Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 14. februára 2012 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Aarhuský dohovor — Smernica 2003/4/ES — Prístup k informáciám o životnom prostredí — Orgány alebo inštitúcie konajúce s právomocou zákonodarcu — Dôvernosť konania orgánov verejnej moci — Podmienka, podľa ktorej musí byť táto dôvernosť stanovená zákonom“

Vo veci C-204/09,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Nemecko) z 30. apríla 2009 a doručený Súdnemu dvoru 8. júna 2009, ktorý súvisí s konaním:

Flachglas Torgau GmbH

proti

Spolkovej republike Nemecko,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (spravodajca), J. Malenovský a U. Lõhmus, sudcovia A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen a M. Berger,

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: B. Fülöp, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. septembra 2010,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Flachglas Torgau GmbH, v zastúpení: S. Altenschmidt a M. Langner, Rechtsanwälte,

— nemecká vláda, v zastúpení: M. Lumma a T. Henze, splnomocnení zástupcovia,

— Európska komisia, v zastúpení: P. Oliver a B. Schima, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 22. júna 2011,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článkov 2 a 4 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, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 75).

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu, v ktorom vystupuje spoločnosť Flachglas Torgau GmbH (ďalej len „Flachglas Torgau“) proti Spolkovej republike Nemecko a ktorý sa týka toho, že Spolková republika Nemecko zamietla jej žiadosť o informácie týkajúce sa zákona o pridelení emisných kvót skleníkových plynov na obdobie rokov 2005 až 2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, ďalej len „Zuteilungsgesetz z roku 2007“).

Právny rámec

Medzinárodné právo

3 Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia bol podpísaný 25. júna 1998 a schválený v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, s. 1, ďalej len „Aarhuský dohovor“).

4 Článok 2 ods. 2 tohto dohovoru definuje pojem „orgán verejnej moci“ nasledujúcim spôsobom:

„‚Orgán verejnej moci‘ znamená:

a) orgán verejnej správy na štátnej, regionálnej a inej úrovni;

b) fyzické alebo právnické osoby vykonávajúce verejné administratívne funkcie v súlade s vnútroštátnym právom, vrátane osobitných povinností, činností a služieb vo vzťahu k životnému prostrediu;

…

Táto definícia nezahŕňa orgány alebo inštitúcie, ak vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc.“

5 Článok 4 ods. 1 tohto dohovoru stanovuje, že za určitých podmienok a s určitými výnimkami každá strana v rámci vnútroštátnych právnych predpisov zabezpečí, aby orgány verejnej moci sprístupnili verejnosti informácie o životnom prostredí, o ktoré budú požiadané.

6 Článok 4 ods. 4 Aarhuského dohovoru spresňuje:

„Žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak by jej zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo:

a) dôvernosť v konaní orgánu verejnej moci, ak je táto dôvernosť upravená vnútroštátnym právom;

…

Uvedené dôvody pre zamietnutie budú vykladané reštriktívne, berúc do úvahy záujem verejnosti, ktorému zverejnenie slúži, a berúc do úvahy, či požadované informácie súvisia s emisiami do životného prostredia.“

7 Článok 8 tohto dohovoru s názvom „Účasť verejnosti na príprave vykonávacích predpisov a/alebo všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov“ stanovuje:

„Každá strana sa bude snažiť podporovať, pokiaľ sú ešte možnosti otvorené, účinnú účasť verejnosti na príslušnej úrovni počas prípravy vykonávacích predpisov a iných všeobecne použiteľných právne záväzných pravidiel orgánmi verejnej moci, ktoré môžu mať významný vplyv na životné prostredie. …

…“

8 Vyhlásenie Európskeho spoločenstva týkajúce sa určitých ustanovení smernice 2003/4 v prílohe rozhodnutia 2005/370 uvádza:

„Vo vzťahu k článku 9 Aarhuského dohovoru Európske spoločenstvo vyzýva strany dohovoru, aby zobrali na vedomie článok 2 bod 2 a článok 6 smernice [2003/4]. Tieto ustanovenia umožňujú členským štátom Európskeho spoločenstva vo výnimočných prípadoch a za prísne vymedzených podmienok vylúčiť určité inštitúcie a orgány z pravidiel o procese preskúmavania vo vzťahu k rozhodnutiam o požiadavkách na informácie [rozhodnutiam o žiadostiach o informácie – *neoficiálny preklad*].

Ratifikovanie Aarhuského dohovoru Európskym spoločenstvom preto zahŕňa akúkoľvek výhradu členského štátu Európskeho spoločenstva v rozsahu, v akom je v súlade s článkom 2 bod 2 a článkom 6 smernice [2003/4].“

Právo Únie

9 Odôvodnenia č. 1, 5, 11 a 16 smernice 2003/4 uvádzajú:

„(1) Zvýšený prístup verejnosti k informáciám o životnom prostredí a šírenie takých informácií prispieva k zlepšovaniu povedomia o záležitostiach životného prostredia, voľnej výmene názorov, účinnejšej účasti verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a prípadne aj k lepšiemu životnému prostrediu.

…

(5) … Ustanovenia práva Spoločenstva musia byť v súlade s [Aarhuským dohovorom] vzhľadom na jeho uzavretie Európskym spoločenstvom.

…

(11) Na naplnenie zásady článku 6 Zmluvy, aby požiadavky ochrany životného prostredia boli začlenené do definície a vykonávania politík a činností spoločenstva, by sa mala definícia verejných orgánov rozšíriť tak, aby zahrňovala vládu alebo inú verejnú správu na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni bez ohľadu na osobitné právomoci v oblasti životného prostredia. Definícia by sa mala podobne rozšíriť, aby zahrňovala aj iné osoby alebo orgány vykonávajúce funkcie verejnej správy vo vzťahu k životnému prostrediu podľa národného práva, ako aj iné, im podriadené osoby alebo orgány, ktoré majú verejné právomoci alebo funkcie vo vzťahu k životnému prostrediu.

…

(16) Právo na informácie znamená, že zverejňovanie informácií by malo byť všeobecným pravidlom a verejné orgány by mali byť oprávnené odmietnuť požiadavku na informácie o životnom prostredí v osobitných a jednoznačne definovaných prípadoch. Dôvody odmietnutia by sa mali vykladať obmedzujúcim spôsobom, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, by sa mal zvažovať oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. …“

10 Článok 1 tejto smernice definuje jej ciele takto:

„Ciele tejto smernice sú:

a) zaručiť právo prístupu k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú verejné orgány alebo ktoré sú pre ne uchovávané a ustanoviť základné podmienky a praktické postupy na jeho výkon, a

b) zabezpečiť, aby sa, ako samozrejmosť, informácie o životnom prostredí postupne sprístupňovali verejnosti a šírili a aby sa dosiahla čo najširšia systematická dostupnosť a šírenie informácií o životnom prostredí. Na tento účel sa podporuje najmä používanie dostupnej počítačovej telekomunikačnej alebo elektronickej techniky.“

11 Článok 2 bod 1 smernice 2003/4 definuje pojem „informácie o životnom prostredí“ v zmysle tejto smernice takto:

„‚Informácie o životnom prostredí‘ sú akékoľvek informácie v písomnej, vizuálnej, zvukovej, elektronickej alebo ľubovoľnej inej forme o:

a) stave prvkov životného prostredia, ako sú vzduch a atmosféra, voda, pôda, zem, krajina a prírodné prostredie vrátane mokradí, pobreží a morských oblastí, biologická diverzita a jej zložky vrátane geneticky modifikovaných organizmov, a o interakcii medzi týmito prvkami;

b) faktoroch, ako sú látky, energia, hluk, žiarenie alebo odpad vrátane rádioaktívneho odpadu, emisie, vypúšťanie alebo iné uvoľňovanie do životného prostredia, ktoré ovplyvňuje alebo môže ovplyvniť prvky životného prostredia uvedené v písmene a);

c) opatreniach (vrátane administratívnych), ako sú politiky, legislatíva, plány, programy, environmentálne dohody a činnosti, ktoré ovplyvňujú alebo môžu ovplyvniť prvky a faktory uvedené v písmenách a) a b), ako aj opatrenia alebo činnosti určené na ochranu týchto prvkov;

d) správach o implementácii environmentálnej legislatívy;

e) nákladových a iných hospodárskych analýzach a predpokladoch využívaných v rámci opatrení a činností uvedených v písmene c) a

f) stave zdravia a bezpečnosti ľudí, vrátane prípadnej kontaminácie potravinového reťazca, o podmienkach ľudského života, kultúrnych lokal[itách] a stavbách, pokiaľ majú alebo môžu byť dotknuté prvkami životného prostredia uvedenými v písmene a) alebo prostredníctvom týchto prvkov niektoré z faktorov alebo opatrení uvedených písmenách b) a c)“.

12 Článok 2 bod 2 smernice 2003/4 definuje pojem „verejný orgán [orgán verejnej moci – *neoficiálny preklad*]“ takto:

„‚Verejný orgán [orgán verejnej moci – *neoficiálny preklad*]‘ je:

a) vláda alebo iná verejná administratíva [iný orgán verejnej správy – *neoficiálny preklad*] vrátane verejných poradných orgánov na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni;

…

členské štáty môžu ustanoviť, že táto definícia sa nevzťahuje na orgány alebo inštitúcie, keď konajú s právomocou súdu alebo zákonodarcu. Ak ich ustanovenia v čase prijatia tejto smernice neobsahujú proces preskúmavania v zmysle článku 6, členské štáty môžu tieto orgány alebo inštitúcie z definície vyňať“.

13 Článok 3 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby verejné orgány [orgány verejnej moci – *neoficiálny preklad*] boli povinné, v súlade s ustanoveniami tejto smernice, sprístupniť informácie o životnom prostredí, ktoré majú alebo ktoré sú pre ne uchovávané, na požiadanie každému žiadateľovi bez toho, aby musel preukázať svoj oprávnený záujem.“

14 Rovnako ako článok 4 ods. 1 smernice 2003/4, ktorý za určitých podmienok umožňuje členským štátom stanoviť zamietnutie žiadosti o informácie o životnom prostredí, aj článok 4 ods. 2 tejto smernice poskytuje členským štátom túto možnosť za nasledujúcich podmienok:

„Členské štáty môžu ustanoviť, že žiadosť o prístup k informáciám o životnom prostredí sa zamietne, ak by ich zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť:

a) dôvernosť konania verejných orgánov [orgánov verejnej moci – *neoficiálny preklad*], keď túto dôvernosť ustanovuje zákon;

…

Dôvody zamietnutia uvedené v odsekoch 1 a 2 sa vykladajú reštriktívnym spôsobom, pričom v každom jednotlivom prípade sa musí zohľadňovať verejný záujem na sprístupnení. V každom jednotlivom prípade sa zvažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Členské štáty, v zmysle odseku 2 písm. a), d), f), g) a h), nesmú umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia.

…“

15 Článok 6 smernice 2003/4 nazvaný „Prístup k spravodlivosti“ ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby každý žiadateľ o informácie o životnom prostredí, ktorý sa domnieva, že jeho žiadosť bola ignorovaná, bezdôvodne zamietnutá, neprimerane zodpovedaná alebo nevybavená, mohol začať správne alebo súdne konanie proti konaniu alebo nečinnosti dotknutého orgánu verejnej moci.

Vnútroštátne právo

16 Smernica 2003/4 bola do nemeckého práva prebratá zákonom o informáciách o životnom prostredí (Umweltinformationsgesetz) z 22. decembra 2004 (BGBl. 2004 I, s. 3704).

17 Ustanovenie § 2 ods. 1 tohto zákona uvádza:

„Správnymi orgánmi povinnými poskytnúť informácie sú:

1. vláda a iné orgány verejnej správy… Medzi orgány verejnej správy povinné poskytnúť informácie nepatria:

a) najvyššie spolkové orgány, pokiaľ konajú v rámci zákonodarného procesu alebo pri vydávaní vykonávacích nariadení…“

18 Pokiaľ ide o výnimku spojenú s dôvernosťou konania, § 8 ods. 1 tohto zákona stanovuje:

„Pokiaľ by uverejnenie informácií narušilo:

…

(2) dôvernosť konania orgánov povinných poskytnúť informácie v zmysle § 2 ods. 1,

…

žiadosť sa zamietne, ak neprevláda verejný záujem na zverejnení.“

19 Zákon o nesporovom správnom konaní (Verwaltungsverfahrensgesetz) z 23. januára 2003 (BGBl. 2003 I, s. 102) v § 28 ods. 1 stanovuje:

„Pred vydaním správneho aktu, ktorý zasahuje do práv jedného z účastníkov, sa tomuto účastníkovi musí umožniť vyjadriť sa k skutočnostiam relevantným pre rozhodnutie.“

20 Ustanovenie § 29 tohto zákona spresňuje:

„1. Správny orgán musí umožniť dotknutým osobám nahliadnuť do spisu týkajúceho sa konania, pokiaľ je jeho znalosť potrebná na uplatnenie alebo obranu ich právnych záujmov. Prvá veta sa až do skončenia správneho konania nevzťahuje na návrhy rozhodnutí ani na práce, ktoré priamo súvisia s ich prípravou. …

2. Správny orgán nie je povinný umožniť nahliadnutie do spisu, ak by to ovplyvnilo riadne vykonávanie jeho úloh, ak by zverejnenie obsahu spisu malo nepriaznivý vplyv na záujmy spolku alebo spolkovej krajiny, alebo ak ide o skutočnosti, ktoré musia na základe zákona alebo vzhľadom na ich povahu zostať utajené, a to najmä so zreteľom na oprávnené záujmy dotknutých osôb alebo tretích osôb.

…“

21 Ustanovenie § 68 ods. 1 tohto zákona, ktoré sa týka ústnej časti konania pred správnym orgánom v rámci správneho konania, uvádza:

„Ústne pojednávanie je neverejné. Zúčastniť sa na ňom môžu zástupcovia kontrolných orgánov a osoby zamestnané na orgáne na účely odborného vzdelávania. Osoba vedúca pojednávanie môže povoliť prítomnosť ďalších osôb, pokiaľ proti tomu nenamieta nikto z účastníkov.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

22 Spoločnosť Flachglas Torgau chcela získať informácie o podmienkach, za ktorých Umweltbundesamt (Spolková agentúra pre životné prostredie), ktorá je orgánom zodpovedným za obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov, prijala rozhodnutia o pridelení týchto kvót počas rokov 2005 až 2007.

23 Na tento účel Flachglas Torgau požiadala Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Spolkové ministerstvo životného prostredia, ochrany prírody a jadrovej bezpečnosti, ďalej len „Bundesministerium für Umwelt“), aby jej poskytlo informácie tak o zákonodarnom procese, v rámci ktorého bol prijatý Zuteilungsgesetz z roku 2007, ako aj o uplatňovaní tohto zákona. Predovšetkým žiadala o prístup k poznámkam a interným stanoviskám tohto ministerstva aj k časti korešpondencie, vrátane elektronickej, ktorú si toto ministerstvo vymenilo s Umweltbundesamt.

24 Bundesministerium für Umwelt odmietlo vyhovieť tejto žiadosti, keďže sa domnievalo jednak, že vo vzťahu k informáciám o zákonodarnom procese je oslobodené od povinnosti oznámiť tieto informácie z dôvodu svojej účasti na tomto procese, a jednak, pokiaľ ide o informácie týkajúce sa uplatňovania Zuteilungsgesetz z roku 2007, že sa na ne vzťahuje dôvernosť konania orgánov verejnej moci.

25 Verwaltungsgericht Berlin čiastočne vyhovel žalobe, ktorú podala Flachglas Torgau proti tomuto odmietavému rozhodnutiu. Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, ktorý rozhodoval o odvolaní, uviedol, že Bundesministerium für Umwelt sa správne odvolalo na svoju účasť na zákonodarnom procese, ale že nemohlo uviesť dôvernosť konania ako dôvod na odmietnutie poskytnutia požadovaných informácií bez toho, aby podrobne vysvetlilo dôvody, pre ktoré by ju zverejnenie skutočne narušilo.

26 Tak Flachglas Torgau, ako aj Bundesministerium für Umwelt podali proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok „Revision“ na Bundesverwaltungsgericht, v rámci ktorého táto spoločnosť tvrdila, že sporné rozhodnutie o odmietnutí prístupu je v rozpore s právom Únie. Predovšetkým uviedla, že právo Únie neumožňuje vnútroštátnemu zákonodarcovi oslobodiť ministerstvá konajúce v rámci zákonodarného procesu od informačnej povinnosti v oblasti životného prostredia a že takéto oslobodenie musí v každom prípade prestať platiť vyhlásením príslušného zákona.

27 Flachglas Torgau okrem toho uviedla, že Bundesministerium für Umwelt sa nemôže odvolávať na ochranu dôvernosti konania orgánov verejnej moci, keďže právo Únie podľa nej vyžaduje, aby bola takáto ochrana výslovne stanovená osobitným ustanovením vnútroštátneho práva odlišným od všeobecného ustanovenia o informáciách v oblasti životného prostredia.

28 Bundesverwaltungsgericht sa v tejto súvislosti domnieva, že ak z práva Únie skutočne vyplýva takáto povinnosť, treba určiť, či taká nepísaná všeobecná právna zásada, ako je zásada stanovená vo vnútroštátnom práve, podľa ktorej sú správne konania orgánov verejnej moci neverejné, umožňuje dodržanie tejto povinnosti.

29 Za týchto okolností Bundesverwaltungsgericht rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

1. a) Má sa článok 2 [bod 2 druhý odsek prvá veta] smernice [2003/4] vykladať v tom zmysle, že s právomocou zákonodarcu konajú výlučne také orgány a inštitúcie, ktoré podľa práva členského štátu majú právomoc s konečnou platnosťou (záväzne) rozhodovať v zákonodarnom procese, alebo s právomocou zákonodarcu konajú aj také orgány a inštitúcie, na ktoré právo členského štátu previedlo kompetencie a práva účasti na zákonodarnom procese, najmä na podanie návrhu zákona a na vyjadrovanie sa k návrhom zákona?

   b) Môžu členské štáty stanoviť, že pojem orgán verejnej moci nezahŕňa orgány a inštitúcie, pokiaľ konajú s právomocou súdu alebo zákonodarcu, iba vtedy, ak zároveň ich ústavné ustanovenia v okamihu prijatia smernice [2003/4] neupravovali proces preskúmavania podľa článku 6 tejto smernice?

   c) Sú orgány a inštitúcie, pokiaľ konajú s právomocou zákonodarcu, nezahrnuté do pojmu orgán verejnej moci iba počas trvania zákonodarného procesu?

2. a) Je dôvernosť konania v zmysle článku 4 ods. 2 [prvého pododseku] písm. a) smernice [2003/4] stanovená zákonom, keď ustanovenie vnútroštátneho práva na prebratie smernice [2003/4] vo všeobecnosti stanovuje, že žiadosť o prístup k informáciám o životnom prostredí sa má zamietnuť, ak by ich zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť dôvernosť konania orgánov povinných poskytnúť informácie, alebo je na to potrebné, aby osobitné zákonné ustanovenie určilo dôvernosť konania?

   b) Je dôvernosť konania v zmysle článku 4 ods. 2 [prvého pododseku] písm. a) smernice [2003/4] stanovená zákonom, keď v zmysle všeobecnej právnej zásady vnútroštátneho práva správne konania orgánov verejnej moci nie sú verejné?“

O prejudiciálnych otázkach

30 Na úvod treba pripomenúť, že Únia sa tým, že pristúpila k Aarhuskému dohovoru, zaviazala zaistiť v rámci pôsobnosti práva Únie zásadný prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorými disponujú orgány verejnej moci (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. decembra 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Zb. s. I-14115, bod 35).

31 Zákonodarca Únie chcel prijatím smernice 2003/4 zaistiť súlad práva Únie s týmto dohovorom na účely jeho uzavretia Spoločenstvom, a to stanovením všeobecného režimu, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby každá fyzická alebo právnická osoba z členského štátu Únie mala právo na prístup k informáciám o životnom prostredí držaným orgánmi verejnej moci alebo na ich účet bez toho, aby musela preukázať oprávnený záujem (pozri v tomto zmysle rozsudok Ville de Lyon, už citovaný, bod 36).

32 Treba tiež zdôrazniť, že právo na prístup zaručené smernicou 2003/4 sa uplatňuje len v rozsahu, v akom sa na požadované informácie vzťahujú ustanovenia o prístupe verejnosti upravené touto smernicou, čo predovšetkým predpokladá, že predstavujú „informácie o životnom prostredí“ v zmysle článku 2 bodu 1 tejto smernice, čo musí, pokiaľ ide o spor vo veci samej, overiť vnútroštátny súd.

O prvej otázke písm. a) a b)

33 Svojou prvou otázkou písm. a) a b) sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4 vykladať v tom zmysle, že možnosť, ktorú toto ustanovenie priznáva členským štátom, aby za orgány verejnej moci nepovažovali „orgány alebo inštitúcie, keď konajú s právomocou… zákonodarcu“, sa môže vzťahovať na ministerstvá, pokiaľ sa zúčastňujú na zákonodarnom procese, najmä predkladaním návrhov zákonov alebo stanovísk, a či je táto možnosť okrem toho podmienená splnením podmienok stanovených v článku 2 bode 2 druhom odseku druhej vete tejto smernice.

34 Na úvod treba uviesť, že z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, ako aj z písomných a ústnych pripomienok predložených Súdnemu dvoru vyplýva, že táto otázka sa vzťahuje len na zákonodarný proces vo vlastnom zmysle slova, a nie na proces vedúci k prijatiu normy s nižšou právnou silou, než má zákon.

35 Okrem toho treba odmietnuť tvrdenie Flachglas Torgau vychádzajúce z dokumentu, ktorý v roku 2000 uverejnila Európska hospodárska komisia Organizácie Spojených národov pod názvom „Aarhuský dohovor, príručka na uplatňovanie“. Flachglas Torgau sa v tejto súvislosti odvoláva na spresnenia uvedené v tomto dokumente, podľa ktorých, „keďže účasť orgánov verejnej moci na príprave vykonávacích predpisov, zákonov a iných normatívnych nástrojov je výslovne uvedená [v článku 8 Aarhuského dohovoru], logicky možno dospieť k záveru, že [Aarhuský dohovor] nepovažuje tieto činnosti za činnosti vykonávané v rámci ‚zákonodarnej právomoci‘. Orgány výkonnej moci, ktoré také činnosti vykonávajú, sú preto orgánmi verejnej moci v zmysle [Aarhuského dohovoru]“.

36 Odhliadnuc od toho, že tento dokument nemôže poskytovať záväzný výklad Aarhuského dohovoru, článok 8 tohto dohovoru, na ktorý sa odvoláva, v každom prípade neobsahuje výslovnú zmienku o účasti orgánov verejnej moci na príprave „zákonov“, v dôsledku čoho z jeho znenia nemožno vyvodzovať výklad, aký je uvedený v tomto dokumente.

37 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že tak z potreby jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj zo zásady rovnosti vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a rozsah pôsobnosti, v zásade vyžaduje v celej Európskej únii autonómny a jednotný výklad, ktorý musí zohľadňovať kontext tohto ustanovenia a cieľ sledovaný príslušnou právnou úpravou (pozri najmä rozsudok z 9. septembra 2003, Monsanto Agricoltura Italia a i., C-236/01, Zb. s. I-8105, bod 72).

38 Okrem toho článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4, ktorý umožňuje členským štátom odchýliť sa od všeobecného režimu stanoveného touto smernicou, nemožno vykladať spôsobom, ktorý by rozširoval jeho účinky nad rámec toho, čo je nevyhnutné na zabezpečenie ochrany záujmov, ktoré zaručuje, a rozsah výnimiek, ktoré stanovuje, sa musí určiť s prihliadnutím na cieľ tejto smernice (pozri analogicky rozsudok zo 17. júna 1998, Mecklenburg, C-321/96, Zb. s. I-3809, bod 25).

39 Pokiaľ ide o ciele smernice 2003/4, článok 1 spresňuje, že jej cieľom je predovšetkým zaručiť právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú orgány verejnej moci, a zabezpečiť, aby sa tieto informácie z úradnej moci postupne sprístupňovali verejnosti a verejne sa šírili.

40 Tak zo samotného Aarhuského dohovoru, ako aj zo smernice 2003/4, ktorej účelom je prebratie tohto dohovoru do práva Únie, vyplýva, že pojmom „orgány verejnej moci“ chceli ich autori označiť správne orgány, keďže v rámci štátov práve tieto orgány zvyčajne v rámci výkonu svojich úloh disponujú informáciami o životnom prostredí.

41 Aarhuský dohovor okrem toho v článku 2 ods. 2 výslovne uvádza, že výraz „orgán verejnej moci“, ktorý používa, „nezahŕňa orgány alebo inštitúcie, ak vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc“, a to bez akéhokoľvek obmedzenia.

42 V súlade s týmto ustanovením článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4 výslovne oprávňuje členské štáty na to, aby z definície orgánu verejnej moci vylúčili orgány alebo inštitúcie, ktoré konajú s právomocou súdu alebo zákonodarcu.

43 Cieľom článku 2 bodu 2 druhého odseku prvej vety smernice 2003/4 je umožniť členským štátom, aby stanovili pravidlá spôsobilé zabezpečiť riadny priebeh procesu prijímania zákonov pri zohľadnení skutočnosti, že informovanie občanov v rámci zákonodarného procesu je v jednotlivých členských štátoch zvyčajne zabezpečené dostatočným spôsobom.

44 V tejto súvislosti možno okrem toho uviesť, že zákonodarca Únie zohľadňuje osobitosti zákonodarných a súdnych orgánov členských štátov. Preto napríklad v inom kontexte, a to v kontexte pravidiel týkajúcich sa posudzovania vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, smernica Rady 85/337/EHS z 27. júna 1985 (Ú. v. ES L 175, s. 40; Mim. vyd. 15/001, s. 248) vylučuje z povinnosti posudzovania projekty, o ktorých boli podrobnosti prijaté osobitnými vnútroštátnymi právnymi predpismi, keďže ciele tejto smernice, vrátane poskytovania informácií, sa dosiahli prostredníctvom zákonodarného procesu (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok z 18. októbra 2011, Boxus a i., C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, Zb. s. I-9711, bod 36).

45 Je pravda, ako uvádza vnútroštátny súd, že článok 2 bod 2 druhý odsek druhá veta smernice 2003/4 stanovuje, že členské štáty môžu tieto orgány alebo inštitúcie z definície orgánu verejnej moci vyňať, ak ich ustanovenia v čase prijatia tejto smernice neobsahujú proces preskúmavania v zmysle článku 6 tejto smernice.

46 Toto ustanovenie však bolo zamýšľané na úpravu osobitného prípadu určitých vnútroštátnych orgánov, predovšetkým orgánov konajúcich so správnymi právomocami, ktorých rozhodnutia podľa vnútroštátneho práva platného v niektorých členských štátoch ku dňu prijatia smernice 2003/4 nemohli byť napadnuté opravnými prostriedkami v súlade s požiadavkami tejto smernice.

47 Vyhlásenie Európskeho spoločenstva týkajúce sa určitých ustanovení smernice 2003/4 podporuje tento výklad.

48 Cieľom ani účinkom tohto ustanovenia teda nie je obmedziť možnosť členských štátov vyňať z pôsobnosti tejto smernice orgány alebo inštitúcie konajúce s právomocou zákonodarcu, ktorá je okrem toho stanovená bez akýchkoľvek obmedzení samotným Aarhuským dohovorom.

49 Tieto úvahy teda vedú k uplatneniu funkčného výkladu pojmu „orgány alebo inštitúcie, keď konajú s právomocou… zákonodarcu“, podľa ktorého možno v zmysle smernice 2003/4 a na účely jej uplatňovania usudzovať, že táto definícia sa vzťahuje na ministerstvá, ktoré sú v zmysle vnútroštátneho práva poverené prípravou návrhov zákonov, ich predkladaním parlamentu a účasťou na zákonodarnom procese, predovšetkým prostredníctvom predkladania stanovísk.

50 Tento funkčný prístup je odôvodnený tým skôr, že zákonodarné procesy v členských štátoch sa môžu nezanedbateľným spôsobom odlišovať, a preto treba podať výklad, ktorý zabezpečí jednotné uplatňovanie smernice 2003/4 v členských štátoch.

51 Vzhľadom na to, čo je uvedené vyššie, preto treba na prvú otázku písm. a) a b) odpovedať tak, že článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že možnosť, ktorú toto ustanovenie priznáva členským štátom, aby za orgány verejnej moci nepovažovali „orgány alebo inštitúcie, keď konajú s právomocou… zákonodarcu“, sa môže vzťahovať na ministerstvá, pokiaľ sa zúčastňujú na zákonodarnom procese, najmä predkladaním návrhov zákonov alebo stanovísk, a že táto možnosť nepodlieha splneniu podmienok stanovených v článku 2 bode 2 druhom odseku druhej vete tejto smernice.

O prvej otázke písm. c)

52 Svojou prvou otázkou písm. c) sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4 vykladať v tom zmysle, že možnosť, ktorú toto ustanovenie priznáva členským štátom, aby za orgány verejnej moci nepovažovali orgány alebo inštitúcie, ktoré konajú v postavení zákonodarcu, sa už nemôže uplatniť, ak sa príslušný zákonodarný proces skončil.

53 Treba uviesť, že ani smernica 2003/4, ani Aarhuský dohovor v tomto smere neposkytujú nijaké informácie.

54 Na túto otázku treba odpovedať s prihliadnutím na cieľ sporného ustanovenia, ktorý je, ako bolo uvedené v bode 43 tohto rozsudku, odôvodnený potrebou umožniť členským štátom zabezpečiť riadny priebeh zákonodarného procesu, ako ho stanovujú vnútroštátne ústavnoprávne predpisy.

55 Hoci poskytnutie informácií o životnom prostredí počas zákonodarného procesu za podmienok stanovených v článku 3 smernice 2003/4 môže narušiť riadny priebeh tohto procesu, v zásade to už neplatí, len čo tento proces dospeje ku koncu. Dokumenty s ním spojené, predovšetkým parlamentné správy, sú napokon vo všeobecnosti verejnosti prístupné.

56 Za týchto podmienok, hoci sa treba na zachovanie potrebného účinku článku 2 bodu 2 druhého odseku prvej vety smernice 2003/4 prikloniť k širšiemu konceptu zákonodarného procesu, ktorý zahŕňa jeho rôzne etapy až do vyhlásenia zákona prípadne prijatého v tomto rámci, sa zdá, že predĺženie výnimky zo zásady práva na prístup k informáciám o životnom prostredí uvedenej v článku 1 tejto smernice po ukončení uvedeného procesu nie je odôvodnené.

57 Platí to tým skôr, ako uviedla generálna advokátka v bodoch 77 a 78 návrhov, že toto obmedzenie možnosti použiť výnimku stanovenú v článku 2 bode 2 druhom odseku prvej vete smernice 2003/4 len na trvanie zákonodarného procesu sa uplatní bez toho, aby tým bola dotknutá možnosť inštitúcie alebo orgánu, ktorý sa na ňom zúčastňuje, odmietnuť poskytnutie informácií o životnom prostredí z iných dôvodov, konkrétne sa prípadne odvolať na jednu z výnimiek stanovených v článku 4 tejto smernice.

58 Vzhľadom na to, čo je uvedené vyššie, treba na prvú otázku písm. c) odpovedať tak, že článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že možnosť, ktorú toto ustanovenie priznáva členským štátom, aby za orgány verejnej moci nepovažovali orgány alebo inštitúcie konajúce s právomocou zákonodarcu, sa už nemôže uplatniť, ak sa príslušný zákonodarný proces skončil.

O druhej otázke písm. a) a b)

59 Svojou druhou otázkou písm. a) a b) sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 4 ods. 2 prvý pododsek písm. a) smernice 2003/4 vykladať v tom zmysle, že podmienku, podľa ktorej musí byť dôvernosť konania orgánov verejnej moci stanovená zákonom, možno považovať za splnenú, ak vo vnútroštátnom práve dotknutého členského štátu existuje ustanovenie, o aké ide vo veci samej, ktoré všeobecným spôsobom stanovuje, že dôvernosť konania orgánov verejnej moci predstavuje dôvod zamietnutia prístupu k informáciám o životnom prostredí, ktorými disponujú tieto orgány, alebo či si táto podmienka vyžaduje prijatie osobitných ustanovení o týchto konaniach. Za tohto druhého predpokladu vnútroštátny súd žiada Súdny dvor aj o spresnenie, či týmto požiadavkám zodpovedá taká všeobecná právna zásada, ako je zásada existujúca v nemeckom práve, podľa ktorej sú správne konania orgánov verejnej moci neverejné.

60 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že hoci je nevyhnutné, aby právny stav vyplývajúci z vnútroštátnych predpisov, ktorými sa smernica preberá do vnútroštátneho práva, bol dostatočne presný a jasný, aby dovoľoval dotknutým jednotlivcom poznať rozsah svojich práv a povinností, nič to nemení na tom, že podľa samotného znenia článku 288 tretieho odseku ZFEÚ si môžu členské štáty zvoliť formu a prostriedky prebratia smernice, ktoré umožňujú čo najlepšie dosiahnutie výsledku, ktorý zamýšľajú, a že z tohto ustanovenia vyplýva, že prebratie smernice do vnútroštátneho práva si nevyhnutne nevyžaduje legislatívnu činnosť v každom členskom štáte.

61 Hoci si však prebratie smernice nevyžaduje nevyhnutne formálne a doslovné prebratie jej ustanovení do výslovnej a špecifickej právnej normy, keďže na prebratie môže v závislosti od jej obsahu stačiť všeobecný právny rámec (pozri najmä rozsudky z 23. mája 1985, Komisia/Nemecko, 29/84, Zb. s. 1661, body 22 a 23; z 9. septembra 1999, Komisia/Nemecko, C-217/97, Zb. s. I-5087, body 31 a 32, ako aj z 26. júna 2003, Komisia/Francúzsko, C-233/00, Zb. s. I-6625, bod 76), treba uviesť, že podmienkou stanovenou v článku 4 ods. 2 prvom pododseku písm. a) smernice 2003/4, podľa ktorej musí byť dôvernosť konania orgánov verejnej moci „ustanovená zákonom“ a ktorá zodpovedá požiadavke stanovenej v článku 4 ods. 4 Aarhuského dohovoru, že dôvernosť konania musí byť „upravená vnútroštátnym právom“, zákonodarca Únie jednoznačne chcel, aby vo vnútroštátnom práve existovala výslovná norma, ktorej dosah je presne určený, a nie iba všeobecný právny rámec.

62 Toto spresnenie naproti tomu nemožno vykladať tak, že vyžaduje, aby boli všetky podmienky uplatňovania tohto dôvodu zamietnutia prístupu k informáciám o životnom prostredí určené podrobne, keďže rozhodnutia, ktoré sa prijímajú v tejto oblasti, sú vzhľadom na samotnú svoju povahu veľmi závislé od konkrétneho kontextu, v ktorom sa prijímajú, a vyžadujú posúdenie povahy sporných dokumentov a štádia správneho konania, v ktorom je žiadosť o informácie podaná (pozri analogicky rozsudok Komisia/Francúzsko, už citovaný, body 81 a 82).

63 Je však potrebné, aby orgány verejnej moci nemohli jednostranne určovať okolnosti, za ktorých sa možno odvolávať na dôvernosť uvedenú v článku 4 ods. 2 smernice 2003/4, čo predovšetkým znamená, že vnútroštátne právo musí jasne stanoviť rozsah pojmu „konanie“ orgánov verejnej moci uvedeného v tomto ustanovení, ktorý odkazuje na záverečné fázy rozhodovacích procesov orgánov verejnej moci.

64 Napokon sa v každom prípade požiadavka, podľa ktorej musí byť dôvernosť konania orgánov verejnej moci stanovená vnútroštátnym právom, uplatňuje bez ohľadu na ostatné povinnosti stanovené v článku 4 smernice 2003/4, a najmä bez ohľadu na povinnosť dotknutého orgánu verejnej moci pristúpiť v každom jednotlivom prípade k zvažovaniu prítomných záujmov (pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 16. decembra 2010, Stichting Natuur en Milieu a i., C-266/09, Zb. s. I-13119, bod 58).

65 Za týchto podmienok treba na druhú otázku písm. a) a b) odpovedať tak, že článok 4 ods. 2 prvý pododsek písm. a) smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že podmienku, ktorú stanovuje, že dôvernosť konania orgánov verejnej moci musí byť stanovená zákonom, možno považovať za splnenú,

ak vo vnútroštátnom práve dotknutého členského štátu existuje norma, ktorá všeobecným spôsobom stanovuje, že dôvernosť konania orgánov verejnej moci predstavuje dôvod zamietnutia prístupu k informáciám o životnom prostredí, ktorými tieto orgány disponujú, pokiaľ vnútroštátne právo jasne vymedzuje pojem konanie, čo musí overiť vnútroštátny súd.

O trovách

66 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

1. **Článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta 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, sa má vykladať v tom zmysle, že možnosť, ktorú toto ustanovenie priznáva členským štátom, aby za orgány verejnej moci nepovažovali „orgány alebo inštitúcie, keď konajú s právomocou… zákonodarcu“, sa môže vzťahovať na ministerstvá, pokiaľ sa zúčastňujú na zákonodarnom procese, najmä predkladaním návrhov zákonov alebo stanovísk, a že táto možnosť nepodlieha splneniu podmienok stanovených v článku 2 bode 2 druhom odseku druhej vete tejto smernice.**

2. **Článok 2 bod 2 druhý odsek prvá veta smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že možnosť, ktorú toto ustanovenie priznáva členským štátom, aby za orgány verejnej moci nepovažovali orgány alebo inštitúcie konajúce s právomocou zákonodarcu, sa už nemôže uplatniť, ak sa príslušný zákonodarný proces skončil.**

3. **Článok 4 ods. 2 prvý pododsek písm. a) smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že podmienku, ktorú stanovuje, že dôvernosť konania orgánov verejnej moci musí byť stanovená zákonom, možno považovať za splnenú, ak vo vnútroštátnom práve dotknutého členského štátu existuje norma, ktorá všeobecným spôsobom stanovuje, že dôvernosť konania orgánov verejnej moci predstavuje dôvod zamietnutia prístupu k informáciám o životnom prostredí, ktorými tieto orgány disponujú, pokiaľ vnútroštátne právo jasne vymedzuje pojem konanie, čo musí overiť vnútroštátny súd.**

Podpisy