

Věc C-619/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

19. srpna 2019

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

8. května 2019

Žalobce a odpůrce v řízení o opravném prostředku „Revision“:

D.R.

Žalovaná a navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „Revision“:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)

ROZHODNUTÍ

[*omissis*]

ve správním sporu

pana D.R.

.....

žalobce, odvolatele v odvolacím řízení

odpůrce v řízení o opravném prostředku „Revision“,

[*omissis*]

proti

Land Baden-Württemberg (spolková země Bádensko-Württembersko)

[*omissis*]

žalované, odpůrkyni v odvolacím řízení
a navrhovatelce v řízení o opravném prostředku „Revision“:

[*omissis*]

vedlejší účastníci řízení:

Deutsche Bahn AG,

[*omissis*] Berlín,

navrhovatelka v řízení o opravném prostředku „Revision“,

[*omissis*],

za účasti:

Der Vertreter des Bundesinteresses

beim Bundesverwaltungsgericht,

[*omissis*],

rozhodl 7. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud)

[*omissis*]

dne 8. května 2019 takto:

Řízení před Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) se přerušuje.

Soudnímu dvoru Evropské unie se na základě článku 267 SFEU předkládají tyto předběžné otázky s žádosti o rozhodnutí:

1. Musí být čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS

(dále jen „směrnice 2003/4/ES“) vykládán tak, že pojem „vnitřní komunikace“ zahrnuje veškerou komunikaci, která neopustí vnitřní prostor orgánu veřejné správy podléhající informační povinnosti?

2. Platí ochrana „vnitřní komunikace“ podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES po neomezenou dobu?
3. V případě záporné odpovědi na druhou otázku: Platí ochrana „vnitřní komunikace“ podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES pouze tak dlouho, dokud orgán veřejné správy podléhající informační povinnosti nečiní rozhodnutí nebo dokud není ukončen jiný správní proces?

Odůvodnění:

I.

- 1 Žalobce požaduje od státního ministerstva spolkové země Bádensko-Würtenbersko přístup k materiálům souvisejícím s kácením stromů pro dopravní a urbanistický projekt „Stuttgart 21“ v zámecké zahradě ve Stuttgartu v říjnu 2010.
- 2 V rozsahu, v jakém se věc týká otázek předložených Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), se jedná o informaci vedení státního ministerstva o vyšetřovacím výboru „Vyhodnocení policejního zásahu dne 30. září 2010 v zámecké zahradě ve Stuttgartu“ a o poznámky státního ministerstva k rozhodčímu řízení konanému v souvislosti s projektem „Stuttgart 21“ ve dnech 10. a 23. listopadu 2010.
- 3 Žalobu podanou ohledně těchto materiálů po zamítnutí žádosti Verwaltungsgericht (správní soud) odmítl. Na odvolání žalobce uložil Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) žalovanému, aby žalobci materiály poskytl. Materiály se týkaly informací o životním prostředí. Soud měl za to, že nebyly naplněny důvody k odmítnutí přístupu k informacím. Materiály státního ministerstva týkající informace pro vedení ministerstva a rozhodčího řízení nejsou chráněny jako vnitřní komunikace, neboť takováto ochrana trvá z časového hlediska pouze po dobu úředního rozhodovacího procesu.
- 4 Žalovaný se opravným prostředkem „Revision“ domáhá obnovení rozsudku vynesného soudem prvního stupně.

II.

- 5 Řízení o tomto sporu musí být přerušeno. Je třeba, aby Soudní dvůr rozhodl o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázek formulovaných ve výroku rozhodnutí (článek 267 SFEU).
- 6 1. Relevantní ustanovení unijního práva jsou obsažena v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) a odst. 2 druhém pododstavci první a druhé větě 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).

- 7 2. Relevantním ustanovením vnitrostátního práva je § 28 odst. 2 bod 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (správní zákon o životním prostředí spolkové země Bádensko-Württembersko, dále jen „UVwG BW“) ze dne 25. listopadu 2014 [omissis], který byl naposledy pozměněn článkem 1 zákona ze dne 28. listopadu 2018 [omissis].

Ustanovení § 28 odst. 2 bodu 2 UVwG BW zní takto:

Týká-li se žádost vnitřní komunikace orgánů veřejné správy podléhajících informační povinnosti ve smyslu § 23 odst. 1, je třeba takovou žádost o informace odmítnout, ledaže by převažoval veřejný zájem na jejich zveřejnění.

II.

- 8 Předložené otázky jsou relevantní pro rozhodnutí. V závislosti na odpovědi na předběžné otázky bude opravný prostředek „Revision“ buď z právních důvodů zamítnut nebo věc bude muset být vrácena Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) jakožto nalézacímu soudu k dalšímu projednání a rozhodnutí.
- 9 Materiály požadované žalobcem jsou informace o životním prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 1 písm. c) směrnice 2003/4/ES. Žalovaná je orgánem veřejné správy podléhajícím informační povinnosti ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. a) směrnice 2003/4/ES.

IV

- 10 Předběžné otázky vyžadují objasnění Soudním dvorem, protože nejsou jeho judikaturou objasněny ani nejsou zřejmé.
- 11 K jednotlivým předběžným otázkám mají význam tyto úvahy:
- 12 1. K první otázce:

V první řadě je sporné, jak musí být vykládán pojem „vnitřní komunikace“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES. Směrnice neobsahuje definici tohoto pojmu.

- 13 Senát ohledně ustanovení § 8 odst. 2 bod 2 Umweltinformationsgesetz (zákon o informacích o životním prostředí, dále jen „UIG“) ve znění oznámení ze dne 27. října 2014 [omissis], naposledy pozměněný čl. 2 odst. 17 zákona ze dne 20. července 2017 [omissis], který provádí čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4/ES do spolkového práva a odpovídá ustanovení zemského práva relevantnímu v této věci a obsaženému v § 28 odst. 2 bod 2 UVwG BW, s

přihlednutím k vůli zákonodárce [*omissis*] rozhodl k charakteristice pojmu „vnitřní“, že důvod odmítnutí se vztahuje pouze na takovou komunikaci, která neopustí vnitřní prostor orgánu veřejné správy podléhajícího informační povinnosti [*omissis*]. Za „interní“ tedy nelze považovat takovou komunikaci, která sice vnitřní prostor orgánu veřejné správy podléhajícího informační povinnosti neopustila, je k tomu ale určena.

- 14 V této souvislosti je nutno vyjasnit, jak je nutno chápat pojem „komunikace“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES. Zejména je sporné, zda materiály resp. informace musí mít určitou kvalitu, aby je bylo možno kvalifikovat jako „komunikaci“ ve smyslu směrnice 2003/4/ES. Z pojmu „komunikace“ lze přinejmenším usuzovat, že dotčené informace musí být určeny (také) třetí osobě.
- 15 Obsahové vymezení pojmu „komunikace“ je nezbytné také z toho důvodu, že směrnice 2003/4/ES ve svém čl. 4 odst. 2 druhém pododstavci stanoví, že důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem. Toto ustanovení je v souladu s čl. 4 odst. 4 druhým pododstavcem Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí - Aarhuská úmluva (dále jen „AÚ“) - ze dne 25. června 1998.
- 16 Vzhledem k tomu by ne každý dokument, který je komunikován vnitřně, musel nutně představovat „vnitřní komunikaci“.
- 17 Odkazy na teleologickou redukci pojmu „komunikace“ obsahuje příručka k implementaci Aarhuské úmluvy. Ta k čl. 4 odst. 3 písm. c) AÚ („interní sdělení orgánů veřejné správy“) poukazuje na skutečnost, že v některých členských státech mají být s výjimkou interních sdělení chráněny osobní názory státních zaměstnanců. V tomto smyslu výjimka zpravidla neplatí pro faktické informace (viz United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. vydání 2014, s. 85).
- 18 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (zástupce zájmu Spolku u Spolkového správního soudu) navrhuje, aby se pojem „vnitřní komunikace“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES vztahoval pouze na důležité dokumenty obsahující interní informace a informace o projevech vůle a postupech rozhodování orgánu veřejné správy. Z toho však plyne další otázka, a sice co je nutno chápat pod pojmem „důležité dokumenty“.

19.2. Ke druhé otázce:

Vyjasnit je nutno také časový rozsah působnosti čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES.

- 20 Ze znění tohoto ustanovení - stejně jako ze znění čl. 4 odst. 3 písm. a) AÚ – žádné striktní časové omezení rozsahu platnosti čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm.

e) směrnice 2003/4/ES nevyplývá. Jednoznačné vysvětlení nenabízí ani historie vzniku ustanovení. Původní návrh směrnice předložený Komisí dne 29. června 2000 stanovil v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. c) směrnice 2003/4/ES jako důvod odmítnutí „informace ve fázi dokončování nebo vnitřní komunikaci. Veřejný zájem na vydání dotčených informací je přitom nutno posuzovat v každém konkrétním případě“. Evropský parlament požadoval v první a druhém čtení vyškrtnutí „vnitřní komunikace“ jako důvodu odmítnutí (viz zpráva ze dne 28. února 2001, A5/2001/74, pozměňovací návrh 20, a zpráva ze dne 24. dubna 2002, A5/2002/136, pozměňovací návrh 27). To Komise (pozměněný návrh ze dne 6. června 2001, COM (2001) 303 final, Úř. věst. C 240 E/289, s. 293; stanovisko Komise ze dne 5. září 2002, COM (2002) 498 final, s. 8) a Rada (Společný postoj Rady č. 24/2002 ze dne 28. ledna 2002, Úř. věst. C 113, E/1, s. 11) s odkazem na Aarhuskou úmluvu odmítly. V dohodovacím výboru bylo dosaženo dohody o konečném návrhu směrnice. „Vnitřní komunikace“ jako důvod odmítnutí byla přitom samostatně upravena v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4/ES a od té doby již není uváděna na stejném místě, jako časově omezené důvody odmítnutí stanovené v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2003/4/ES.

- 21 Odkazy na omezený časový rozsah platnosti nevyplývají - vzhledem k ustanovení čl. 4 odst. 3 písm. c) AÚ – ani z příručky k implementaci Aarhuské úmluvy. Rozhodovací praxe odvolacího výboru Aarhuské úmluvy zjevně - v tichosti - také nevychází z časového omezení rozsahu platnosti čl. 4 odst. 3 písm. c) AÚ (viz řízení ACCC/C/2010/51 (Rumunsko) a ACCC/C/2013/93 (Norsko)).
- 22 Ze systematického pohledu je nutno přihlédnout k tomu, že směrnice 2003/4/ES důvody odmítnutí, jejichž použití je časově omezeno, jako takové formuluje. Článek 4 odst. 1 první pododstavec písm. d) směrnice 2003/4/ES uvádí důvod odmítnutí pro „materiál ve fázi dokončování“ a „rozpracované dokumenty a údaje“.
- 23 Ze systematického srovnání s čl. 4 odst. 3 druhým pododstavcem nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) vyplývá, že podle představy evropského normotvůrce může vydání interních dokumentů ohrozit rozhodovací proces orgánu veřejné správy i po jeho ukončení. Evropská unie sice v článku 6 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 (Úř. věst. L 264, s. 13) částečně upravila ustanovení nařízení (ES) č. 1049/2001, důvod odmítnutí pro interní dokumenty ohledně jejich časového rozsahu působnosti tím dotčen nebyl. Evropská unie tedy zjevně vychází z toho, že Aarhuská úmluva nepožaduje, aby „interní sdělení“ jako důvod odmítnutí byl časově omezen na ukončení rozhodovacího procesu. Není zjevné, že by unijní právo chtělo ohledně vnitřní komunikace stanovit členským

státům přísnější podmínky pro vydání informací o životním prostředí, než jaké platí pro vydání informací o životním prostředí od unijních orgánů.

- 24 Ohledně ochrany důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy podle čl. 4 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2003/4/ES, kde rovněž chybí důvody pro striktní časové omezení, vychází Soudní dvůr zásadně z toho, že tento důvod odmítnutí může platit, jestliže je zákonodárny proces a s ním související řízení již ukončen (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 2012, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71, Flachglas Torgau, bod 57; viz následně BVerwG (Spolkový správní soud), rozsudek ze dne 2. srpna 2012, 7 C 7.12, Buchholz 406.252 § 2 UIG bod 2 bod 28). Citovanou judikaturu lze v zásadě přenést na čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4/ES.
- 25 Ustanovení čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce první věty směrnice 2003/4/ES, že důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, by však mohlo platit také pro časový rozsah působnosti. To hovoří proto, že čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4/ES časově neplatí minimálně zcela neomezeně. Časové omezení důvodu odmítnutí přitom může vyplynout nejen z restriktivního výkladu pojmu „vnitřní komunikace“, nýbrž také z úvah v každém konkrétním případě vyplývajícím z ustanovení čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) a odst. 2 druhého pododstavce druhé věty směrnice 2003/4/ES. S postupujícím časem však bude každopádně váha zájmu na důvěrnosti dotčených informací v porovnání se zájmem o jejich zveřejnění klesat.
- 26 3. Ke třetí otázce:
- Neplatí-li ochrana „vnitřní komunikace“ podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES po neomezenou dobu, pak vzniká otázka, do jakého konkrétního okamžiku tato ochrana platí.
- 27 Předchozí soud [*omissis*] měl v tomto ohledu za to, že přístup k vnitřní komunikaci je podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES vyloučen pouze na dobu rozhodovacího procesu orgánu veřejné správy. Z pohledu předchozího soudu hovoří pro tento výklad historie vzniku normy, jmenovitě přímá normativní souvislost s ustanovením o výjimce pro „rozpracovaný materiál“, která původně existovala v návrhu směrnice 2003/4/ES (viz čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. d) směrnice 2003/4/ES), povinnost restriktivního výkladu důvodu odmítnutí (čl. 4 odst. 2 druhý pododstavec první věta směrnice 2003/4/ES UIRL) a systematická úvaha, že důvod odmítnutí spočívající v důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy (čl. 4 odst. 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2003/4/ES) by v opačném případě vyzněl naprázdno.
- 28 Časové omezení důvodu odmítnutí podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4/ES navazující výlučně na trvání rozhodovacího procesu orgánu veřejné správy by nezohledňovalo, že ne každý případ, kdy se orgán veřejné správy podléhající informační povinnosti zabývá informacemi o životním

prostředí, vede k (formálnímu) rozhodnutí. V tomto smyslu by (interní) ukončení příslušného správního procesu bylo možno považovat za rozhodující časový okamžik.

[*omissis*]

PRACOVNÍ DOKUMENT