, aby byly porady kolegia soudců tajné, musí být „důvody, na

základě kterých dospěli ke svému rozhodnutí, zveřejněny společně s důkazy a argumenty, které zohlednili“. Ke svému rozhodnutí týkajícímu se „zákonodárné funkce“ ve věci Flachglas dospěla generální advokátka tak, že použila argumentaci napříč spektrem od „soudní oblasti“ do oblasti zákonodárné.

- 11 Věc *Deutsche Umwelthilfe* se týkala otázky, zda se může „zákonodárná funkce“ v průběhu zákonodárného procesu vztahovat na subjekt, který byl pověřen přípravou prováděcích předpisů. Soudní dvůr EU rozhodl, že dispozitivní odchylku zakotvenou v čl. 2 odst. 2 směrnice (bod 22) „nelze vykládat tak, že by [její] 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“. Soudní dvůr EU rovněž uvedl, že důvodem pro uplatnění výjimky bylo zajistit hladký průběh přijímání právních předpisů, což musí (bod 28) vést „k použití restriktivního výkladu, podle něhož se čl. 2 bod 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4 vztahuje pouze na procesy, které mohou vést k přijetí zákona nebo normy srovnatelné právní síly“.
- 12 Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že ochrana orgánů působících v zákonodárné funkci se vůbec nepoužije na zákonodárný orgán pověřený přípravou prováděcích předpisů, neboť tento orgán se zákonodárného procesu neúčastnil tak, jak předvídá směrnice, protože (bod 29) „[p]rávě specifická zákonodárného procesu a jeho charakteristické rysy [...] odůvodňují zvláštní režim aktů přijatých při působení v zákonodárné funkci ve vztahu k právu na informace, jak je toto právo stanovené jak v Aarhuské úmluvě, tak ve směrnici 2003/4“.
- 13 Ve věci *API* Komise odmítla přístup k soudním záznamům týkajícím se probíhajících i skončených řízení dle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, který zní následovně: „[...] odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany [...] soudního řízení a právního poradenství“. Ve vztahu ke druhé uvedené kategorii Soudní dvůr EU judikoval (bod 131), že toto odůvodnění nelze použít na již skončené řízení, protože „již [...] není důvodné předpokládat, že zpřístupnění spisů účastníka řízení zasahuje do soudní činnosti Soudního dvora, neboť tato činnost je po ukončení tohoto řízení již uzavřena“ (viz též stanovisko generálního advokáta v dotčené věci, bod 31). Rozsudek ve věci *Komise v. Breyer* je jednoznačným potvrzením zásad vyslovených v rozhodnutí ve věci *API*.
- 14 I na samotný Soudní dvůr EU se vztahuje nařízení o Aarhuské úmluvě, přičemž na jednání konaném v původním řízení zaznělo, že písemná vyjádření žalovaného neodráží správně postoj unijních orgánů k přístupu k dokumentům dle unijního právního řádu, když žalovaný nepoukázal na účinky nařízení o Aarhuské úmluvě při debatě o nařízení č. 1049/2001.
- 15 A konečně, článek 65 zákona z roku 1926 je možno vykládat v souladu s rozhodnutím Soudního dvora EU ve věci *Flachglas*, neboť toto ustanovení nehovoří o časové působnosti výkonu soudní kontroly. Pokud by tomu bylo naopak, nesmělo by být toto ustanovení použito (rozsudek ze dne 4. prosince

2018, The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979).

- 16 Žalovaný připouští, že pojem „soudní funkce“ je autonomním pojmem unijního práva. Pro účely určení, zda dotčená činnost spadá do vymezení autonomního pojmu „soudní funkce“ dle unijního práva, je však nutno zohlednit příslušný „právní a ústavní rámec“ zakotvený vnitrostátními právními předpisy (viz stanovisko generální advokátky ve věci Flachglas, bod 62, a rozsudek ve věci Fish Legal, bod 48).
- 17 „The Aarhus Convention: an Implementation Guide“ (Příručka k provádění Aarhuské úmluvy) uvádí, že definice „orgánu veřejné správy“ nezahrnuje subjekty ani orgány působící v soudní funkci. Přestože tato příručka není závazná, může být považována za vysvětlující dokument (Fish Legal, bod 38).
- 18 Podle unijního práva platí, že kontrola přístupu k soudnímu spisu po vydání konečných rozhodnutí a vyčerpání opravných prostředků v řízení je uznávána jako výkon „soudní funkce“. Jak bylo uvedeno v rozhodnutí ve věci API, vyloučení Soudního dvora z okruhu orgánů, které podle článku 255 ES podléhají uvedeným povinnostem, je odůvodněné „právě s ohledem na povahu soudní činnosti, kterou musí vykonávat“ (bod 82).
- 19 Na unijní soudy se nyní vztahuje právo na přístup pouze tehdy, „pokud vykonávají své správní funkce“ podle čl. 15 odst. 3 SFEU.
- 20 Článek 23 odst. 1 písm. f) obecného nařízení o ochraně osobních údajů stanoví, že právo Unie nebo členského státu, které se na správce nebo zpracovatele vztahuje, může prostřednictvím legislativního opatření omezit rozsah povinností a práv uvedených v nařízení, „jestliže takové omezení respektuje podstatu základních práv a svobod a představuje nezbytné a přiměřené opatření v demokratické společnosti s cílem zajistit: [...] f) ochranu nezávislosti soudnictví a soudních řízení“.
- 21 Jak bylo judikováno ve věci Komise v. Breyer (bod 45), „ani statut Soudního dvora Evropské unie, ani jednacích řády unijních soudů neupravují právo na přístup třetích osob ke spisům účastníka řízení předkládaným v rámci soudních řízení“.
- 22 Článek 38 odst. 2 jednacích řádů Tribunálu stanoví, že „[ž]ádná třetí osoba soukromého či veřejného práva nemá přístup k soudnímu spisu ve věci bez výslovného svolení uděleného předsedou Tribunálu po vyslechnutí účastníků řízení“.
- 23 Ačkoli se nařízení o Aarhuské úmluvě na Soudní dvůr EU vztahuje, je toto použití omezeno pouze na čl. 15 odst. 3 SFEU, jelikož Soudní dvůr EU podléhá tomuto nařízení pouze tehdy, pokud jde o výkon jeho správních funkcí.
- 24 Důraz je rovněž kladen na koncept nezávislosti soudců v unijním právu. Ve věci LM (bod 63) Soudní dvůr EU poukazuje na tzv. „vnější“ aspekt nezávislosti, který

se vyznačuje tím, že dotčený orgán „vykonává své soudní funkce zcela samostatně“ a „není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí“.

- 25 Ve věci Flachglas rozlišuje generální advokátka mezi funkčním a strukturálním výkonem zákonodárné nebo soudní funkce.
- 26 Soudní dvůr EU v rozsudku ve věci Flachglas judikoval (bod 49), že je zapotřebí „funkčního výkladu“ pojmu „instituce nebo subjekty působící v [...] zákonodárné funkci“. To v dané věci znamenalo, že navzdory skutečnosti, že ministerstva posuzovaná ve věci Flachglas nebyla strukturálně zákonodárná, byla oprávněna využívat této výjimky v případech, kdy působila ve funkčně zákonodárné funkci. Soudní dvůr EU proto rozhodl, že ministerstva mohou být považována za působící v „zákonodárné funkci“ „v rozsahu, v němž se účastní zákonodárného procesu“ (bod 51). Jinými slovy, tato výjimka byla omezena na skutečný výkon zákonodárné funkce.
- 27 Naproti tomu, pokud jde o strukturální zákonodárnou instituci, generální advokátka ve věci Flachglas podotkla, že by posouzení jejich činností jako „zákonodárných“ nemělo podléhat žádnému časovému omezení. V tomto ohledu generální advokátka uvedla (bod 73): „Provedu porovnání situace takových institucí se situací jiných institucí, které jsou podle strukturální definice součástí samotného zákonodárného sboru. Pokud jde o přijímání právních předpisů a o přijaté právní předpisy, působí instituce, které jsou součástí zákonodárného sboru, výlučně v zákonodárné funkci. Jejich činnost v této funkci nemá ani začátek, ani konec. Neexistuje tedy žádné časové omezení možnosti jejich vyloučení z definice ‚orgánu veřejné správy‘ ve smyslu směrnice.“
- 28 Touto poznámkou generální advokátky se Soudní dvůr EU nezabýval. Plyne z něj však, že u orgánu působícího ve strukturální „soudní funkci“ nebude použití čl. 2 odst. 2 podléhat žádnému časovému omezení.
- 29 Pokud jde o argumentaci žalobkyně týkající se nutnosti širokého výkladu směrnice, je nutno podotknout, že o dosažení cíle směrnice lze usilovat pouze v rámci její věcné působnosti, což vylučuje činnosti vykonávané v rámci výkonu „soudní funkce“.
- 30 Přístup žalobkyně nezohledňuje účel výjimky zakotvené pro výkon „soudní funkce“ v samotném čl. 2 odst. 2, a zejména pak hladký průběh soudního řízení.

Stručné shrnutí odůvodnění v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 31 Otázkou, která je předmětem sporu mezi účastníky řízení, je, zda vedení soudních záznamů po vydání konečných rozhodnutí a vyčerpání všech opravných prostředků v řízení Court Service of Ireland (Soudní službou Irska) spadá do

výkonu „soudní funkce“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice. Na základě provedené právní rešerše lze konstatovat, že tato otázka nebyla Soudním dvorem Evropské unie ani soudy ostatních členských států dosud řešena.

PRACOVNÍ DOKUMENT