

Vec C-619/19

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

19. august 2019

Vnútroštátny súd:

Bundesverwaltungsgericht

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

8. máj 2019

Žalobca a odporca v konaní o opravnom prostriedku „Revision“:

D. R.

Žalovaná a navrhovateľka v konaní o opravnom prostriedku „Revision“:

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko)

UZNESENIE

[*omissis*]

V správnej sporovej veci

pána D. R.,

.....,

žalobcu, odvolateľa a odporcu v konaní
o opravnom prostriedku „Revision“,

[*omissis*]

proti

Land Baden-Württemberg (Spolková krajina Baden-Württemberg, Nemecko)

[*omissis*]

žalovanej, odporkyni v odvolacom konaní a
navrhovateľke v konaní o opravnom prostriedku „Revision“,

[*omissis*]

vedľajší účastník konania:

Deutsche Bahn AG,

[*omissis*] Berlin,

navrhovateľka v konaní o opravnom prostriedku „Revision“,

[*omissis*],

d ďalší účastník konania:

zástupca spolkového záujmu

pri Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd)

[omissis],

7. senát Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd)

[omissis]

8. mája 2019 rozhodol:

Konanie na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) sa prerušuje.

Súdnemu dvoru Európskej únie sa predkladá návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ o týchto otázkach:

1. Má sa článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) 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 (Ú. v. EÚ L 41, 2003, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375) (ďalej len „smernica 2003/4“) vykladať tak, že pojem „interná korešpondencia“ zahŕňa všetku korešpondenciu, ktorá neopustí internú oblasť verejného orgánu povinného poskytnúť informácie?
2. Trvá ochrana „internej korešpondencie“ podľa článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 časovo neobmedzene?
3. Ak je odpoveď na druhú otázku záporná: Trvá ochrana „internej korešpondencie“ podľa článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 len dovtedy, kým orgán povinný poskytnúť informácie nevydal rozhodnutie alebo kým ostatný správny proces nie je ukončený?

O d ô v o d n e n i e:

I

- 1 Žalobca žiada od Staatsministerium Baden-Württemberg (Úrad predsedu vlády Baden-Württemberg, Nemecko) (ďalej len „Úrad predsedu vlády“) prístup k dokumentom v súvislosti s výrubom stromov v rámci projektu rozvoja dopravy a miest „Stuttgart 21“ v stuttgartskej zámočkej záhrade (Schlossgarten) v októbri 2010.
- 2 Pokiaľ sa to týka otázok predložených Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), ide o informáciu vedenia kancelárie Úradu predsedu vlády o vyšetrovacom výbore s názvom „Vypracovanie policajného zásahu 30. septembra 2010 v stuttgartskej zámočkej záhrade“, ako aj záznamy Úradu

predsedu vlády o zmierovacom konaní v súvislosti s projektom „Stuttgart 21“ vykonanom 10. a 23. novembra 2010.

- 3 Žalobu podanú po bezvýslednej žiadosti o tieto dokumenty Verwaltungsgericht (Správny súd, Nemecko) zamietol. Na odvolanie žalobcu uložil Verwaltungsgerichtshof (Správny súdny dvor, Nemecko) žalovanému povinnosť sprístupniť dokumenty žalobcovi. V prípade týchto dokumentov ide o informácie o životnom prostredí. Neboli dôvody zamietnutia prístupu k informáciám. Dokumenty Úradu predsedu vlády o informovaní vedenia úradu a o zmierovacom konaní nie sú chránené ako interná korešpondencia, keďže taká ochrana existuje z časového hľadiska iba počas rozhodovacieho procesu úradu.
- 4 Žalovaná sa svojím opravným prostriedkom „Revision“ usiluje o obnovenie prvostupňového rozsudku.

II

- 5 Konanie vo veci samej musí súd prerušiť. Súd si musí vyžiadať prejudiciálne rozhodnutie Súdneho dvora o otázkach formulovaných vo výrokovvej časti tohto rozhodnutia (článok 267 ZFEÚ).
- 6 1. Relevantné predpisy práva Únie sa nachádzajú v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) a ods. 2 druhom pododseku prvej a druhej vete smernice 2003/4.
- 7 2. Relevantný predpis vnútroštátneho práva sa nachádza v § 28 ods. 2 bode 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (zákon spolkovej krajiny Baden-Württemberg o správe životného prostredia) (ďalej len „UVwG BW“) z 25. novembra 2014 [*omissis*], naposledy zmenený článkom 1 zákona z 28. novembra 2018 [*omissis*].

Ustanovenie § 28 ods. 2 bodu 2 UVwG BW znie takto:

Pokiaľ sa žiadosť vzťahuje na internú korešpondenciu orgánov povinných poskytnúť informácie v zmysle § 23 ods. 1, žiadosť sa zamietne, iba žeby prevážil verejný záujem na zverejnení.

III

- 8 Prejudiciálne otázky sú relevantné pre rozhodnutie. Podľa toho, aké budú odpovede na prejudiciálne otázky, buď bude musieť byť opravný prostriedok „Revision“ z právnych dôvodov odmietnutý alebo bude potrebné vec vrátiť na ďalšie konanie a rozhodnutie na Verwaltungsgerichtshof (Správny súdny dvor) ako orgán rozhodujúci o skutkových otázkach.
- 9 V prípade dokumentov, o ktoré žalobca žiadal, ide o informácie o životnom prostredí v zmysle článku 2 bodu 1 písm. c) smernice 2003/4. Žalovaná je

verejným orgánom povinným poskytnúť informácie v zmysle článku 2 bodu 2 písm. a) smernice 2003/4.

IV

- 10 Prejudiciálne otázky si vyžadujú objasnenie Súdny dvorom, keďže nie sú objasnené judikatúrou, ani odpovede nie sú zrejmé.
- 11 Pre jednotlivé prejudiciálne otázky sú významné nasledujúce úvahy:
- 12 1. K prvej otázke:

V prvom rade je otázne, ako sa má vykladať pojem „interná korešpondencia“ v zmysle článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4. Smernica 2003/4 definíciu tohto pojmu neobsahuje.
- 13 Senát o § 8 ods. 2 bode 2 Umweltinformationsgesetz (zákon o informáciách o životnom prostredí) (ďalej len „UIG“) v znení publikácie z 27. októbra 2014 [omissis], naposledy zmeneného článkom 2 ods. 17 zákona z 20. júla 2017 [omissis], ktorý preberá článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4 do spolkového práva a ktorý zodpovedá tu smerodajnej právnej úprave spolkovej krajiny v § 28 ods. 2 bode 2 UVwG BW, so zreteľom na vôľu zákonodarcu [omissis] o pojmovom znaku „interná“ rozhodol, že dôvod na odmietnutie zahŕňa iba takú korešpondenciu, ktorá neopustí vnútornú oblasť verejného orgánu povinného poskytnúť informácie [omissis]. Podľa toho nemožno za „internú“ považovať ani takú korešpondenciu, ktorá síce (ešte) neopustila vnútornú oblasť verejného orgánu povinného poskytnúť informácie, ale je na to určená.
- 14 V tejto súvislosti je potrebné objasniť, čo sa má rozumieť pod „korešpondenciou“ v zmysle článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4. Otázne je najmä to, či dokumenty, resp. informácie musia mať určitú kvalitu na to, aby ich bolo možné klasifikovať ako „korešpondenciu“ v zmysle smernice 2003/4. Pojem „korešpondencia“ prinajmenšom naznačuje, že predmetné informácie musia byť adresované (aj) tretej osobe.
- 15 Pojem „korešpondencia“ musí byť obsahovo spresnený aj preto, lebo smernica 2003/4 v článku 4 ods. 2 druhom pododseku v prvej vete nariaďuje dôvody zamietnutia uvedené v odsekoch 1 a 2 vykladať reštriktívnym spôsobom. Tento normatív zodpovedá článku 4 ods. 4 druhému pododseku Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia – Aarhuský dohovor (ďalej len „Aarhuský dohovor“) z 25. júna 1998.
- 16 Na pozadí uvedeného by nie každý dokument, ktorý bol komunikovaný interne, predstavoval „internú korešpondenciu“.
- 17 Indície k teleologickému obmedzeniu pojmu „korešpondencie“ možno nájsť v Príručke na uplatňovanie Aarhuského dohovoru. Tam sa k článku 4 ods. 3

písm. c) Aarhuského dohovoru („vnútorná korešpondencia orgánov verejnej moci“) poukazuje na to, že v niektorých členských štátoch s výnimkou internej korešpondencie majú byť osobné názory štátnych zamestnancov chránené. V tomto zmysle sa výnimka zvyčajne nevzťahuje na faktické informácie (pozri United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2. vydanie, 2014, s. 85).

18 Zástupca spolkového záujmu na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) navrhuje pod pojem „interná korešpondencia“ v zmysle článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 zaraďovať iba podstatné dokumenty interných informácií, ako aj procesu tvorby vôle a rozhodovania verejného orgánu. To však vyvoláva ďalšiu otázku, čo treba rozumieť pod pojmom „podstatné dokumenty“.

19 2. K druhej otázke:

Objasnenie si vyžaduje aj časová pôsobnosť článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4.

20 Znenie predpisu – ako ani článok 4 ods. 3 druhý písm. c) Aarhuského dohovoru – neposkytuje žiadnu indíciu pre striktné časové obmedzenie pôsobnosti článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4. História vzniku predpisu taktiež neposkytuje jednoznačné vysvetlenie. Pôvodný legislatívny návrh Komisie z 29. júna 2000 stanovoval v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. c) smernice 2003/4 dôvod zamietnutia pre „informácie, ktoré sa práve kompletizujú, alebo internú korešpondenciu. Verejný záujem na poskytnutí dotknutých informácií sa zohľadňuje v každom prípade samostatne.“ Európsky parlament v prvom a druhom čítaní žiadal, aby bol dôvod zamietnutia „interná korešpondencia“ vyškrtnutý (pozri správu z 28. februára 2001, A5/2001/74, pozmeňujúci a doplňujúci návrh 20 a správu z 24. apríla 2002, A5/2002/136, pozmeňujúci a doplňujúci návrh 27). Komisia (zmenený a doplnený návrh zo 6. júna 2001, KOM < 2001 > 303 v konečnom znení, Ú. v. EÚ C 240 E/289 s. 293; Stanovisko Komisie z 5. septembra 2002, COM < 2002 > 498 v konečnom znení, s. 8) a Rada (spoločná pozícia Rady 24/2002 z 28. januára 2002, Ú. v. EÚ C 113 E/1, s. 11) to s odkazom na Aarhuský dohovor odmietli. V Zmierovacom výbore bol dosiahnutý konsenzus o finálnom návrhu smernice. Dôvod zamietnutia „interná korešpondencia“ bol pritom upravený samostatne v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4 a odvtedy už nevykazuje miestnu väzbu s časovo obmedzenými dôvodmi zamietnutia upravenými v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. d) smernice 2003/4.

21 Indície pre obmedzenú časovú pôsobnosť nevyplývajú – s pohľadom na úpravu článku 4 ods. 3 písm. c) Aarhuského dohovoru – ani z Príručky na uplatňovanie Aarhuského dohovoru. Rozhodovacia prax Výboru Aarhuského dohovoru zjavne – konkludentne – taktiež nevychádza z časového obmedzenia pôsobnosti článku 4 ods. 3 písm. c) Aarhuského dohovoru (pozri konanie ACCC/C/2010/51 <Rumunsko> a ACCC/C/2013/93 <Nórsko>).

- 22 Zo systematického hľadiska treba zohľadniť, že dôvody zamietnutia, ktoré majú časovo obmedzenú pôsobnosť, smernica 2003/4 aj zodpovedajúcim spôsobom formuluje. Článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. d) smernice 2003/4 tak vymedzuje dôvod zamietnutia pre „práve dokončované materiály“, pre „nedokončené dokumenty“ alebo „[zatiaľ nespracované] údaje“.
- 23 Systematické porovnanie s článkom 4 ods. 3 druhým pododsekom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) (ďalej len „nariadenie 1049/2001“) ukazuje, že podľa predstáv európskeho normotvorcu môže poskytnutie interných dokumentov narušiť rozhodovací proces orgánu aj po jeho ukončení. Pokiaľ Európska únia v článku 6 nariadenia 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 (Ú. v. EÚ L 264, 2006, s. 13) (ďalej len „nariadenie 1367/2006“) čiastočne modifikovala ustanovenia nariadenia 1049/2001, dôvod zamietnutia týkajúci sa interných dokumentov tým vo vzťahu k jeho časovej pôsobnosti nie je dotknutý. Európska únia tak zjavne vychádza z toho, že Aarhuský dohovor nevyžaduje, aby bol dôvod zamietnutia týkajúci sa „internej korešpondencie“ z časového hľadiska obmedzený na uzavretie rozhodovacieho procesu. Indície na to, že právo Únie chcelo členským štátom stanoviť prísnejšie normatívy pre poskytovanie environmentálnych informácií vo vzťahu k internej korešpondencii než aké sú pre poskytovanie environmentálnych informácií orgánmi Únie, nie sú zjavné.
- 24 Čo sa týka ochrany dôvernosti konania verejných orgánov podľa článku 4 ods. 2 prvého pododseku písm. a) smernice 2003/4, v prípade ktorej taktiež chýbajú indície pre jej striktné časové ohraničenie, Súdny dvor v zásade vychádza z toho, že o tento dôvod zamietnutia môže ísť v prípade, keď už sú nejaký zákonodarný proces a k nemu sa viažuce porady ukončené (pozri rozsudok Súdneho dvora zo 14. februára 2012 – C-204/09 [ECLI:EU:C:2012:71], Flachglas Torgau – bod 57; pozri nadväzne BVerwG, rozsudok z 2. augusta 2012 – 7 C 7.12 – Buchholz 406.252 § 2 UIG bod 2, bod 28). Citovaná judikatúra sa javí byť v zásade aplikovateľná na článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4.
- 25 Normatív článku 4 ods. 2 druhého pododseku prvej vety smernice 2003/4, podľa ktorého sa dôvody zamietnutia uvedené v odsekoch 1 a 2 vykladajú reštriktívnym spôsobom, by však mohol platiť aj pre časovú pôsobnosť. To svedčí v prospech toho, že článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4 má prinajmenšom nie časovo úplne neobmedzenú pôsobnosť. Časové obmedzenie dôvodu zamietnutia by pritom mohlo byť výsledkom nielen reštriktívneho výkladu pojmu „internej korešpondencie“, ale aj zváženia každého jednotlivého prípadu, ktoré prikazuje článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) a ods. 2 druhý pododsek druhá veta smernice 2003/4. Každopádne, s pribúdajúcim časovým

odstupom sa spravidla stráca prevaľa záujmu na dôvernosti predmetných informácií v porovnaní so záujmom na ich zverejnení.

26 3. K tretej otázke:

Ak ochrana „internej korešpondencie“ podľa článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 netrvá časovo neobmedzene, nadväzuje otázka, do ktorého konkrétneho časového okamihu táto ochrana siaha.

27 Súd nižšieho stupňa k tomu [*omissis*] zaujal stanovisko, že prístup k internej korešpondencii je podľa článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 vylúčený len na obdobie rozhodovacieho procesu verejného orgánu. Z pohľadu súdu nižšieho stupňa v prospech toho svedčí história vzniku normy, menovite bezprostredný regulačný kontext tohto pravidla s právnou úpravou výnimky pre „práve dokončované materiály“, ktorý sa nachádzal v pôvodnom návrhu smernice 2003/4 [pozri článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. d) smernice 2003/4], príkaz reštriktívneho výkladu dôvodov zamietnutia (článok 4 ods. 2 druhý pododsek prvá veta smernice 2003/4), ako aj systematické odôvodnenie, že ďalší dôvod zamietnutia – dôvernosť konania verejných orgánov [článok 4 ods. 2 prvý pododsek písm. a) smernice 2003/4] by inak vyšiel naprázdno.

28 Časové obmedzenie dôvodu zamietnutia podľa článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 výlučne na čas trvania rozhodovacieho procesu verejného orgánu by nezohľadňovalo fakt, že nie každá činnosť verejného orgánu povinného poskytnúť informácie, pri ktorej sa zaoberá informáciami o životnom prostredí, vyústí vo (formálne) rozhodnutie. V takom prípade by ako relevantný časový okamih mohlo prichádzať do úvahy (interné) uzavretie konkrétneho administratívneho postupu.

[*omissis*]