

Věc C-129/24

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

16. února 2024

Předkládající soud:

High Court (Irsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. ledna 2024

Navrhovatelka:

Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe

Odpůrce:

Commissioner for Environmental Information

Za účasti:

Neznámá osoba či osoby, alias John nebo Jane Doe, Irsko
a Attorney General (na základě usnesení)

Amicus curiae:

Right to Know CLG

Předmět sporu v původním řízení

Žaloba k High Court (Vrchní soud, Irsko), kterou podala Coillte proti rozhodnutí Commissioner for Environmental Information (komisař pro informace o životním prostředí, Irsko), jímž bylo konstatováno, že zjevně anonymní nebo pseudonymní žádosti o informace o životním prostředí (dále jen „žádosti o přístup k informacím“) na základě směrnice 2003/4 jsou platné.

Předmět a právní základ žádosti

Na základě článku 267 SFEU žádá předkládající soud o výklad článků 2, 3, 4 a 6 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. 2003, L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375), ve spojení s Úmluvou Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsanou v Aarhusu dne 25. června 1998 (dále jen „Aarhuská úmluva“).

Předběžné otázky

- 1) Musí být výraz „žádost“ uvedený v čl. 6 odst. 1 směrnice 2003/4, při výkladu ve světle čl. 4 odst. 1 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998, vykládán tak, že se jím rozumí pouze žádost, která je platná s ohledem na tuto směrnici a provádějící vnitrostátní právní úpravu dotčeného členského státu?
- 2) Musí být výraz „žadatel“ uvedený v čl. 2 odst. 5 směrnice 2003/4, při výkladu ve světle čl. 4 odst. 1 písm. b) nebo čl. 6 odst. 1 nebo 2 nebo čl. 2 odst. 5 a čl. 4 odst. 1 a odst. 3 písm. b) Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998, vykládán tak, že se jím rozumí fyzická nebo právnická osoba určená svým skutečným jménem nebo současnou fyzickou adresou, nikoli jako osoba anonymní nebo vystupující pod pseudonymem nebo jako žadatel, který je identifikován pouze e-mailovou adresou?
- 3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku, brání čl. 3 odst. 1 nebo odst. 5 písm. c) směrnice 2003/4, při výkladu ve světle čl. 4 odst. 1 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998, vnitrostátní právní úpravě, která žadateli ukládá povinnost uvést své skutečné jméno nebo svou současnou fyzickou adresu jakožto podmínku pro podání žádosti?
- 4) V případě záporné odpovědi na druhou otázku a obecně kladné odpovědi na třetí otázku, má směrnice 2003/4, při výkladu ve světle článku 4 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998, za následek, že i když se orgán veřejné správy důvodně domnívá, že pravdivost informací týkajících se totožnosti žadatele, které byly žadatelem uvedeny, je *prima facie* pochybná, nemůže tento orgán požadovat potvrzení skutečného jména nebo současné fyzické adresy žadatele, a to pro účely ověření totožnosti žadatele, nikoli pro účely určení

oprávněného zájmu žadatele, ačkoli by uvedení skutečného jména nebo současné fyzické adresy žadatele mohlo nepřímo vyvolat potenciální domněnku nebo spekulaci na straně orgánu veřejné správy či jinak ve vztahu k případnému oprávněnému zájmu žadatele ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice?

- 5) V případě záporné odpovědi na druhou otázku a obecně kladné odpovědi na třetí otázku, má čl. 4 odst. 1 písm. b) směrnice, při výkladu ve světle čl. 4 odst. 3 písm. b) Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsané v Aarhusu dne 25. června 1998, za následek, že orgán veřejné správy nemůže požadovat potvrzení skutečného jména nebo současné fyzické adresy žadatele, a to pro účely určení, zda je dotčená žádost zjevně nepřiměřená s ohledem na množství, povahu a četnost jiných žádostí podaných stejným žadatelem, nikoli pro účely určení oprávněného zájmu žadatele, ačkoli by uvedení skutečného jména nebo současné fyzické adresy žadatele mohlo nepřímo vyvolat potenciální domněnku nebo spekulaci na straně orgánu veřejné správy či jinak ve vztahu k případnému oprávněnému zájmu žadatele ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Úmluva Evropské hospodářské komise OSN o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná v Aarhusu dne 25. června 1998 (dále jen „Aarhuská úmluva“), čl. 2 odst. 4, čl. 4 odst. 1 až odst. 3, čl. 9 odst. 1

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. 2003, L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375), články 2, 3, 4 a 6

Rozsudek ze dne 24. září 2002, Grundig Italiana, C-255/00, EU:C:2002:525

Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau v. Bundesrepublik Deutschland, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71

Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853

Rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (Vnitřní komunikace), C-619/19, EU:C:2021:35

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014 (nařízení z roku 2007 až 2014 o přístupu k informacím o životním prostředí podle práva Evropských společenství) (dále jen „vnitrostátní nařízení“ nebo „vnitrostátní právní předpisy“)

Článek 6 vnitrostátních nařízení se týká žádostí o informace o životním prostředí (dále jen „žádosti o přístup k informacím“); tento článek konkrétně specifikuje údaje, které musí být v žádosti o přístup k informacím uvedeny. Článek 6 odst. 1 písm. c) stanoví, že v žádosti musí být „uvedeno jméno, adresa a jakékoli jiné relevantní kontaktní údaje žadatele“, a čl. 6 odst. 2 stanoví, že „žadatel není povinen prokazovat svůj oprávněný zájem na podání žádosti“.

Vnitrostátní soud rozhodl, že s ohledem na vnitrostátní právo, a nevyžaduje-li unijní právo konformní výklad v opačném smyslu, se výrazem „jméno“ pro účely čl. 6 odst. 1 písm. c) vnitrostátních právních předpisů rozumí skutečné jméno, nikoli pseudonym, a výrazem „adresa“ se pro účely téhož ustanovení rozumí současná fyzická adresa, na které je možné se na žadatele obrátit, a slovy „jakékoli jiné relevantní kontaktní údaje“ se rozumí i e-mailové adresy.

Mechanismus podání žádosti o přístup k informacím upravený v článku 7 vnitrostátních právních předpisů zahrnuje jednoměsíční lhůtu, v níž je orgán veřejné správy, v projednávané věci Coillte, povinen na tuto žádost odpovědět, přičemž pokud orgán veřejné správy není schopen odpovědět ve lhůtě jednoho měsíce „z důvodu rozsahu nebo složitosti požadovaných informací o životním prostředí“, prodlužuje se tato lhůta o další jeden měsíc.

Článek 7 odst. 1 bod 4 uvádí okolnosti, za kterých může být žádost o přístup k informacím odmítnuta; odmítnutí musí být učiněno písemně a musí v něm být uvedeno, že žadatel má právo na interní přezkum rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Článek 7 odst. 1 bod 7 stanoví:

„Pokud je orgánu veřejné správy podána žádost, kterou lze důvodně považovat za žádost o poskytnutí informací o životním prostředí, ale nejedná se o žádost podanou v souladu s –

a) čl. 6 odst. 1 [vnitrostátních nařízeních] [...]

[...]

dotčený orgán veřejné správy informuje žadatele o jeho právu na přístup k informacím o životním prostředí a o řízení, v němž může být toto právo uplatněno, a nabídne žadateli v tomto ohledu součinnost.“

Článek 11 stanoví postup interního přezkumu rozhodnutí o odmítnutí žádosti o přístup k informacím, který provádí orgán veřejné moci.

„1) Pokud byla žádost žadatele zcela nebo zčásti odmítnuta podle článku 7, může žadatel nejpozději ve lhůtě jednoho měsíce po doručení rozhodnutí dotčeného orgánu veřejné správy tento orgán požádat, aby rozhodnutí zcela nebo zčásti přezkoumal.“

Žadatelé mají na základě článku 12 vnitrostátních nařízení právo na podání opravného prostředku ke komisaři pro informace o životním prostředí (dále jen „komisař pro informace“).

Friends of the Irish Environment v. Commissioner for Environmental Information [2019] IEHC 597, [2019] 5 JIC 2108 (soudkyně O'Regan)

Right to Know CLG v. Commissioner for Environmental Information [2022] IESC 19, [2023] 1 I. L. R. M. 122, [2022] 4 JIC 2902 (soudkyně Baker).

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

V období od 10. března do 7. června 2022 bylo u irské agentury pro lesní hospodářství (dále jen „Coillte“ nebo „agentura“) žadatelem (nebo několika žadateli), patrně několika osobami a pod pseudonymy, podáno 130 žádostí o přístup k informacím. S těmito žádostmi bylo původně zacházeno jako se samostatnými žádostmi, ale jakmile Coillte zjistila, že se podle všeho jedná o součást organizované kampaně, začala tato agentura přijímat opatření k ověření totožnosti žadatelů.

Žádosti o přístup k informacím neobsahovaly fyzické adresy, pouze e-mailové adresy, přičemž jména uváděná v žádostech byla považována za jasné pseudonymy.

Coillte na tyto žádosti odpověděla tím, že od žadatelů požadovala uvedení současné adresy a potvrzení, že uvedená jména jsou úředními jmény žadatelů, vzhledem k tomu, že žadatelé neposkytli skutečné identifikační údaje; s ohledem na skutečnost, že žádné další informace poté poskytnuty nebyly, byly všechny žádosti shledány neúplnými a neplatnými a byly odmítnuty.

Následně byly podány žádosti o interní přezkum; Coillte požádala o tytéž informace jako v dřívější fázi, přičemž žadatele informovala, že je nežádala o sdělení důvodů, proč žádost podali, ale „pouze žádáme [...] o potvrzení Vašeho jména a adresy“, přičemž „pokud a dokud [Coillte] neobdrží výše požadované informace, nebude Vaše žádost vyřízena“. Tyto informace nebyly poskytnuty a žádosti o interní přezkum byly rovněž odmítnuty jako neplatné.

Komisaři pro informace bylo předloženo přibližně 105 věcí; tento přezkumný orgán rozhodl, že Coillte nemůže se žádostmi důvodně zacházet jako s neplatnými podle čl. 6 odst. 1 písm. c) vnitrostátních nařízení. Coillte následně podala žalobu omezenou na právní otázky.

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 1 Coillte se domnívá, že cílem dotčených žádostí není získat informace o životním prostředí, a nejedná se tedy o skutečné žádosti o přístup k informacím; množství těchto žádostí má velmi významné dopady na provoz agentury a má za následek, že je těmto žádostem věnován čas a zdroje, které by jinak byly vynaloženy na skutečné žádosti o informace o životním prostředí. Rovněž uvádí, že Department of Agriculture, Food and the Marine (ministerstvo pro zemědělství, potravinu a rybolov, Irsko, dále jen „DAFM“), které je spoluvlastníkem Coillte, obdrželo v roce 2022 celkem 32 297 žádostí o přístup k informacím (oproti ročnímu průměru přibližně 167 žádostí v letech 2019 až 2021).
- 2 Navrhovatelka tvrdí, že přijetí praktických opatření je záležitostí členských států a že požadavek na to, aby žadatelé uváděli jméno a adresu, je v souladu se směrnicí 2003/4. Požadavek, aby byl žadatel identifikován jménem a adresou, je rovněž v souladu se směrnicí, neboť je tím zajištěno splnění podmínek definice „žadatele“, když žadatelem se rozumí „fyzická nebo právnická osoba“, přičemž s tím související právo na přístup je podmíněno tím, že je daná osoba kvalifikovaným nebo určitelným žadatelem. Požadavek na uvedení jména a adresy je spjat s určením toho, že je žadatel kvalifikovanou nebo určitelnou osobou; účel zjišťování takových informací nijak nesouvisí s určením oprávněného zájmu žadatele na podání žádosti ani spekulacemi o oprávněném zájmu tohoto žadatele na podání žádosti. Orgány veřejné správy musí mít pravomoc určit, zda žádost není zjevně nepřiměřená, přičemž požadavek na uvedení jména a adresy je nezbytný k odhalení zjevně nepřiměřených žádostí, čímž se usnadňuje rychlý a účinný přístup skutečných žadatelů k informacím o životním prostředí. V případě jakéhokoli případného zneužití práv ve vztahu k čl. 6 odst. 2 vnitrostátních právních předpisů, jako jsou domněnky nebo spekulace o oprávněném zájmu žadatele, by tyto faktory nemohly být při vyřizování dané žádosti zohledněny.
- 3 Argumenty odpůrce vycházejí ze zásady, podle které musí být přístup k informacím co nejširší a pojmy, jejichž výklad je požadován, nemohou být vykládány takovým způsobem, aby byla tato zásada zpochybňována. Dodává, že žádné ustanovení směrnice ani Aarhuské úmluvy nenasvědčuje existenci požadavku na identifikaci žadatele jménem nebo adresou, takže vnitrostátní právní předpisy, které takový požadavek stanoví, jsou s těmito právními nástroji v rozporu; jakékoli další požadavky nebo povinnosti uložené žadatelům, kteří žádají o přístup, by mohly žadatele od podávání takových žádostí odrazovat nebo zrazovat, neboť požadavek na uvedení jména nebo adresy by mohl ve skutečnosti odhalit zájem žadatele na podání žádosti.
- 4 Irsko, jakožto vedlejší účastník řízení, v podstatě podporuje argumenty navrhovatelky a dodává, že podle směrnice existuje rozdíl mezi určením existence žádosti a opodstatněností této žádosti (což je odrazem argumentace navrhovatelky v kontextu páté otázky).

- 5 Right to Know CLG jakožto *amicus curiae* obecně podporuje argumenty odpůrce.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 6 Předkládající soud má za to, že na první otázku týkající se definice výrazu „žádost“ v tomto kontextu je třeba odpovědět kladně, a sice v tom smyslu, že „žádost“ se rozumí „platná žádost“ – žádost musí být v souladu se směrnicí a s platnými prováděcími právními předpisy.
- 7 Pokud jde o druhou otázku, má předkládající soud za to, že součástí práv přiznaných „fyzickým nebo právníkům osobám“ je, že nárok na zacházení přiznávané žadateli je podmíněn uvedením skutečného jména nebo fyzické adresy dané osoby.
- 8 Pokud jde o třetí a čtvrtou otázku, předkládající soud se domnívá, že na ně není třeba odpovídat, neboť na druhou otázku je třeba odpovědět kladně; podpůrně je třeba na třetí otázku odpovědět záporně, neboť zásada vnitrostátní procesní autonomie nebrání tomu, aby členský stát provedl směrnici takovým způsobem, že prováděcí právní předpisy vyžadují uvedení jména nebo adresy. Na čtvrtou otázku je rovněž třeba odpovědět záporně, a to na základě obecné doktríny zneužití práv; skutečnost, že by takové informace mohly případně vést ke spekulacím ohledně oprávněného zájmu žadatele, je irelevantní.
- 9 Předkládající soud má za to, že na pátou otázku není třeba odpovídat; podpůrně by odpověď měla být záporná, opět z důvodu zneužití práv a s odkazem na odůvodnění týkající se čtvrté otázky. Organ veřejné moci je oprávněn odmítnout zjevně nepřiměřenou žádost.