

Vec C-84/22

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

Dátum podania:

8. február 2022

Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania:

High Court

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

8. február 2022

Žalobkyňa:

Right to Know CLG

Žalovaný:

Taoiseach

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej, ktoré začala žalobkyňa, spoločnosť s názvom Right to Know CLG, proti žalovanému, Taoiseach, sa týka žaloby o preskúmanie správneho rozhodnutia súdom, ktorým bola zamietnutá žiadosť o prístup k dokumentom týkajúcim sa rokovaní vlády o emisiách skleníkových plynov v Írsku v rokoch 2002 až 2016. Žiadosť o prístup k dokumentom bola podaná podľa vnútroštátnych právnych predpisov, konkrétne European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 [nariadenia Európskych spoločenstiev z roku 2007 (prístup k informáciám o životnom prostredí)] (SI č. 133/2007 z 28. marca 2007), ktorými sa preberá smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 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 o informáciách o životnom prostredí“).

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh sa podáva podľa článku 267 ZFEÚ. Vnútroštátny súd žiada o výklad článku 4 ods. 1 písm. e) a článku 4 ods. 2 písm. a) smernice o informáciách o životnom prostredí, pokiaľ ide o pojmy „interná korešpondencia“ a „konanie“ verejného orgánu na účely uplatnenia ustanovení tejto smernice týkajúcich sa povinného zverejňovania alebo nezverejňovania informácií o emisiách do životného prostredia. Vnútroštátny súd sa zaoberá aj niekoľkými procesnými námietkami žalovaného týkajúcimi sa *res iudicata* ako prekážky ďalšieho konania, vrátane zásady *estoppel*, podľa ktorej sa môže účastníkovi konania zabrániť, aby opätovne pred súdom vzniesol skutkovú alebo právnu otázku, ktorá bola v skoršom konaní rozhodnutá v jeho neprospech.

Prejudiciálne otázky

1. Považujú sa záznamy z formálnych zasadnutí výkonnej moci členského štátu, na ktorých sa členovia vlády musia stretnúť a konať ako kolektívny orgán, na účely žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré sú v nich uvedené, za „internú korešpondenciu“ alebo za „konania“ verejného orgánu v zmysle týchto pojmov, ako sú uvedené v článku 4 ods. 1 písm. e) a článku 4 ods. 2 prvom pododseku písm. a) 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?

2. Presahuje zásada *res iudicata* (ako bola uvedená v rozsudku Köbler, vec C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513 a v neskoršej judikatúre) rámec výrokovvej alebo dispozitívnej časti skoršieho rozsudku a zahŕňa okrem týchto častí aj skutkové a právne závery uvedené v skoršom rozsudku? Inak povedané, obmedzuje sa

zásada *res iudicata* na argumentáciu vyplývajúcu zo zásady *estoppel* alebo presahuje rámec zásady *estoppel*?

3. V prebiehajúcom konaní medzi účastníkmi konania o údajnom porušení smernice 2003/4/ES týkajúcom sa konkrétnej žiadosti o informácie o životnom prostredí, keď sa žiadateľovi podarilo dosiahnuť zrušenie rozhodnutia na základe dôvodov založených na práve Únie, z ktorých boli niektoré potvrdené a iné zamietnuté, bráni právo Únie, a najmä zásada efektivity, vnútroštátnemu právnemu pravidlu *res iudicata* založenému na zásade *estoppel*, ktorá vnútroštátnemu súdu ukladá, aby v novom konaní týkajúcom sa ďalšieho rozhodnutia o tej istej žiadosti neumožnil takémuto žiadateľovi napadnúť uvedené ďalšie rozhodnutie z dôvodov založených na práve Únie, ktoré boli predtým zamietnuté, ale nebol voči ich zamietnutiu podaný opravný prostriedok?

4. Má na odpoveď na tretiu otázku vplyv, že: i) na Súdny dvor nebol podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania a ii) účastníci konania sa na vnútroštátnom súde neodvolávali na príslušnú judikatúru Súdneho dvora?

Právna úprava Únie a citovaná judikatúra

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 (Ú. v. EÚ L 41, 2003, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375).

Rozsudok z 20. januára 2021, Land Baden-Württemberg (interná korešpondencia), C-619/19, EU:C:2021:35

Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisia (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

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

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

Rozsudok zo 16. marca 2006, Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178

Rozsudok z 30. septembra 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513

Citované ustanovenia vnútroštátneho práva a judikatúra

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 [nariadenia Európskych spoločenstiev (prístup k informáciám o životnom prostredí)] (SI č. 133/2007) (28. marec 2007)

Írska ústava, článok 28

Attorney General/Hamilton [1993] 2 I.R. 250

An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information [2010] IEHC 241

Right to Know CLG/An Taoiseach [2018] IEHC 372

McCauley/McDermot [1997] 2 I.L.R.M. 486

Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanála [2011] IESC 29

Stručné zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Right to Know CLG podala 8. marca 2016 žiadosť o prístup ku všetkým dokumentom, ktoré obsahujú záznamy z rokovaní vlády o emisiách skleníkových plynov v Írsku od roku 2002 do roku 2016. Podľa vnútroštátneho súdu sa má odkaz na „vládu“ chápať ako odkaz na členov orgánu výkonnej moci.
- 2 Po uskutočnení vnútorného prieskumu bola táto žiadosť v júni 2016 s konečnou platnosťou zamietnutá. Žalobkyňa následne podala žalobu na High Court (Vyšší súd, Írsko), ktorou sa domáhala preskúmania tohto rozhodnutia súdom.
- 3 Rozsudkom z 1. júna 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372; „prvé preskúmanie súdom“), High Court (Vyšší súd) vrátil vec na opätovné rozhodnutie orgánu, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie. High Court (Vyšší súd) okrem iného rozhodol, že orgán, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie nevykonával požadované porovnanie záujmov, tak ako to vyžaduje článok 4 smernice o informáciách o životnom prostredí, ktoré zahŕňa zváženie verejného záujmu, ktorému slúži sprístupnenie, oproti záujmu na zachovaní dôvernosti, ktorému slúži zamietnutie ich sprístupnenia. V rozsudku High Court (Vyšší súd) je tiež uvedené, že zasadnutia írskej vlády by sa mali po správnosti považovať za „internú korešpondenciu“ verejného orgánu, v dôsledku čoho sa povinné sprístupnenie záznamov s informáciami o emisiách do životného prostredia podľa smernice o informáciách o životnom prostredí neuplatňuje.
- 4 Orgán oprávnený vydať rozhodnutie svojím rozhodnutím zo 16. augusta 2018 povolil čiastočný prístup k požadovaným dokumentom. Žalobkyňa sa následne domáhala súdneho preskúmania tohto druhého rozhodnutia, ktoré je predmetom konania vo veci samej na vnútroštátnom súde, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 5 Žalobkyňa v podstate tvrdí, že zasadnutia vlády sú „konaniami“ v zmysle smernice o informáciách o životnom prostredí a že záznamy z týchto zasadnutí by sa mali povinne sprístupňovať, ak súvisia s informáciami o emisiách do životného prostredia. Rovnako odmieta procesné námietky vznesené žalovaným ako nedôvodné.

- 6 Žalovaný tvrdí, že záznamy zo zasadnutí vlády sú „internou korešpondenciou“ v zmysle smernice o informáciách o životnom prostredí, a z tohto dôvodu sa na ne nevzťahuje povinnosť sprístupnenia, a to aj v prípade, ak sa týkajú emisií do životného prostredia. Naopak, uvádza, že sprístupnenie podlieha posúdeniu z hľadiska porovnania záujmov, ktoré stanovuje smernica.
- 7 Právni zástupcovia žalovaného vzniesli aj niekoľko procesných námietok. Žalovaný predovšetkým tvrdí, že žalobkyňa mala pred podaním žaloby na High Court (Vyšší súd) vyčerpať svoje zákonné právo podať opravný prostriedok na Commissioner for Environmental Information (Úrad komisára pre informácie o životnom prostredí). Žalovaný tiež najmä tvrdí, že o otázke správnej kvalifikácie zasadnutí vlády už s konečnou platnosťou rozhodol High Court (Vyšší súd) vo dvoch rozsudkoch, z ktorých jeden sa týkal samotnej žalobkyne. Ako uvádza, o tejto spornej otázke už teda bol vydaný presvedčivý precedens. Žalovaný taktiež uvádza, že *res iudicata* bráni žalobkyni v tom, aby po prvom súdnom preskúmaní túto otázku opätovne predložila v tomto konaní.

Stručné odôvodnenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 8 Podľa vnútroštátneho súdu sa hlavná otázka, o ktorej je potrebné rozhodnúť v konaní vo veci samej, týka okolností, ak také existujú, za ktorých vnútroštátna ústavná požiadavka zachovať dôvernosť rokovaní na zasadnutiach írskej vlády musí ustúpiť požiadavkám smernice o informáciách o životnom prostredí. Odpoveď na túto otázku závisí do značnej miery od toho, ako budú kvalifikované rokovania írskej vlády v zmysle tejto smernice. Účastníci konania sa nezhodujú v tom, či sa tieto rokovania správne považujú za „internú korešpondenciu“ verejného orgánu [článok 4 ods. 1 písm. e)] alebo „konanie“ verejného orgánu [článok 4 ods. 2 písm. a)].
- 9 Vnútroštátny súd nie je presvedčený o tom, že výklad týchto dvoch pojmov podľa smernice o informáciách o životnom prostredí je jednoznačný. Podľa jeho názoru je nejasná predovšetkým hranica medzi tým, čo sa považuje za „internú korešpondenciu“ a dôverné „konanie“. Ak neexistuje usmernenie Súdneho dvora o výklade smernice o informáciách o životnom prostredí, vnútroštátny súd nemôže jednoznačne určiť, do ktorej kategórie patria záznamy zo zasadnutí írskej vlády.
- 10 Podľa názoru vnútroštátneho súdu existujú presvedčivé dôvody, na základe ktorých je možné domnievať sa, že zasadnutia írskej vlády predstavujú presne ten druh dôverného rozhodovacieho konania uvedeného v článku 4 ods. 2 písm. a) smernice o informáciách o životnom prostredí. Vláda je podľa článku 28.4.2° Ústavy Írska poverená „schádzať sa a konať ako kolektívny orgán“. Účelom týchto zasadnutí, ako ho identifikoval Supreme Court of Ireland (Najvyšší súd, Írsko) v rozsudku *Attorney General/Hamilton* [1993] 2 I.R. 250, je umožniť úplnú, slobodnú a úprimnú diskusiu medzi členmi vlády pred prijatím rozhodnutí.

- 11 Vnútroštátny súd je presvedčený, že existuje presvedčivý argument, že zasadnutia írskej vlády sú bližšie k druhu rozhodovacieho postupu, ktorý vystihuje pojem „konanie“. Vzhľadom na vysoké ústavné postavenie, ktoré zasadnutia vlády požívajú, nie je možné ich pohodlne zaradiť pod pojem „interná korešpondencia“. Vnútroštátny súd však nemôže o tejto otázke s konečnou platnosťou rozhodnúť bez podania návrhu na Súdny dvor na začatie prejudiciálneho konania.
- 12 Osobitne vnútroštátny súd žiada Súdny dvor o usmernenie o tom, či je možné dovoliť sa zásady *res iudicata* prostredníctvom *estoppel*, ak by to znamenalo, že nemusí dôjsť k prípadnej náprave nesprávneho výkladu smernice o informáciách o životnom prostredí podaného vnútroštátnym súdom. Vnútroštátny súd sa najmä pýta, či zásada *res iudicata* presahuje rámec výrokovvej časti skoršieho rozsudku a či, okrem nich, zahŕňa aj skutkové a právne závery uvedené v skoršom rozsudku. V prejednávanej veci rozsudok High Court of Ireland (Vyšší súd, Írsko) po prvom preskúmaní súdom nepredstavoval konečné súdne rozhodnutie, pokiaľ ide o právo žalobkyne na prístup k príslušným záznamom podľa vnútroštátnych predpisov, ktorými sa vykonáva smernica o informáciách o životnom prostredí. Otázka prístupu k príslušným záznamom bola na opätovné rozhodnutie vrátená orgánu, ktorý vydal pôvodné rozhodnutie. Skorším rozsudkom sa však rozhodlo o predmetnej spornej právnej otázke v neprospech žalobkyne, a to tak že v zmysle smernice o informáciách o životnom prostredí zasadnutia vlády správne predstavujú „internú korešpondenciu“ verejného orgánu. Význam tohto rozhodnutia spočíva v tom, že sa neuplatnila požiadavka povinného sprístupňovania záznamov s informáciami o emisiách do životného prostredia.
- 13 Podľa vnútroštátneho súdu striktné uplatnenie zásady *estoppel* na okolnosti prejednávanej veci môže viesť k tomu, že nedôjde k náprave porušenia práva Únie. Podstata žaloby žalobkyne spočíva v tom, že rozsudok vydaný po prvom súdnom preskúmaní nesprávne kvalifikuje zasadnutia vlády v zmysle smernice o prístupe k informáciám o životnom prostredí, v dôsledku čoho sa nesprávne neuplatňuje požiadavka povinného sprístupňovania záznamov s informáciami o emisiách do životného prostredia. Ak je táto žaloba dôvodná, ale žalobkyňa nemôže pokračovať v tomto konaní, potom nedôjde k náprave nesprávneho výkladu smernice o informáciách o životnom prostredí, ktorý podal vnútroštátny súd.
- 14 Podľa názoru vnútroštátneho súdu vzhľadom na to, že jedným z hlavných cieľov, z ktorých vychádza judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa *res iudicata*, je zabezpečiť „stabilitu právnych vzťahov“, opodstatnenie uplatnenia doktríny *res iudicata* je za takých okolností, aké sú uvedené v prejednávanej veci, značne oslabené. O otázke prístupu k príslušným záznamom nebolo s konečnou platnosťou rozhodnuté rozsudkom vydaným po prvom súdnom preskúmaní. Naopak, vec bola vrátená na opätovné rozhodnutie orgánu, ktorý vydal pôvodné rozhodnutie (aj keď na základe toho, že zasadnutia vlády sa správne vyznačujú tým, že zahŕňajú „internú korešpondenciu“ verejného orgánu), a vyústila do vydania nového rozhodnutia zo 16. augusta 2018, ktoré je v súčasnosti napadnuté v konaní vo veci samej.