

**Vec C-470/19**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

17. jún 2019

**Vnútroštátny súd:**

Vyšší súd

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

21. máj 2019

**Odvolaťel':**

Friends of the Irish Environment Limited

**Odporca:**

Commissioner for Environmental Information

---

## **Predmet vnútroštátneho konania**

Vec pred vnútroštátnym súdom sa týka žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorú podal odvolateľ vo vzťahu k prístupu k súdnym záznamom Courts Service of Ireland (Súdna služba Írska) (prvý vedľajší účastník konania) v súvislosti so súdnym konaním X a Y (druhý vedľajší účastník konania) proti An Bord Pleanála (Štátna komisia pre odvolania vo veciach územného plánovania) (tretí vedľajší účastník konania) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), v ktorej írsky Irish High Court (Vyšší súd, Írsko) 25. februára 2016 vyhlásil rozsudok, proti ktorému nebolo podané odvolanie.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Tento návrh sa podáva podľa článku 267 ZFEÚ. Vnútroštátny súd žiada o výklad článku 2 bodu 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS.

## **Položená prejudiciálna otázka**

Predstavuje kontrola prístupu k súdnym záznamom týkajúcim sa konaní, v ktorých bol vydaný právoplatný rozsudok, uplynula lehota na podanie odvolania a neprejednáva sa odvolanie ani ďalšia žaloba, avšak ďalšie žaloby sú za osobitných okolností možné, výkon „právomoci súdu“ v zmysle článku 2 bodu 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS?

## **Medzinárodné dohovory**

Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“).

## **Uvedené ustanovenia práva Únie**

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (ďalej len „smernica“), odôvodnenia 1, 9, 11 a 16, článok 1, článok 2 bod 2 a článok 4.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (ďalej len „nariadenie č. 1049/2001“), článok 4 ods. 2.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (ďalej len „Aarhuské nariadenie“).

Zmluva o založení Európskeho spoločenstva, článok 255.

Zmluva o fungovaní Európskej únie, článok 15 ods. 3.

Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov), článok 23 ods. 1 písm. f).

Rokovací poriadok Všeobecného súdu, článok 38 ods. 2.

Rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413).

Rozsudok z 18. júla 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523).

Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro v spojených veciach Švédsko a API/Komisia a Komisia/API (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2009:592) (ďalej len „API“).

Rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541).

Rozsudok z 18. júla 2017, Komisia/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563).

Rozsudok z 19. decembra 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853) (ďalej len „Fish Legal“).

Rozsudok z 25. júla 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky systému spravodlivosti) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) (ďalej len „LM“).

### **Uvedené ustanovenia vnútroštátnych právnych predpisov**

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007–2018 (national Regulations implementing the Directive) [nariadenia Európskeho spoločenstva (prístup k informáciám o životnom prostredí) z rokov

2007 – 2018 (vnútroštátne nariadenia, ktorými sa vykonáva smernica)] (ďalej len „nariadenia“)

Court Officers Act 1926 (zákon o súdnych úradníkoch z roku 1926) (ďalej len „zákon z roku 1926“), § 65

Freedom of Information Act 1997 (zákon o slobodnom prístupe k informáciám z roku 1997), § 6 ods. 1

### **Prehľad vnútroštátnych právnych predpisov o prístupe k súdnym záznamom**

Zdá sa, že vnútroštátna judikatúra týkajúca sa prístupu tretích osôb k súdnym záznamom je protichodná a tieto rozhodnutia neboli zosúladené. Judikatúra podľa všetkého podporuje názor, že súdy majú kontrolu nad riadením súdnych záznamov a že záznamy môžu byť sprístupnené tretím osobám iba na základe súdneho uznesenia. Jeden prípad však uznal zásadu otvoreného prístupu k „dokumentom, ktoré už boli sprístupnené na verejnom pojednávaní“ a ktoré nepodliehajú povinnosti oznamovania ani iným obmedzeniam.

Žiadna relevantná judikatúra sa nezaoberala dopadom smernice na prístup k súdnym záznamom.

Vnútroštátne právne predpisy v tejto oblasti hovoria o kontrole prístupu k súdnym záznamom ako o súdnej funkcii; procesné pravidlá súdov stanovujú povinnosť, aby tretie osoby žiadali súd o povolenie na prístup k súdnym záznamom, pričom existujú praktické usmernenia, ktoré sa týkajú prístupu tretích osôb k súdnym záznamom, avšak tie podliehajú kontrole súdov.

§ 6 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám z roku 1997 však stanovuje: „S výhradou ustanovení tohto zákona má každá osoba právo na prístup k akémukoľvek záznamu vedenému orgánom verejnej moci a takýto prístup jej bude na žiadosť poskytnutý, pričom takto udelené právo sa v tomto zákone označuje ako právo na prístup.“

Okrem toho podľa vnútroštátneho práva je po vydaní konečných rozhodnutí a/alebo vyčerpaní možností odvolania možné opätovne začať konanie. To je možné, aj keď neobvyklé, iba v niektorých prípadoch, a to vrátane návrhu na predĺženie lehoty na podanie odvolania (neexistuje žiadne vonkajšie obmedzenie na podanie takejto žiadosti), návrhu na opravu údajnej chyby v súdnom uznesení alebo návrhu na zrušenie súdneho uznesenia z dôvodu jeho protiprávnosti.

Treba tiež poznamenať, že po vydaní konečných uznesení a/alebo vyčerpaní možností odvolania je možné podať žiadosti o poskytnutie prístupu k súdnym záznamom s cieľom vykonať zmier alebo určiť opodstatnenosť prekážky uplatnenia nároku alebo prekážky právoplatne rozhodnutej veci v následnom konaní.

### **Zhrnutie skutkových okolností a konanie vo veci samej**

- 1 Odvolateľ 9. júla 2016 predložil Súdnej službe Írska písomnú žiadosť o kópie podaní, čestných vyhlásení/dôkazov, písomných podaní a právoplatných uznesení týkajúcich sa konania medzi druhým a tretím vedľajším účastníkom konania na High Court (Vyšší súd). Žiadosť bola podaná podľa Aarhuského dohovoru, smernice a nariadení.
- 2 Odvolateľovi bola 13. júla 2016 poskytnutá odpoveď na jeho žiadosť, v ktorej bolo uvedené, že Súdna služba po preskúmaní nariadení dospela k záveru, že nariadenia sa nevzťahujú na dokumenty podané v súdnom konaní a že k takýmto dokumentom majú prístup iba účastníci konania a ich právni zástupcovia.
- 3 Dňa 18. júla 2016 odvolateľ požiadal Súdnu službu o vykonanie vnútorného preskúmania. Keďže v lehote jedného mesiaca vyžadovanej nariadeniami nebola odvolateľovi poskytnutá odpoveď, považovalo sa to za odmietnutie, na základe ktorého mohol odvolateľ predložiť odporcovi odvolanie.
- 4 Odvolateľ predložil odporcovi odvolanie 15. septembra 2016, ktoré odporca potvrdil 16. septembra 2016.
- 5 Vo svojom rozhodnutí z 31. júla 2017 odporca uviedol, že Súdna služba vedie záznamy o uzavretých konaniach v rámci svojho výkonu právomoci súdu, a že pri vykonávaní tejto právomoci Súdna služba nie je orgánom verejnej moci v zmysle § 3 ods. 1 nariadení. Commissioner (komisár) preto nemal právomoc preskúmať rozhodnutie Súdnej služby týkajúce sa žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí.

### **Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 6 Vec odvolateľa spočíva v tom, že odporca sa dopustil pochybenia, keď pojem „právomoc súdu“ nevyložil autonómne v zmysle smernice a takmer v celom rozsahu sa opieral o skutočnosť, že § 65 ods. 3 zákona z roku 1926 nestanovuje okamih, keď sa kontrola požadovaných dokumentov zo strany Súdnej služby končí. Podľa odporcu skutočnosť, že zákon z roku 1926 nestanovuje konečný okamih, keď sa kontrola požadovaných dokumentov zo strany Súdnej služby končí, znamená, že Súdna služba vykonáva „právomoc súdu“ vo vzťahu k týmto dokumentom v podstate bez časového obmedzenia. Jednoducho povedané prístup odporcu sa obmedzil na: a) zistenie, že vo veci Flachglas Súdny dvor preskúmal vnútroštátne právo, aby určil funkcie, ktoré boli v tejto veci zverené Ministerstvu, b) identifikovanie tých ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré upravovali právomoc Súdnej služby v prejednávanej veci, c) zistenie, že tieto ustanovenia vnútroštátneho práva nijako neupravovali časovú pôsobnosť kontroly záznamov zo strany Súdnej služby po ukončení konania, a d) vyriešenie tejto nejednoznačnosti spôsobom, ktorý je v úplnom rozpore s cieľmi smernice a výslovnými zisteniami SDEÚ vo veci Flachglas, a to bez ďalšieho odkazu na cieľ smernice.

- 7 Po rozhodnutí vo veci Flachglas je však článok 2 bod 2 smernice potrebné vykladať funkčne. SDEÚ vo svojej odpovedi na prejudiciálnu otázku 1 písm. c) vo veci Flachglas poznamenal, že po skončení legislatívneho procesu sa skončilo aj odôvodnenie výnimky z titulu „právomoci zákonodarcu“ a malo by sa zväziť uvoľnenie informácií, s výhradou výnimiek uvedených v článku 4 smernice.
- 8 Smernica sa musí vykladať extenzívne vzhľadom na odôvodnenia 1, 9, 11 a 16 a jej článok 1.
- 9 Okrem toho generálna advokátka vo veci Flachglas (bod 32) uviedla, že v prípade nejasnosti „by sa teda smernica mala vykladať tak, aby podporovala transparentnosť a prístup k informáciám“.
- 10 Okrem toho pojem „právomoc súdu“ by sa mal vykladať funkčným spôsobom rovnako, ako bol vyložený pojem „právomoc zákonodarcu“ vo veci Flachglas. Konkrétne rovnako ako vo veci Flachglas, pokiaľ ide o funkciu zákonodarcu, ktorá bola jej predmetom, článok 2 bod 2 stráca účinnosť po tom, čo bolo skončené konanie. Generálna advokátka vo veci Flachglas (bod 55) uviedla, že hoci je primerané, ak sa senát radí na neverejnom zasadnutí, „dôvody, na základe ktorých dospeje k rozhodnutiu, [sa] musia zverejniť, spolu s dôkazmi a tvrdeniami, ktoré vzal do úvahy“. Na prijatie záveru, pokiaľ ide o „právomoc zákonodarcu“ vo veci Flachglas, prechádzala argumentácia generálnej advokátky zo „súdnej sféry“ do legislatívnej sféry.
- 11 Veci Deutsche Umwelthilfe sa týkala otázky, či by sa počas zákonodarného procesu mohla „právomoc zákonodarcu“ týkať aj orgánu, ktorý bol poverený prípravou regulačných nástrojov. Súdny dvor rozhodol, že nepovinné odchýlenie uvedené v článku 2 bode 2 smernice (bod 22) „nemožno vykladať spôsobom, ktorý by rozširoval jeho účinky nad rámec toho, čo je nevyhnutné na zabezpečenie ochrany záujmov, ktoré zaručuje, a rozsah výnimiek, ktoré stanovuje, sa musí určiť s prihliadnutím na ciele tejto smernice“. SDEÚ tiež uviedol, že dôvodom výnimky je zabezpečiť, aby proces prijímania právnych predpisov prebiehal hladko, čo musí (bod 28) viesť „k použitiu reštriktívneho výkladu, podľa ktorého sa článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4 vzťahuje iba na procesy, ktoré môžu viesť k prijatiu zákona alebo normy rovnakej právnej sily.“
- 12 SDEÚ dospel k záveru, že ochrana orgánov vykonávajúcich právomoc zákonodarcu sa vôbec nevzťahuje na zákonodarný orgán poverený prípravou regulačných nástrojov, pretože tento orgán sa nepodieľal na zákonodarnom procese tak, ako to predpokladá smernica, keďže (bod 29) „... práve špecifickosť zákonodarného procesu a jeho charakteristické črty totiž odôvodňujú osobitný režim aktov prijatých pri konaní s právomocou zákonodarcu s ohľadom na právo na informácie, ako je upravené v Aarhuskom dohovore a smernici 2003/4.“
- 13 Vo veci API Komisia odmietla prístup k súdnym záznamom týkajúcim sa prebiehajúcich a ukončených konaní podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, ktorý znie: „Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď



by sa jeho zverejnením porušila ochrana... súdneho konania a právneho poradenstva.“ Pokiaľ ide o druhú kategóriu, SDEÚ (bod 131) konštatoval, že toto odôvodnenie sa nemôže uplatniť v súvislosti s uzavretým konaním, pretože už „nie je odôvodnené predpokladať, že sprístupnenie vyjadrenia zasahuje do súdnej činnosti Súdneho dvora, lebo táto činnosť je po uzavretí tohto konania už ukončená“ (pozri tiež návrhy generálneho advokáta v tejto veci, bod 31). Rozsudok vo veci Komisia/Breyer je jednoznačným potvrdením zásad prijatých vo veci API.

- 14 Samotný SDEÚ podlieha Aarhuskému nariadeniu. Na pojednávaní v rámci konania vo veci samej bolo uvedené, že keďže písomné podania odporcu neobsahovali odkaz na účinky Aarhuského nariadenia v rámci diskusie o nariadení č. 1049/2001, nepresne odzrkadľovali právne stanovisko, pokiaľ ide o prístup k dokumentom inštitúcií Únie podľa právneho poriadku Únie.
- 15 Napokon § 65 zákona z roku 1926 možno vykladať spôsobom, ktorý je v súlade s rozhodnutím SDEÚ vo veci Flachglas, pretože nehovorí o časovej pôsobnosti súdnej kontroly. Ak by nebol, musí sa prestať uplatňovať (rozsudok zo 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality a Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Pokiaľ ide o odporcu, ten tiež pripúšťa, že inštitút „právomoc súdu“ je autonómny inštitútom práva Únie. Je však potrebné zohľadniť relevantný „právny a ústavný kontext“ zavedený vnútroštátnym právom s cieľom určiť, či predmetná činnosť spadá pod autonómny inštitút „právomoc súdu“ podľa práva Únie (pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka vo veci Flachglas, bod 62, a rozsudok vo veci Fish Legal, bod 48).
- 17 „Aarhuský dohovor, príručka na uplatňovanie“ uvádza, že definícia „orgánu verejnej moci“ nezahŕňa orgány alebo inštitúcie vykonávajúce právomoc súdu. Hoci príručka nie je záväzná, možno ju považovať za vysvetľujúci dokument (rozsudok vo veci Fish Legal, bod 38).
- 18 Podľa práva Únie sa kontrola prístupu k súdному spisu po prijatí konečných uznesení a vyčerpaní možností opravných prostriedkov v konaní uznáva za výkon „právomoci súdu“. Ako bolo uvedené vo veci API, Súdny dvor nepatrí medzi inštitúcie viazané článkom 255 ES „práve s ohľadom na povahu súdnej činnosti, ktorú má vykonávať“ (bod 82).
- 19 Súdny Únie nateraz nepodliehajú právu na prístup, s výnimkou situácie „pri výkone ich administratívnych úloh“ podľa článku 15 ods. 3 ZFEÚ.
- 20 Článok 23 ods. 1 písm. f) všeobecného nariadenia o ochrane údajov stanovuje, že v práve Únie alebo práve členského štátu, ktorému prevádzkovateľ alebo sprostredkovateľ podliehajú, sa prostredníctvom legislatívneho opatrenia môže obmedziť rozsah povinností a práv ustanovených v nariadení, „ak takéto obmedzenie rešpektuje podstatu základných práv a slobôd a je nevyhnutným

a primeraným opatrením v demokratickej spoločnosti s cieľom zaistiť:... f) ochranu nezávislosti súdnictva a súdnych konaní“.

- 21 Ako bolo uvedené v rozsudku Komisia/Breyer (bod 45) „ani Štatút Súdneho dvora Európskej únie, ani rokovacie poriadky súdov Únie neupravujú právo tretích osôb na prístup k vyjadreniam predloženým v rámci súdnych konaní“.
- 22 Článok 38 ods. 2 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu stanovuje, že „žiadna tretia osoba, súkromná či verejná, nemá prístup k spisu bez výslovného súhlasu predsedu Všeobecného súdu udeleného po vypočutí účastníkov konania“.
- 23 Napriek tomu, že Aarhuské nariadenie platí pre SDEÚ, nejde nad rámec článku 15 ods. 3 ZFEÚ, keďže SDEÚ (pokiaľ ide o jeho administratívne funkcie) podlieha iba Aarhuskému nariadeniu.
- 24 Dochádza tiež k opieraniu sa o inštitút súdnej nezávislosti v práve Únie. V rozsudku LM (bod 63) SDEÚ odkazuje na to, čo opisuje ako „vonkajšie“ hľadisko nezávislosti, ktoré zahŕňa požiadavku, že orgán „vykonáva svoje úlohy samostatne“ a „nikomu hierarchicky nepodlieha alebo nie je podriadený a od nikoho neprijíma príkazy alebo inštrukcie, bez ohľadu na ich pôvod, čím je chránený pred vonkajšími zásahmi alebo tlakmi, ktoré by mohli ohroziť nezávislosť rozhodovania jeho členov a ovplyvniť ich rozhodnutia“.
- 25 Vo veci Flachglas generálna advokátka rozlišuje medzi funkčným a štrukturálnym výkonom právomoci zákonodarcu alebo právomoci súdu.
- 26 Vo veci Flachglas SDEÚ (bod 49) rozhodol, že je potrebný „funkčný výklad“ pojmu „orgány alebo inštitúcie, keď konajú s právomocou... zákonodarcu“. To znamenalo, že hoci ministerstvá, ktoré sa posudzovali vo veci Flachglas, neboli štrukturálne zákonodarné, boli napriek tomu oprávnené využívať výnimku, keď konali s funkčnou právomocou zákonodarcu. V dôsledku toho SDEÚ rozhodol, že ministerstvá je možné považovať za osoby, ktoré konajú s „právomocou zákonodarcu“, „pokiaľ sa zúčastňujú na legislatívnom procese“ (bod 51). Inými slovami, výnimka bola obmedzená na skutočný výkon právomoci zákonodarcu.
- 27 Naopak, pokiaľ ide o štrukturálny zákonodarný orgán, generálna advokátka vo veci Flachglas uviedla, že by nemalo existovať žiadne časové obmedzenie v súvislosti s považovaním jeho činnosti za „zákonodarnú“ činnosť. V tejto súvislosti generálna advokátka poznamenala (bod 73): „Postavenie týchto orgánov možno odlíšiť od postavenia iných orgánov, ktoré sú podľa štrukturálnej definície súčasťou samotnej zákonodarnej zložky moci. Pokiaľ ide o prijímanie zákonov a o prijaté zákony, orgány, ktoré sú súčasťou zákonodarnej zložky moci, vykonávajú iba zákonodarnú moc. Nie je stanovený začiatok alebo koniec tejto ich činnosti. Preto neexistuje časové obmedzenie možnosti ich vylúčenia z definície ‚verejného orgánu‘ v zmysle smernice.“



- 28 SDEÚ sa touto pripomienkou generálnej advokátky nezaoberal. Navrhuje však, aby v prípade orgánu vykonávajúceho „právomoc súdu“ neexistovalo časové obmedzenie uplatňovania článku 2 bodu 2.
- 29 Pokiaľ ide o tvrdenia odvolateľa týkajúce sa nevyhnutnosti extenzívneho výkladu smernice, cieľ smernice možno sledovať iba v rámci jej vecnej pôsobnosti, ktorá vylučuje činnosti vykonávané v rámci „právomoci súdu“.
- 30 Prístup odvolateľa nezohľadňuje samotný cieľ výnimky, ktorá sa týka „právomoci súdu“ a ktorá je stanovená v článku 2 bode 2, a najmä hladký priebeh súdneho konania.

**Stručné zhrnutie dôvodov podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 31 Spornou otázkou je, či Súdna služba Írska vedie súdne záznamy v rámci výkonu „právomoci súdu“ v zmysle článku 2 bodu 2 smernice po tom, čo boli vydané konečné rozhodnutia a vyčerpané možnosti opravných prostriedkov v konaní. Podľa všetkého SDEÚ ani súdy iných členských štátov túto otázku nikdy neskúmali.

PRACOVNÝ DOKUMENT