

Predmet C-84/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 98. stavkom 1. Poslovnika Suda Europske unije****Datum podnošenja:**

8. veljače 2022.

Sud koji je uputio zahtjev

High Court (Irska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

8. veljače 2022.

Tužitelj:

Right to Know CLG

Tuženik:

An Taoiseach

Predmet glavnog postupka

Predmet glavnog postupka, koji je pokrenuo tužitelj, društvo naziva Right to Know CLG, protiv tuženika An Taoiseacha jest zahtjev za sudski nadzor upravne odluke kojom se odbija zahtjev za pristup dokumentima koji se odnose na rasprave u kabinetu ministara Vlade o emisijama stakleničkih plinova Irske u razdoblju od 2002. do 2016. Zahtjev za pristup dokumentima podnesen je na temelju nacionalnog zakonodavstva, odnosno European Communities (Access to Information on the Environment) Regulationsa 2007 (Uredba iz 2007. – Europska zajednica (pristup informacijama o okolišu)) ((S.I. br. 133/2007 od 28. ožujka 2007.), kojom se prenosi Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (u daljnjem tekstu: Direktiva o informacijama o okolišu).

Predmet i pravna osnova zahtjeva

Zahtjev se podnosi u skladu s člankom 267. UFEU-a. Sud koji upućuje zahtjev traži tumačenje članka 4. stavka 1. točke (e) i članka 4. stavka 2. točke (a) Direktive o informacijama o okolišu u pogledu pojmova „interna komunikacija” i „postupci” pred tijelima javne vlasti u svrhu primjene odredaba Direktive koje se odnose na obvezno ili drukčije objavljivanje informacija o emisijama u okoliš. Sud koji upućuje zahtjev također ispituje određen broj postupovnih prigovora koje je tuženik istaknuo u pogledu *res judicata*, kao prepreku daljnjim postupcima, uključujući zahtjev *estoppel*, čime se stranci onemogućava da ponovno dovede u pitanje činjenični ili pravni element koji je protiv te stranke bio utvrđen u okviru ranijeg postupka.

Prethodna pitanja

(1) Treba li zapisnike službenih sastanaka izvršne grane vlasti države članice, na kojima su članovi Vlade dužni sastajati se i djelovati kao kolektivno tijelo, u svrhu zahtjeva za pristup informacijama o okolišu koje ti zapisnici sadržavaju, kvalificirati kao „internu komunikaciju” ili „postupak” tijela javne vlasti u smislu tih pojmova navedenih u članku 4. stavku 1. točki (e) i članku 4. stavku 2. prvom podstavku točki (a) Direktive 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ?

(2) Proširuje li se načelo *res judicata* (kako je raspravljeno u predmetu Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 i kasnijoj sudskoj praksi) izvan izreke ili obrazloženja ranije presude i uključuje li usto činjenična i pravna utvrđenja iz ranije presude? Drugim riječima, je li načelo *res judicata* ograničeno na predmet tužbe *estoppel* ili se odnosi i na zahtjev *estoppel*?

(3) U postupku koji je u tijeku između stranaka u vezi s navodnim nepoštovanjem Direktive 2003/4/EZ u pogledu posebnog zahtjeva za informacije o okolišu, u kojem je tužitelj/podnositelj zahtjeva ishodio poništenje odluke na temelju razloga pobijanja koji se temelje na pravu Unije, od kojih su neki prihvaćeni, a neki odbijeni, protivi li se pravu Unije, posebice načelu djelotvornosti, nacionalno pravilo *res judicata* temeljeno na zahtjevu *estoppel* kojim se zahtijeva da nacionalni sud, u ponovljenom postupku koji se odnosi na daljnju odluku o istom zahtjevu, onemogući tužitelju/podnositelju zahtjeva pobijanje spomenute daljnje odluke pomoću razloga koji se temelje na pravu Unije koji su ranije bili odbijeni, ali nisu bili, u predmetnim okolnostima, predmet žalbe?

(4) Utječu li na odgovor na treće pitanje činjenice da: (i) Sudu nije podnesen nikakav zahtjev; i (ii) nijedna od stranaka nije obavijestila nacionalni sud o relevantnoj sudskoj praksi Suda?

Odredbe prava Unije i sudska praksa Suda

Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ (SL 2003., L 41, str. 26.) (posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 128.)

Presuda od 20. siječnja 2021., Land Baden-Württemberg (interna komunikacija), C-619/19, EU:C:2021:35

Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisija (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

Mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413)

Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71

Presuda od 16. ožujka 2006., Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178

Presuda od 30. rujna 2003., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513

Odredbe nacionalnog prava i sudska praksa

Uredba iz 2007. – Europska zajednica (pristup informacijama o okolišu) (S.I. br. 133/2007) (28. ožujka 2007.)

Ustav Irske, članak 28.

Attorney General (Državno odvjetništvo, Irska) protiv Hamiltona [1993.] 2 I.R. 250

An Taoiseach protiv Commissionera for Environmental Information (Povjerenik za informacije o okolišu, Irska) [2010.] IEHC 241

Right to Know CLG protiv An Taoiseacha [2018.] IEHC 372

McCauley protiv McDermota [1997.] 2 I.L.R.M. 486

Arklow Holidays Ltd protiv An Bord Pleanálae [2011.] IESC 29a

Kratki prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Društvo Right to Know CLG podnijelo je 8. ožujka 2016. zahtjev za pristup svim dokumentima koji sadržavaju rasprave u kabinetu o emisijama stakleničkih plinova Irske od 2002. do 2016. Prema mišljenju suda koji upućuje zahtjev, upućivanje na „kabinet” treba shvatiti kao upućivanje na članove izvršne grane vlasti.

- 2 Taj je zahtjev u konačnici odbijen u lipnju 2016. nakon postupka internog preispitivanja. Žalitelj je kasnije protiv te odluke pokrenuo postupak pred High Courtom (Visoki Sud, Irska) kojim je tražio sudski nadzor te odluke.
- 3 Presudom od 1. lipnja 2018., Right to Know CLG protiv An Taoiseacha ([2018.] IEHC 372; „prvi postupak sudskog nadzora”) High Court (Visoki sud) vratio je odluku njezinu donositelju radi ponovnog odlučivanja. High Court (Visoki sud) je među ostalim smatrao da donositelj odluke nije proveo odvagivanje koje se zahtijeva u skladu s člankom 4. Direktive o informacijama o okolišu, a koje obuhvaća usporedbu javnog interesa za objavljivanje i interesa povjerljivosti za njegovo odbijanje. Presudom High Courta (Visoki sud) također je odlučeno da se sastanci irske vlade trebaju pravilno kvalificirati kao „interne komunikacije” tijela javne vlasti, tako da se ne primjenjuje obveza objavljivanja zapisnika koji se odnose na informacije o emisijama u okoliš na temelju Direktive o informacijama o okolišu.
- 4 Odlukom od 16. kolovoza 2018. tijelo koje donosi odluku odobrilo je djelomičan pristup traženim dokumentima. Nakon toga je tužitelj zatražio sudski nadzor te druge odluke, što je predmet glavnog postupka pred sudom koji upućuje zahtjev.

Bitni argumenti stranaka glavnog postupka

- 5 Tužitelj u bitnome ističe da su sastanci kabineta „postupci” u smislu Direktive o informacijama o okolišu i da su zapisnici s tih sastanaka podložni obveznom objavljivanju kada je riječ o informacijama o emisijama u okoliš. Također odbija kao neosnovane postupovne prigovore koje je istaknuo tuženik.
- 6 Tuženik ističe da su zapisnici sa sastanaka kabineta „interne komunikacije” u smislu Direktive o informacijama o okolišu te stoga ne podliježu obvezi objavljivanja, čak i ako se odnose na emisije u okoliš. Ističe se da umjesto toga objavljivanje podliježe testu odvagivanja predviđenom tom direktivom.
- 7 Odvjetnici tuženika također ističu nekoliko postupovnih prigovora. Konkretno, tuženik ističe da je tužitelj prije pokretanja postupka pred High Courtom (Visoki sud) trebao iscrpiti svoje zakonsko pravo na žalbu povjereniku za informacije o okolišu. Tuženik među ostalim ističe i da je High Court (Visoki sud) u dvije presude, od kojih je jedna uključivala samog tužitelja, već sa sigurnošću utvrdio pitanje pravilne kvalifikacije sastanaka Vlade. Stoga navodi da je taj predmet podložan uvjerljivom presedanu. Također je pojašnjeno da *res judicata* sprječava tužitelja da taj predmet ponovno dovede u pitanje u ovom postupku nakon prvog postupka sudskog nadzora.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 8 Prema mišljenju suda koji upućuje zahtjev, glavno pitanje o kojem treba odlučiti u glavnom postupku odnosi se na moguće okolnosti u kojima nacionalni ustavni

zahtjev o očuvanju povjerljivosti rasprava na sastancima irske vlade mora dati prednost zahtjevima Direktive o informacijama o okolišu. Odgovor na to pitanje u velikom dijelu ovisi o načinu na koji za potrebe te direktive treba kvalificirati rasprave na sastancima irske vlade. Stranke u postupku ne slažu se oko pitanja je li pravilna kvalifikacija tih rasprava kao „interne komunikacije” tijela javne vlasti (članak 4. stavak 1. točka (e) ili kao „postupka” tijela javne vlasti (članak 4. stavak 2. točka (a)).

- 9 Sud koji upućuje zahtjev nije se uvjerio da je tumačenje tih dvaju pojmova iz Direktive o informacijama o okolišu jasno. Konkretno, prema njegovu mišljenju, nejasna je linija razgraničenja između „interne komunikacije” i povjerljivog „postupka”. U nedostatku smjernica Suda o tumačenju Direktive o informacijama o okolišu, sud koji upućuje zahtjev ne može sa sigurnošću utvrditi kojoj kategoriji pripadaju zapisnici sa sastanka irske vlade.
- 10 Prema mišljenju suda koji upućuje zahtjev, postoje čvrsti razlozi zbog kojih valja smatrati da sastanci irske vlade predstavljaju upravo povjerljive postupke odlučivanja predviđene člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Direktive o informacijama o okolišu. Vlada je ovlaštena, na temelju članka 28.4.2° Ustava Irske, da „se sastaje i djeluje kao kolektivno tijelo”. Svrha tih sastanaka, kao što je to utvrdio Supreme Court of Ireland (Vrhovni sud Irske, Irska) u predmetu Attorney General protiv Hamiltona [1993.] 2 I.R. 250, jest da se u potpunosti omogući slobodna i iskrena rasprava među članovima Vlade prije donošenja odluka.
- 11 Sud koji upućuje zahtjev utvrdio je da postoji jak argument prema kojemu su sastanci irske vlade sličniji procesu odlučivanja obuhvaćenom pojmom „postupak”. S obzirom na visoki ustavni status koji uživaju sastanci Vlade, oni nisu u skladu s kategorijom „internih komunikacija”. Međutim, sud koji upućuje zahtjev ne može donijeti konačnu odluku o tom pitanju bez prethodne odluke Suda.
- 12 Odvojeno od navedenoga, Sud koji upućuje zahtjev traži od Suda da pojasni može li se istaknuti prigovor *res judicata*, u obliku zahtjeva *estoppel*, ako to znači da moguće pogrešno tumačenje Direktive o informacijama o okolišu može ostati neispravljeno. Konkretno, sud koji upućuje zahtjev želi znati primjenjuje li se načelo *res judicata* izvan izreke prethodne presude i uključuje li, dodatno, činjenična i pravna utvrđenja iz prethodne presude. U ovom predmetu presuda High Courta (Visoki sud) u prvom postupku sudskog nadzora nije dovela do konačnog sudskog utvrđenja u pogledu tužiteljeva prava na pristup relevantnim zapisnicima u skladu s nacionalnim propisima kojima se provodi Direktiva o informacijama o okolišu, već je pitanje pristupa relevantnim zapisnicima vraćeno na ponovno odlučivanje donositelju prvotne odluke. Međutim, prethodnom presudom ipak je odlučeno o utvrđenom pravnom pitanju protiv tužitelja, odnosno da se, u svrhu Direktive o informacijama o okolišu, sastanci Vlade pravilno kvalificiraju kao sastanci koji podrazumijevaju „internu komunikaciju” tijela javne vlasti. Važnost tog utvrđenja leži u tome da se nije primjenjivao zahtjev za

obvezno objavljivanje zapisnika koji se odnose na informacije o emisijama u okoliš.

- 13 Prema mišljenju suda koji upućuje zahtjev, stroga primjena zahtjeva *estoppel* na okolnosti ovog predmeta može dovesti do toga da povreda prava Unije ostane neispravljena. Ozbiljnost tužiteljeva prigovora leži u tome što se presudom u prvom postupku sudskog nadzora pogrešno kvalificiraju sastanci Vlade za potrebe Direktive o informacijama o okolišu, zbog čega se, nepravilno, ne primjenjuje zahtjev za obveznim objavljivanjem zapisnika koji se odnose na informacije o emisijama u okoliš. Ako je taj prigovor osnovan, ali tužitelju nije dopušteno nastaviti s njime u ovom postupku, tada pogrešno tumačenje nacionalnog suda koje se odnosi na Direktivu o informacijama o okolišu ostaje neispravljeno.
- 14 Prema mišljenju suda koji upućuje zahtjev, s obzirom na to da je jedan od glavnih ciljeva na kojima se temelji sudska praksa Suda u odnosu na *res judicata* osigurati „stabilnost pravnih odnosa”, opravdanje primjene teorije o *res judicata* znatno slabi u okolnostima iz ovog predmeta. O pitanju pristupa odgovarajućim zapisnicima nije konačno odlučeno presudom u okviru prvog postupka sudskog nadzora, već je predmet vraćen na ponovno odlučivanje donositelju odluke (iako zbog toga što su sastanci Vlade pravilno kvalificirani kao da podrazumijevaju „internu komunikaciju” tijela javne vlasti) te je 16. kolovoza 2018. donesena nova odluka koja se sada pobija u glavnom postupku.