Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 22. června 2011 [1]

Věc C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
proti
Bundesrepublik Deutschland

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Přístup k informacím o životním prostředí, jež jsou v držení orgánů veřejné správy — Aarhuská úmluva — Směrnice 2003/4/ES — Instituce působící v zákonodárce funkci — Důvěrnost řízení v zákonem stanovených případech“

1. V souladu se směrnicí 2003/4 [2] jsou orgány veřejné správy v zásadě povinny poskytovat informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené každému žadateli na jeho žádost. Směrnice však umožňuje členským státům vyloučit z definice „orgán veřejné správy“ instituce působící v zákonodárné funkci. Přístup lze rovněž odmítnout k některým druhům dokumentů, nebo kdyby mělo zveřejnění nepříznivý vliv na důvěrnost řízení u orgánů v zákonem stanovených případech.

2. Německý Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud) žádá zejména o vysvětlení, v jakém rozsahu lze výkonné orgány státu považovat za orgány působící v zákonodárné funkci a jaká jsou případná časová omezení tohoto vyloučení, a dále jaká je přesná působnost kritéria důvěrnosti řízení „v zákonem stanovených případech“.

Aarhuská úmluva

3. Evropská unie, členské státy a 19 dalších států jsou stranami Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (dále jen „úmluva“), která vstoupila v platnost dne 30. října 2001. Úmluva je založena na třech „pilířích“ – na přístupu k informacím, účasti veřejnosti a přístupu k právní ochraně. Její preambule obsahuje následující body odůvodnění:

„Uznávajíce, že lepší přístup k informacím o životním prostředí a účast veřejnosti na rozhodování ve věcech životního prostředí zvyšuje kvalitu rozhodnutí a jejich prosazování, přispívá ke zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí, poskytuje veřejnosti příležitost vyjádřit své obavy a zájmy a umožňuje orgánům veřejné správy brát tyto obavy a zájmy náležitě v úvahu,

usilujíce touto úmluvou o posílení odpovědnosti a transparentnosti rozhodování a o posílení podpory veřejnosti ve prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí,

uznávajíce, že ve všech odvětvích veřejné správy je žádoucí transparentnost, a vyzývajíce zákonodárné orgány k uplatňování principů této úmluvy ve svých postupech.“

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — 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; dále jen „směrnice“).

4. Článek 2 odst. 2 úmluvy definuje „orgán veřejné správy“ zejména jako „správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni“, společně s jakýmikoli fyzickými nebo právnickými osobami s odpovědnostmi či funkcemi veřejné správy vztahujícími se k životnímu prostředí, ale z definice vylučuje „orgány nebo instituce činné v oblasti soudní nebo zákonodárné“.

5. Článek 4 úmluvy, který uvádí první pilíř, je nadepsán „Přístup k informacím o životním prostředí“. Jeho první dva odstavce vyžadují, aby strany především zajistily, aby orgány veřejné správy na žádost o informace o životním prostředí zpřístupnily tyto informace veřejnosti co nejdříve, aniž musí být prokázán zájem. Článek 4 odst. 4 stanoví určité důvody, na základě kterých může být žádost odmítnuta. Podle čl. 4 odst. 4 písm. a) tyto důvody zahrnují případy, ve kterých by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo mimo jiné „důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento důvěrný ráz“. Poslední pododstavec čl. 4 odst. 4 stanoví: „Důvody pro odmítnutí žádosti uvedené výše budou interpretovány restriktivně, přičemž se bude brát v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo, a zda se požadované informace vztahují k emisím vypouštěným do životního prostředí“.

6. V rámci druhého pilíře bylo během řízení odkazováno na článek 8 úmluvy, i když se přímo netýká přístupu k informacím. Je nadepsán „Účast veřejnosti na přípravě prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů“ a zejména stanoví: „Každá strana bude usilovat o podporování účinné účasti veřejnosti orgány veřejné správy – ve vhodném stadiu, kdy jsou možnosti volby stále ještě otevřeny – na přípravě prováděcích předpisů a jiných obecně aplikovatelných právně závazných předpisů, které mohou mít významný vliv na životní prostředí“. Za tímto účelem by měly strany stanovit dostatečný časový rámec pro účinnou účast, zpřístupnit veřejnosti návrh předpisů, dát veřejnosti příležitost podávat připomínky přímo nebo prostřednictvím reprezentativních poradních orgánů a výsledek spoluúčasti veřejnosti brát v úvahu v maximální možné míře.

7. Článek 9 zakotvuje třetí pilíř úmluvy a zabývá se přístupem k právní ochraně. Zejména ukládá, aby strany úmluvy zajistily, aby každý, kdo není spokojen s odpovědí na svou žádost o informace, měl možnost dosáhnout náležitého soudního přezkoumání postupu umožňujícího přiměřenou a účinnou nápravu.

8. Úmluva byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370[3], jehož příloha obsahuje prohlášení Evropského společenství (dále jen „prohlášení“), které ve své relevantní části zní takto:

„S ohledem na článek 9 Aarhuské úmluvy Evropské společenství vyzývá strany úmluvy, aby vzaly na vědomí čl. 2 odst. 2 a článek 6 [směrnice]. Tato ustanovení poskytují členským státům Evropského společenství možnost, aby v mimořádných případech a za přesně stanovených podmínek vyňaly některé orgány a subjekty z působnosti pravidel o přezkumných řízeních ve vztahu k rozhodnutím týkajícím se žádostí o informace.

Z tohoto důvodu zahrnuje ratifikace Aarhuské úmluvy Evropským společenstvím případné výhrady vznesené některým členským státem Evropského společenství, pokud jsou tyto výhrady slučitelné s čl. 2 odst. 2 a s článkem 6 [směrnice].“

9. Při ratifikaci úmluvy dne 20. května 2005 vzneslo Švédsko výhradu, jejíž relevantní část zní takto: „Švédsko vznáší výhradu ve vztahu k článku 9 odst. 1 s ohledem na přístup k přezkumnému řízení před soudem, co se týče rozhodnutí Parlamentu, vlády a ministrů o otázkách týkajících se zveřejňování úředních dokumentů.“ Německo ratifikovalo úmluvu dne 15. ledna 2007 bez jakékoliv výhrady.

3 — Rozhodnutí Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1). Znění úmluvy je převzato na straně 4 a násl. daného vydání Úředního věstníku.

Směrnice

10. Směrnice byla přijata v roce 2003 před tím, než Rada schválila úmluvu. Z bodu 5 odůvodnění směrnice jasně vyplývá, že jejím cílem bylo usilovat o to, aby bylo tehdejší právo Společenství uvedeno do souladu s úmluvou tak, aby mohla být uzavřena Evropským společenstvím. Směrnice se týká prvního pilíře úmluvy a těch částí třetího pilíře, které jsou relevantní z hlediska přístupu k informacím.

11. Bod 16 odůvodnění stanoví: „Právem na informace se rozumí, že poskytování informací by mělo být obecným pravidlem a že orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace v určitých a jasně vymezených případech. Důvody pro odmítnutí je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. […]“

12. Článek 1 písm. a) stanoví, že jedním z cílů směrnice je „zaručit právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy nebo pro orgány veřejné správy a stanovit základní podmínky a praktická opatření pro výkon tohoto práva“.

13. Ve své první větě čl. 2 odst. 2 definuje „orgán veřejné správy“ jako „vládu nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni“, a to opět společně s každou fyzickou nebo právnickou osobou, která je veřejně odpovědná nebo vykonává funkci ve vztahu k životnímu prostředí. Druhá a třetí věta stanoví: „Členské státy mohou stanovit, že tato definice nezahrne instituce nebo subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci. Členské státy mohou tyto instituce nebo subjekty z uvedené definice vyloučit, pokud jejich statuty [ústavněprávní předpisy] ke dni přijetí této směrnice nestanoví postup přezkoumání ve smyslu článku 6[4].“

14. Článek 3 odst. 1 směrnice stanoví: „Členské státy zajistí, aby orgány veřejné správy měly povinnost, v souladu s ustanoveními této směrnice, poskytovat informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené každému žadateli na jeho žádost, aniž by žadatel musel prokazovat svůj oprávněný zájem“.

15. Příslušné části článku 4 znějí následovně:

„1. Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, jestliže:

[…]

d) žádost se týká materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů nebo údajů;

e) žádost se týká vnitřní komunikace, přičemž se bere v úvahu veřejný zájem, kterému slouží zveřejnění.

[…]

2. Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na:

a) důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy v zákonem stanovených případech;

[…]

4 — Článek 6 odráží článek 9 úmluvy a upravuje správní a soudní přezkum rozhodnutí týkajících se přístupu k informacím.

Důvody [pro] odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Na základě ustanovení odst. 2 písm. a) […] nemohou členské státy rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.

[…]

4. Informace o životním prostředí v držení orgánu veřejné správy nebo v držení pro tento orgán, o které žadatel požádal, se poskytují zčásti, pokud je možné oddělit informace spadající do oblasti působnosti odst. 1 písm. d) a e) nebo odstavce 2 od ostatních požadovaných informací.

[…]“

Německé právo

16. Umweltinformationsgesetz (zákon o volném přístupu k informacím o životním prostředí, dále jen „UIG“) provedl směrnici do spolkového německého práva.

17. Ustanovení § 2 odst. 1 bodu 1 UIG zahrnuje „vládu a další orgány veřejné správy“ mezi orgány veřejné správy, které jsou povinny poskytovat informace. Nicméně § 2 odst. 1 bod 1 písm. a) výslovně vylučuje „nejvyšší spolkové správní úřady, pokud jsou činné v rámci zákonodárného procesu nebo při vydávání právních nařízení [‚*Rechtsverordnungen*‘]“.

18. Podle § 8 odst. 1 bodu 2 UIG, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na důvěrnost řízení orgánů, které jsou povinny poskytovat informace podle § 2 odst. 1, je třeba žádost odmítnout, ledaže by byl dán nadřazený veřejný zájem na jejich zveřejnění, ačkoli přístup k informacím o životním prostředí týkajícím se emisí nelze na základě tohoto důvodu odmítnout. Podle § 8 odst. 2 bodu 2 je třeba rovněž odmítnout žádost o vnitřní komunikaci, ledaže by byl dán nadřazený veřejný zájem na jejím zveřejnění.

19. Rovněž byla citována některá ustanovení Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správním řízení, dále jen „VwVfG“).

20. Ustanovení § 28 odst. 1 VwVfG stanoví: „Před vydáním správního aktu, který zasahuje do práv účastníka řízení, je třeba dát tomuto účastníkovi příležitost, aby se vyjádřil k okolnostem podstatným pro rozhodnutí.“

21. Ustanovení § 29 odst. 1 a 2 VwVfG zní takto:

„1) Správní orgán je povinen umožnit zúčastněným stranám nahlédnutí do spisů, které se týkají daného řízení, v rozsahu, v němž je znalost těchto spisů nutná k ochraně nebo obraně jejich právních zájmů. Do ukončení správního řízení se první věta nepoužije na návrhy rozhodnutí ani na práci přímo vedoucí k jejich vypracování. […]

2) Správní orgán není povinen umožnit nahlédnutí do spisů, pokud by tím bylo dotčeno běžné plnění jeho úkolů nebo pokud by zveřejnění obsahu spisů mělo nepříznivý vliv na Spolek nebo Land nebo pokud není možné skutečnosti zpřístupnit na základě zákona nebo jejich povahy, zejména s ohledem na oprávněné zájmy účastníků řízení nebo třetích osob.“

22. Ustanovení § 68 odst. 1 VwVfG zejména stanoví, že správní jednání není veřejné, nicméně třetím osobám může být povolena účast na jednání, pokud tomu nebrání žádný z účastníků řízení.

Skutkový stav, řízení a položené otázky

23. Společnost Flachglas Torgau GmbH (dále jen „Flachglas Torgau“) je výrobcem skla, který se účastní obchodování s emisemi skleníkových plynů. V tomto rámci požádala Spolkové ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) o informace, které má tento úřad k dispozici a které se týkají zákona o národním alokačním plánu pro přidělování emisních povolenek v alokačním období 2005–2007 [5].

24. Požadované informace se týkaly zákonodárného procesu, který vedl k přijetí zákona, i jeho provedení. Zahrnovaly zejména interní poznámky a písemná stanoviska ministerstva stejně jako jeho písemnou korespondenci, včetně emailové korespondence, s německou agenturou pro obchodování s emisemi, která je samostatným orgánem.

25. Ministerstvo žádost v plném rozsahu odmítlo. Pokud jde o informace týkající se jeho účasti na zákonodárném procesu, domnívalo se, že není podle § 2 odst. 1 bodu 1 písm. a) UIG „informačním místem“. Další informace, které pocházely z důvěrných řízení a jejichž zveřejnění by mohlo mít nepříznivé účinky na efektivitu těchto řízení, spadaly pod § 8 odst. 1 bod 2 UIG. Konečně jeho vnitřní komunikace byla chráněna § 8 odst. 2 bodem 2 UIG a nebyl dán nadřazený veřejný zájem na její zveřejnění.

26. Společnost Flachglas Torgau napadla odmítnutí u Verwaltungsgericht (správní soud), který žalobě zčásti vyhověl. Na základě odvolání společnosti Flachglas Torgau a vzájemného opravného prostředku ministerstva Oberverwaltungsgericht (vrchní správní soud) rozhodl, že ministerstvo bylo činné v rámci zákonodárného procesu a z tohoto důvodu nebylo dle § 2 odst. 1 bodu 1 písm. a) UIG povinné informace poskytnout, ovšem za podmínky, že se ministerstvo na přijetí zákona nebo na jeho přípravě a zpracování ve formálním smyslu podílelo. Rozhodl nicméně rovněž, že se ministerstvo nemůže úspěšně dovolávat důvodu pro odmítnutí žádosti, který se týkal důvěrnosti řízení, a že ze strany ministerstva nebylo doloženo, jak dalece by mohlo mít zpřístupnění požadovaných informací nepříznivé účinky na důvěrnost poradních řízení. Uložil ministerstvu, aby s přihlédnutím k rozsudku přehodnotilo své rozhodnutí.

27. Oba účastníci řízení podali proti tomuto rozsudku opravný prostředek k Bundesverwaltungsgericht. Společnost Flachglas Torgau tvrdila, že právo EU neumožňuje, aby byla ministerstva vyjmuta z informační povinnosti, pokud jsou činná v rámci parlamentního zákonodárného procesu a že v každém případě ochrana týkající se činností souvisejících s přípravou zákona končí v okamžiku jeho vyhlášení. Tvrdila rovněž, že se ministerstvo nemůže na důvěrnost řízení jako na důvod pro odmítnutí žádosti odvolávat, neboť podle práva EU je pro ochranu této důvěrnosti řízení nezbytné její výslovné nařízení prostřednictvím zákonného předpisu, který nespadá pod všeobecné právo o poskytování informací o životním prostředí.

28. Bundesverwaltungsgericht položil Soudnímu dvoru následující otázky:

„1. a) Má se čl. 2 bod 2 věta druhá [směrnice] vykládat tak, že jako subjekty působící v zákonodárné funkci jednají výlučně takové instituce a subjekty, kterým přísluší dle vnitrostátního práva členského státu konečné (závazné) rozhodnutí v zákonodárném procesu, nebo že v zákonodárné funkci jednají také takové instituce a subjekty, kterým právo členského státu svěřilo výkon pravomocí a práv spolurozhodování v zákonodárném procesu, zejména k podání návrhu zákona a podávání vyjádření k návrhům zákona?

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

b) Mohou členské státy stanovit, že definice pojmu ‚orgán veřejné správy' nezahrnuje instituce nebo subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci pouze tehdy, pokud jejich ústavněprávní předpisy ke dni přijetí [směrnice] nestanovily zároveň postup přezkoumání ve smyslu článku 6 této směrnice?

c) Nejsou instituce a subjekty působící v zákonodárné funkci zahrnuty pod pojem ‚orgán veřejné moci' pouze po dobu, než bude ukončen zákonodárný proces?

2. a) Je důvěrnost řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a) [směrnice] stanovena zákonem, pokud vnitrostátní právní předpis vydaný k provedení [směrnice] stanoví, že žádost o informace o životním prostředí je třeba odmítnout, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivé účinky na důvěrnost řízení u orgánů, které mají informační povinnost, nebo je k tomuto účelu nezbytné, aby důvěrnost řízení upravovalo zvláštní zákonné ustanovení?

b) Je důvěrnost řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a) [směrnice] stanovena zákonem v případě, kdy z vnitrostátního práva vyplývá nepsaná obecná právní zásada, že správní řízení u orgánů veřejné správy je neveřejné?"

29. Společnost Flachglas Torgau, německá vláda a Komise předložily Soudnímu dvoru jak písemná, tak ústní vyjádření.

Posouzení

Přístup k výkladu směrnice

30. Úmluva a směrnice jsou projevem vůle zaručit větší transparentnost. Přípravné práce [6] a preambule [7] obou předpisů zdůrazňují transparentnost a přístup k informacím, zejména s ohledem na oprávnění občanů vyžadovat od orgánů veřejné správy, aby jim skládaly účty. Je totiž nesporné, že transparentnost je obecně prospěšná. Veřejná dostupnost informací může zejména motivovat ty, kdo přijímají rozhodnutí, aby používali osvědčené postupy (better practice) na základě těchto informací.

31. Nepochybně se nejedná o zavedení neomezené transparentnosti. Ačkoli je nesporné, že transparentní systém přináší prospěch, je rovněž nesporné, že transparentnost může vést k potížím, jak zdůraznila německá vláda. Soudní dvůr nicméně – ačkoli tyto potíže připouští – směřuje v podobném kontextu k výkladu, který transparentnost podporuje [8].

32. V případě nejednoznačnosti je tedy třeba směrnici vykládat způsobem podporujícím transparentnost a přístup k informacím a jakékoliv ustanovení, které omezuje její působnost v tomto ohledu – jako například čl. 2 odst. 2, který umožňuje omezit kategorii orgánů, které jsou povinny zpřístupnit informace, nebo čl. 4 odst. 1 a 2, který umožňuje za určitých okolností odmítnout zpřístupnění – je třeba vykládat striktně. Pokud jde totiž o tato ustanovení, samotná směrnice konkrétně ukládá vykládat důvody pro odmítnutí restriktivně.

6 — Viz návrh příručky o přístupu k informacím o životním prostředí a o účasti veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí, Sofie 1995, návrh Aarhuské úmluvy (CEP/AC.3/R.1, s. 2) (oba návrhy jsou dostupné na http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), původní návrh směrnice (KOM (2000)402 v konečném znění), s. 4, a bod 1.3 stanoviska Hospodářského a sociálního výboru k tomuto návrhu (Úř. věst. 2001, C 116, s. 43).

7 — Viz body 3 a 10 výše.

8 — Viz například rozsudek ze dne 17. června 1998, Mecklenburg (C-321/96, Recueil, s. I-3809, bod 25) nebo rozsudek ze dne 17. února 2009, Azelvandre (C-552/07, Sb. rozh. s. I-987, bod 52).

První otázka

33. Podle čl. 2 odst. 2 směrnice vyňalo Německo z povinnosti poskytovat informace o životním prostředí „nejvyšší spolkové správní úřady, pokud jsou činné v rámci zákonodárného procesu nebo při vydávání právních nařízení“. Institucí, po které byly v projednávané věci požadovány informace, nebyl parlamentní orgán, ale spolkové ministerstvo. Podstatou třech částí první otázky předkládajícího soudu tedy je, a) zda směrnice umožňuje vyloučení institucí, jejichž úloha v zákonodárném procesu je omezena na podávání návrhů zákonů nebo podávání vyjádření k nim, b) zda je vyloučení možné pro všechny instituce, jejichž rozhodnutí již byla předmětem postupu přezkoumání, a c) zda je vyloučení možné jen po dobu, dokud nebude ukončen zákonodárný proces. Před písmenem a) – které se zdá být těsněji spjato s písmenem c) – nicméně přezkoumám písmeno b), které by mělo být logicky přezkoumáno přednostně.

b) Možnost vyloučení institucí, jejichž rozhodnutí již byla předmětem postupu přezkoumání ve smyslu článku 6

34. Druhá a třetí věta čl. 2 odst. 2 stanoví: „Členské státy mohou stanovit, že [definice orgánu veřejné správy] nezahrne instituce nebo subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci. Členské státy mohou tyto instituce nebo subjekty z uvedené definice vyloučit, pokud jejich statuty [ústavněprávní předpisy] ke dni přijetí této směrnice nestanoví postup přezkoumání ve smyslu článku 6.“

35. Předkládající soud žádá o vyjasnění vztahu mezi oběma těmito větami. Jinými slovy, vymezuje třetí věta okolnosti, za kterých může členský stát využít možnosti v druhé větě (tvrzení společnosti Flachglas Torgau) nebo tato věta stanoví samostatnou možnost, kterou lze využít za zvláštních okolností, ale bez ohledu na možnost uvedenou v druhé větě (stanovisko podporované německou vládou a Komisí)?

36. Je nesporné, že v okamžiku přijetí směrnice německé ústavní právo stanovilo soudní přezkum takových rozhodnutí, jako je rozhodnutí ministerstva v projednávané věci. Proto pokud by bylo třeba přijmout výklad společnosti Flachglas Torgau, nebylo by možné, aby Německo vyloučilo takové instituce jako je ministerstvo z definice orgánu veřejné správy ani v případě, že působí v zákonodárné funkci.

37. Vztah mezi těmito dvěma větami je v každém případě nejasný. Jak zdůrazňuje Komise, třetí věta byla vložena v pozdní fázi zákonodárného procesu v dohodovacím výboru, který byl svolán podle čl. 251 odst. 3 ES[9]. Byla-li tato věta vložena v této fázi za konkrétním účelem, je možné, že autoři nevzali plně v úvahu její vztah ke zbývající části předpisu nebo její dopad na jeho výklad. Jaký byl tedy sledovaný cíl? Jak opět zdůrazňuje Komise, přípravné práce bohužel neposkytují v tomto ohledu žádné přesné informace. Byly předloženy dvě hypotézy.

38. Společnost Flachglas Torgau uvádí, že třetí věta byla vložena po neúspěšné snaze Parlamentu změnit druhou větu takto „Členské státy mohou stanovit, že *při uplatňování ustanovení této směrnice o přístupu k právní ochraně* definice ‚orgánu veřejné právy‘ nezahrne instituce působící v soudní nebo zákonodárné funkci a pouze v rozsahu, v němž působí v této funkci“ (kurziva provedena autorkou stanoviska)[10]. Cílem tohoto návrhu tedy bylo uložit všem orgánům veřejné správy povinnost poskytovat informace o životním prostředí s tím, že bylo umožněno vyloučení pouze z povinnosti postupu přezkoumání jakéhokoliv odmítnutí žádosti o informace. Společnost Flachglas Torgau tvrdí, že třetí věta čl. 2 odst. 2 byla vložena během dohodovacího řízení jako náhrada za zamítnutí návrhu Parlamentu a jejím cílem bylo podřídit využití možnosti v druhé větě hmotněprávní podmínce.

9 — Nyní po změně čl. 294 odst. 10 SFEU.

10 — Viz zpráva A5-0074/2001 výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a spotřebitelskou politiku ze dne 28. února 2001, v rámci pozměňovacího návrhu 15, a stanovisko Evropského parlamentu přijaté v druhém čtení dne 30. května 2002 (Úř. věst. C 187 E, s. 117 a s. 122).

39. Komise a německá vláda se dovolávají jiného důvodu, a sice že cílem vložení bylo připravit cestu pro výhradu [11], kterou muselo při ratifikaci úmluvy vznést Švédsko a tuto výhradu zahrnout do směrnice. Zamýšlená výhrada Švédska odrážela jeho vlastní vnitrostátní právní situaci, kdy neexistoval žádný postup soudního přezkoumání rozhodnutí nejvyšších státních institucí o otázkách zpřístupňování úředních dokumentů. Prohlášení [12], které odkázalo konkrétně na čl. 2 odst. 2 směrnice ve spojení s jakoukoliv výhradou vznesenou členským státem, poté poskytlo nezbytnou souvislost. Německá vláda tedy tvrdí, že zatímco druhá věta čl. 2 odst. 2 umožňuje členským státům vyloučit instituce *působící* v soudní nebo zákonodárné funkci, třetí věta umožňuje úplné vyloučení soudních nebo zákonodárných institucí jako takových. Komise se mimoto domnívá, že druhá a třetí věta jsou alternativami.

40. Vysvětlení poskytnuté společností Flachglas Torgau mě nepřesvědčilo. Vzhledem k tomu, že navržený pozměňovací návrh Parlamentu nebyl přijat [13], bylo by překvapivé, pokud by řešení nalezené v dohodovacím výboru překračovalo rámec tohoto návrhu tím, že omezilo rozsah případů možného vyloučení z definice „orgánu veřejné správy“. Sama směrnice přesahuje úmluvu, když jednoduše umožňuje členským státům vyloučení z definice, zatímco úmluva stanoví, že definice „nezahrnuje“ instituce nebo subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci. Pozměňovací návrh Parlamentu by omezil povolené vyloučení na oblast soudního přezkoumání. Výklad směrnice provedený společností Flachglas Torgau by nicméně bránil jakémukoliv jinému vyloučení než je vyloučení za zvláštních ústavních okolností – které, jak lze dovodit, jsou výjimečné, neboť v tomto ohledu vzneslo výhradu ve vztahu k úmluvě pouze Švédsko.

41. Alternativní výklad navržený německou vládou a Komisí se může jevit přesvědčivější. Švédský právní systém neumožňoval soudní přezkum rozhodnutí týkajících se zpřístupňování úředních dokumentů přijatých Parlamentem, vládou nebo ministerstvy. Švédsko proto vzneslo výhradu ve vztahu k čl. 9 odst. 1 a 2 úmluvy s ohledem na soudní přezkum takových rozhodnutí. Je pochopitelné, že Švédsko nechtělo být vázáno na základě směrnice povinností, ke které hodlalo vznést výhradu v mezinárodním právu. Bylo proto třeba, aby směrnice členskému státu umožnila za jeho zvláštních okolností stanovit spíše obecné vyloučení pro některé instituce než vyloučení vycházející z funkcí, v nichž instituce působí. Zdá se, že prohlášení tento výklad podporuje. Zdůrazňuje, že čl. 2 odst. 2 a článek 6 členským státům umožňují, aby „v mimořádných případech a za přesně stanovených podmínek“ vyloučily některé subjekty a instituce z působnosti pravidel o soudním přezkoumání, a stanoví, že ratifikace úmluvy EU zahrnuje případné výhrady vznesené některým členským státem, které jsou s těmito články slučitelné. Samotné prohlášení tedy zahrnuje výhradu, což umožnilo EU přistoupit k úmluvě, aniž by bylo oslabeno stanovisko přijaté jakýmkoliv z jejích členských států.

42. Obě tato vysvětlení jsou však hypotetická a zdá se, že lze obtížně dospět s jistotou k závěru, že by kterékoliv z nich bylo správné. Různí účastníci mohli během dohodovacího postupu vycházet z různých předpokladů, takže by nebylo uvážené pokoušet se vyvodit z kontextu jediný záměr zákonodárce. Jak jsem uvedla, samotné znění není užitečné. Pokud by třetí větu uváděl výraz jako „mimoto“ nebo „případně“, byl by význam jasnější. Ale není tomu tak. S jistotou lze pouze konstatovat, že znění jasně nepodporuje výklad provedený společností Flachglas Torgau, který by znamenal větší rozdíl mezi úmluvou a směrnicí, než tvrdí německá vláda a Komise. Vzhledem k tomu, že hlavním cílem směrnice bylo uvést právo EU do souladu s úmluvou, zdá se, že je vhodnější přijmout posledně uvedený přístup, který se od úmluvy liší méně.

11 — Viz bod 9 výše.

12 — Viz bod 8 výše.

13 — Přinejmenším podle Komise se zdá, že bylo namítnuto, že pozměňovací návrh by byl v rozporu se zněním úmluvy, zatímco cílem směrnice bylo výslovně dosáhnout souladu mezi právem Společenství a úmluvou (viz pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, Úř. věst. 2001, C 240 E, s. 289).

43. Domnívám se proto, že třetí věta čl. 2 odst. 2 směrnice obsahuje možnost (o jejíž využití se Německo v každém případě nepokusilo) zcela odlišnou od možnosti uvedené v druhé větě (kterou Německo využilo). V důsledku toho skutečnost, že německé ústavněprávní předpisy v okamžiku přijetí směrnice skutečně umožňovaly postup přezkoumání rozhodnutí takových institucí, jako je ministerstvo (takže se vůči nim nelze dovolávat třetí věty čl. 2 odst. 2), nebrání tomu, aby Německo použilo druhou větu a v § 2 odst. 1 bodu 1 písm. a) UIG vyloučilo z definice „orgánu veřejné správy" některé orgány s ohledem na povahu jejich činnosti.

44. Nicméně otázku, zda obsah tohoto ustanovení ve skutečnosti přesně odpovídá obsahu druhé věty čl. 2 odst. 2 směrnice, je třeba posoudit v rámci písmene a) otázky předkládajícího soudu.

a) Instituce, jejichž úloha v zákonodárném procesu je omezena na podávání návrhů zákonů nebo podávání vyjádření k návrhům zákonů

45. Druhá věta čl. 2 odst. 2 umožňuje členským státům vyloučit z působnosti směrnice instituce, které by jinak spadaly pod definici „orgánu veřejné správy", „pokud působí v soudní nebo zákonodárné funkci". Zdá se proto jasné, že zde bylo cílem stanovit spíše kontextuální a funkční definici podle povahy činnosti vykonávané v určitý okamžik než strukturální definici, podle které je na základě povahy dané instituce této instituci přidělena jedna ze tří mocí podle Montesquieua [14]. Navíc, jak zdůrazňuje Komise, pouze funkční výklad umožňuje zohlednit rozdílné zákonodárné systémy v členských státech tak, aby byla poskytnuta rozumná úroveň jednotnosti.

46. Podle strukturální kvalifikace by ministerstvo nepochybně spadalo do moci výkonné a nebylo by zákonodárným orgánem. Nicméně je tvrzeno, že výkonná moc je v Německu – stejně jako pravděpodobně ve všech členských státech – orgánem, který má právo zákonodárné iniciativy ve spolkovém parlamentu. A během projednávání návrhu zákona v zákonodárném procesu může být ministerstvo konzultováno a může vydávat stanoviska. V těchto ohledech zjevně jedná „v rámci zákonodárného procesu", pokud použijeme znění § 2 odst. 1 bodu 1 písm. a) UIG. Ovšem, jde o stejný případ jako při „působení v […] zákonodárné funkci" ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice?

47. Zdá se, že ministerstvo může vydávat rovněž právní nařízení, pravděpodobně prováděcí opatření, k jejichž přijetí je oprávněno na základě primárních právních předpisů. I zde vyvstává otázka, zda při této činnosti působí v zákonodárné funkci?

48. Z předkládacího usnesení vyplývá, že společnost Flachglas Torgau žádala o informace „ze zákonodárného procesu" týkající se dotčeného zákona – který, jak se zdá, byl přijat samotným zákonodárcem, a nikoliv jako prováděcí opatření přijaté ministerstvem. I když vnitrostátní soud neuvádí další informace k přesné povaze požadovaných informací [15], budu vycházet ze stejného předpokladu, ze kterého vychází jak samotná otázka, tak všechna vyjádření předložená Soudnímu dvoru, a sice že je třeba posoudit účast ministerstva jako orgánu se zákonodárnou iniciativou a poradce během zákonodárného procesu. Nebudu se tedy zabývat otázkou, zda ministerstvo může „působit v […] zákonodárné funkci" při výkonu svých dalších pravomocí spočívajících ve vydávání právních nařízení, jelikož je možné, že tato otázka není pro původní řízení relevantní.

49. Připadá mi vhodné nejprve přezkoumat účel vyloučení institucí působících v soudní nebo zákonodárné funkci. Bohužel se však zdá, že jakékoliv výslovné vysvětlení tohoto účelu je ztraceno v mlhách času.

14 — Je skutečností, že španělská verze směrnice odkazuje na „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*" (kurziva provedena autorkou stanoviska), zatímco ostatní verze hovoří pouze o zákonodárných funkcích, pravomocích nebo moci, ale i tato formulace zdůrazňuje činnost přinejmenším stejně jako povahu vlastní dotčenému orgánu.

15 — A i když společnost Flachglas Torgau ve svém vyjádření pouze uvádí, že se její žádost týkala správních pokynů uložených ministerstvem s ohledem na provedení zákona (a nikoliv na skutečná prováděcí právně závazná opatření); zdá se, že takové pokyny jsou předmětem druhé otázky.

50. Směrnice byla přijata za účelem uvedení tehdejšího práva Společenství do souladu s ustanoveními úmluvy, ale z přípravných prací na úmluvě [16] nijak nevyplývá, že by byla věnována zvláštní pozornost formulaci týkající se vyloučení, která byla obsažena již v původním návrhu. Jak Komise zdůraznila, značná část úmluvy byla ve skutečnosti původně inspirována existujícími právními předpisy Společenství, včetně směrnice předcházející směrnici [17], která již obsahovala stejně formulovanou výjimku [18], a byla na těchto právních předpisech postavena.

51. Jediný záznam, který mohu nalézt o pozornosti věnované účelu povoleného vyloučení, se nachází ve zprávě Parlamentu týkající se prvního čtení návrhu stávající směrnice [19], ve které Parlament ve snaze omezit rozsah vyloučení z požadavku soudního přezkumu (oproti požadavku na poskytnutí informací) vycházel z toho, že důvodem pro omezení bylo tradiční pojetí rovnováhy mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní, ale domníval se, že oddělení mocí by bylo spravedlivější, kdyby občané měli rovný přístup k informacím v držení všech tří mocí. Tento předpoklad však není relevantní z hlediska otázky, zda výkonná moc může za určitých okolností působit v zákonodárné funkci.

52. Německá vláda se domnívá, že důvodem pro vyloučení byla ochrana zákonodárné činnosti v oblasti životního prostředí – ohledně které jsou často a přesvědčivě vyjadřována stanoviska – před neustálými žádostmi o informace, důrazným zpochybněním získaných informací a usilovnými snahami o ovlivnění výsledku na základě takových informací. Jeho cílem tedy bylo umožnit, aby celý zákonodárný proces od podání návrhu zákona až po jeho přijetí, ale obzvláště diskuse a výměny názorů, které umožňují vytváření názorů – probíhal bez takovýchto narušení.

53. Základní argument německé vlády představuje platný předpoklad, pokud budeme v této fázi vycházet z toho, že se vztahuje k soudní a zákonodárné moci jako takové. Výkon soudní i zákonodárné funkce by mohl být narušen, pokud by kdokoliv mohl legálně kdykoliv požádat o informace jakékoliv povahy ve všech fázích procesu – při analýze relevantních otázek a údajů, vytváření závěrů vycházejících z této analýzy a vyhotovení konečného rozhodnutí [20]. Zdá se rozumné předpokládat, že tyto důvody měli na mysli autoři prvního z dotčených předpisů [21] a že tyto důvody přetrvaly, byť implicitně, v myslích těch, kdo se podíleli na přípravě následujících předpisů.

54. Přesto není v žádném případě žádoucí ani se to nezdá být v souladu s celkovou systematikou úmluvy nebo směrnice, aby zákonodárná či soudní činnost byly vykonávány v absolutní tajnosti. K zajištění dodržování pravidel právního státu a demokratické vlády je obecně považováno za nutné, aby jak soudy, tak zákonodárná shromáždění vykonávaly své funkce za přítomnosti veřejnosti (nebo alespoň veřejných sdělovacích prostředků jako prostředníka), s výjimkou zcela výjimečných okolností – navíc je obecně akceptováno, že takové okolnosti jsou spíše běžné v rámci soudní než zákonodárné činnosti. V žádném z těchto případů proto nesmí být rozhodnutí přijímána na základě skutečností nebo důvodů utajených občanům za jiných než výjimečných okolností.

16 — Viz http://www.unece.org/env/pp/archives.htm.

17 — Směrnice Rady 90/313/EHS ze dne 7. června 1990 o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí (Úř. věst. L 158, s. 56; Zvl. vyd. 15/01, s. 402).

18 — Původní návrh uvedené směrnice (Úř. věst. 1988, C 335, s. 5) zněl odlišně: „Instituce vykonávající soudní pravomoc nebo zákonodárné instituce“ (*neoficiální překlad*). Zdá se, že neexistuje žádný záznam o důvodu změny ze strukturální na funkční definici, pokud jde o zákonodárný aspekt. Mohlo se jednat o uvedení této definice do souladu s definicí, pokud jde o soudní složku, s tím, že, jak jsem již uvedla, funkční definice je vhodnější pro zohlednění rozdílů mezi právními a politickými systémy.

19 — Zpráva A5-0074/2001, citovaná v poznámce pod čarou 10, v rámci pozměňovacího návrhu 15.

20 — Pokud jde o soudní činnost, viz rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Sb. rozh. s. I-8533, body 92 a 93. Z toho nicméně nutně nevyplývá, že právo na přístup k procesním dokumentům naruší automaticky a za každých okolností „atmosféru klidu“ požadovanou pro řádný průběh řízení – viz například, pokud jde o Evropský soud pro lidská práva, čl. 40 odst. 2 Evropské úmluvy o lidských právech.

21 — Viz bod 50 a poznámky pod čarou 17 a 18 výše.

55. V soudní oblasti je tak zcela vhodné, aby byly porady kolegia soudců tajné (jako je tomu nutně v případě samosoudce). V důsledku toho musí být nicméně důvody, na základě kterých dospěli ke svému rozhodnutí, zveřejněny společně s důkazy a argumenty, které zohlednili. Obdobně jsem připravena přijmout podobné odůvodnění a omezení, pokud jde o vyloučení institucí působících v zákonodárné funkci z povinnosti poskytnout informace, aniž v tomto okamžiku zohledním otázku časové působnosti vyloučení, která je předmětem otázky 1 písm. c). Nicméně skutečnost, že určitá otázka vyvolává živou veřejnou diskusi, není podle mého názoru dostačujícím důvodem k tomu, aby byl celý zákonodárný proces, který spočívá v záměru, přípravě a předložení návrhů zákonů, chráněn před jakýmikoliv žádostmi o informace.

56. Tím však není zodpovězena otázka, zda mají být orgány výkonné moci při předkládání návrhů zákonů zákonodárci nebo při předkládaní svých vyjádření během procesu přijímání právních předpisů chráněny stejným způsobem před nemístnými a neomezenými žádostmi o informace.

57. Reference, které se dovolává společnost Flachglas Torgau a kterou uvádí vnitrostátní soud ve svém předkládacím usnesení, vychází z příručky k provedení úmluvy vydané Evropskou hospodářskou komisí Organizace spojených národů (UN/ECE) v roce 2000 [22], která zejména stanoví: „Zapojení orgánů výkonné moci do přípravy zákonů ve spolupráci s mocí zákonodárnou zasluhuje zvláštní poznámku. Spolupráce mezi orgány výkonné a zákonodárné moci při přípravě zákonů je uznána článkem 8. Vzhledem k tomu, že se tento článek výslovně vztahuje na činnosti orgánů veřejné správy při přípravě nařízení, zákonů a normativních předpisů, je třeba logicky dospět k závěru, že úmluva nepovažuje tyto činnosti za činnosti vykonávané v rámci ‚zákonodárné funkce'. Orgány výkonné moci, které tyto činnosti vykonávají, jsou tedy orgány veřejné správy podle úmluvy."

58. Jak zdůrazňují německá vláda a Komise, tento dokument však není závazný, pokud jde o výklad úmluvy. Jeho autoři uvádějí, že vyjádřené názory nutně neodrážejí závěry UN/ECE nebo jakékoliv z organizací, které příručku vyhlásily; ani se nezdá, že by příručka byla výslovně schválena stranami úmluvy. Navíc odkaz na článek 8 úmluvy se nezdá relevantní ve vztahu k zákonodárným procesům takové povahy, o jakou se jedná v probíhajícím řízení, kdy je návrh vyhotovený mocí výkonnou předmětem parlamentního přezkumu zástupci zvolenými lidem. Je zjevné, že se článek 8 vztahuje spíše k přímé účasti veřejnosti při přípravě nařízení mocí výkonnou [23]. Ke vztahu, který existuje mezi pojmem „zákonodárná činnost" v čl. 2 odst. 2 a pojmem „příprava prováděcích předpisů a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů" v článku 8, lze tedy přistoupit tak, že vyloučení v prvně uvedeném případě se vztahuje pouze k primárním právním předpisům, které podléhají parlamentnímu přezkumu a diskusi, zatímco druhý případ se týká sekundárních, prováděcích opatření přijatých na základě zmocňujícího ustanovení při neexistenci takového demokratického procesu. Ačkoli tedy nejsou důkazy vycházející z příručky k provedení úplně bezcenné, nelze je v žádném případě považovat za rozhodující.

59. Domnívám se, že je důležitější zohlednit následující skutečnosti: důraz na funkční definici „působící v […] zákonodárné funkci"; snaha zajistit, aby průběh zákonodárného procesu jako takového nebyl narušen; cíl úmluvy i směrnice spočívající v zajištění transparentnosti v záležitostech týkajících se životního prostředí a přístupu k informacím o životním prostředí v maximální míře.

60. Pokud jde o první z těchto skutečností, při podání návrhu zákonodárci jedná orgán výkonné moci – jako je ministerstvo v projednávané věci – ve skutečnosti na rozhraní výkonné a zákonodárné činnosti. Jednak stanovení vládní politiky a konkretizace této politiky v návrhu představuje výkonnou funkci; kromě toho skutečné podání tohoto návrhu je funkcí, kterou nelze odlišit od funkce jednotlivého člena

22 — Aarhuská úmluva: příručka k provedení, zpracovaná Stephenem Stecem, Susan Casey-Lefkowitz a Jerzym Jendroskou, pro Regionální environmentální centrum pro střední a východní Evropu (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), zejména strany 34 a 35 anglické verze.

23 — Jak zdůrazňuje Komise, použití výrazů „a obecně použitelných právně závazných normativních nástrojů" v nadpisu článku se zdá být projevem snahy vyhnout se terminologii, která může v některých státech označovat příliš úzkou kategorii právních předpisů; samotné znění článku není snadno použitelné na parlamentní procesy v zastupitelské demokracii.

zákonodárného sboru (nebo skupiny takových členů) při předložení návrhu k posouzení a kterou nelze označit jinak než jako zákonodárnou činnost[24]. Podobné úvahy platí pro poskytování vyjádření a stanovisek během zákonodárného procesu. I když lze obě funkce jasně identifikovat, je nemožné je od sebe oddělit, přinejmenším v rámci a během vlastního zákonodárného procesu, od podání návrhu až po konečné přijetí právního předpisu. V tomto ohledu tvoří dvě strany téže mince.

61. V důsledku toho se zdá, že snaha zajistit, aby nebyl narušen průběh zákonodárného procesu, musí v tomto ohledu převážit, neboť by byl narušen samotný účel vyloučení. Nebylo by možné zajistit řádný průběh řízení, neboť by se vyloučení uplatnilo pouze ve vztahu k jednomu způsobu přístupu k informacím (žádost předkládaná samotnému zákonodárci), zatímco jiný způsob přístupu k informacím (žádost předkládaná příslušnému orgánu výkonné moci) by zůstal nadále dostupný.

62. Ačkoli se výkonná moc účastní na zákonodárném procesu ve značné míře stejným způsobem ve všech členských státech, je pravděpodobné, že mezi jednotlivými členskými státy existují nepatrné rozdíly. V důsledku toho bude vždy věcí příslušného vnitrostátního soudu, aby přezkoumal, zda v právním a ústavním rámci jeho členského státu je zvláštní úloha vykonávaná výkonnou mocí v *rozhodné době* skutečně součástí zákonodárného procesu. Vzhledem k tomu, že vyloučení představuje výjimku z obecných cílů transparentnosti a přístupu k informacím sledovaných úmluvou a směrnicí, je vnitrostátní soud při plnění tohoto úkolu povinen postupovat s řádnou péčí.

63. Odpověděla bych proto na písmeno a) první otázky předkládajícího soudu tak, že podle čl. 2 odst. 2 druhé věty směrnice lze vyloučit orgány moci výkonné, které v právním a ústavním rámci svého členského státu hrají úlohu v zákonodárném procesu, která je omezena na podávání návrhů zákonů a podávání vyjádření k návrhům zákonů, z definice „orgánu veřejné správy“, plní-li tuto úlohu.

64. Mám dojem, že taková odpověď stačí pro vyřešení otázky vznesené v původním řízení, aniž je třeba se podrobně zabývat alternativním kritériem navrženým v otázce vnitrostátního soudu, a sice zda pouze instituce, které přijímají konečné závazné rozhodnutí v zákonodárném procesu, lze považovat za instituce působící v zákonodárné funkci. Jak zdůraznila Komise, zákonodárný proces se může mezi členskými státy značně lišit, takže vztah mezi působením v zákonodárné funkci a přijímáním konečného závazného rozhodnutí o právním předpisu nelze nutně definovat obecně.

65. Při návrhu této odpovědi jsem neopomněla třetí skutečnost, kterou je třeba podle mého názoru vzít v úvahu, a sice cíl směřující k zajištění transparentnosti a přístupu k informacím o životním prostředí, ale domnívám se, že tato skutečnost má větší relevanci ve vztahu k písmenu c) první otázky, kterým se budu nyní zabývat.

c) Zda je vyloučení možné jen po dobu, dokud nebude ukončen zákonodárný proces

66. Působí-li instituce v zákonodárné funkci, lze ji vyloučit z kategorie orgánů veřejné správy, které jsou povinny poskytovat informace o životním prostředí podle směrnice. Je však toto vyloučení nějak časově omezené?

67. Jak správně zdůrazňují Komise a německá vláda, v úmluvě ani ve směrnici neexistuje žádné ustanovení týkající se časového omezení vyloučení.

68. Domnívám se však, že – v rozsahu, v němž se jedná o takové instituce, jako je ministerstvo v projednávané věci, jejichž zákonodárná úloha je omezena na podávání návrhů zákonů a podávání vyjádření – takové omezení lze legitimně vyvodit z čl. 2 odst. 2 druhé věty, ve spojení s čl. 3 odst. 1 směrnice.

24 — Německá vláda během řízení potvrdila, že jednotliví členové Bundestagu mají rovněž právo zákonodárné iniciativy a totéž platí pravděpodobně pro většinu členů parlamentů, i když může docházet k tomu, že z důvodu vládní činnosti je tato iniciativa výjimečná.

69. Můj výklad těchto ustanovení je v souladu s cílem směrnice, který spočívá v zajištění transparentnosti a přístupu k informacím o životním prostředí, a s rozsudkem Soudního dvora ve věcech API [25]. Nepochybně rovněž vyžaduje určitou úpravu čistě funkční definice výrazu „působící v […] zákonodárné funkci“, ze které jsem dosud vycházela. Toto se pokusím vysvětlit.

70. Zaprvé uvádím, že čl. 2 odst. 2 směrnice definuje „orgán veřejné správy“ především za účelem určení institucí, které jsou povinny poskytovat informace o životním prostředí. Tím, že povoluje vyloučení z této definice, tento článek umožňuje omezení kategorie institucí, které podléhají této povinnosti. Povolené vyloučení se vztahuje pouze na instituce „působící v soudní nebo zákonodárné funkci“. Ačkoli výslovný výraz „when“ [když] obsažený v anglické verzi neobsahují všechny jazykové verze, zdá se, že tato formulace systematicky předpokládá, že v některých případech mohou instituce působit v této funkci a v jiných nikoliv – a že se vyloučení může použít jen tehdy, pokud působí v této funkci.

71. Dále podle čl. 3 odst. 1 směrnice „orgány veřejné správy [mají] povinnost […] poskytovat informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené“. Jestliže podle čl. 2 odst. 2 druhé věty závisí definice „orgánů veřejné správy“ na funkci, ve které působí, vyvozuji z toho, že informacemi, které jsou povinny poskytnout, jsou pouze informace v jejich držení, působí-li v této funkci.

72. Při analýze písmene a) výše jsem se domnívala, že orgány moci výkonné, jejichž úloha v zákonodárném procesu je omezena na podávání návrhů zákonů a podávání vyjádření k návrhům zákonů, lze vyloučit z definice „orgánu veřejné správy“, plní-li tuto úlohu. U každého právního předpisu, ohledně kterého tuto úlohu plní, by tedy vyloučení mělo začínat v okamžiku, kdy tuto úlohu začnou plnit, a mělo by skončit, když plnění této úlohy dokončí. Před prvním časovým okamžikem jednají pouze jako složka výkonné moci, která definuje a formuluje zamýšlenou politiku. Po druhém časovém okamžiku bude jejich úlohou především zajistit provádění právního předpisu, což představuje opět výkonnou funkci. Pouze v období mezi těmito dvěma okamžiky působí (částečně) v zákonodárné funkci a pouze v tomto období musí být možné je vyloučit z kategorie institucí, které jsou povinny poskytovat informace, aby byl zajištěn nenarušený průběh zákonodárného procesu. A pouze mezi těmito dvěma časovými okamžiky jsou informace „v jejich držení nebo pro ně držené“ v držení, „[když] působí […] v zákonodárné funkci“.

73. Provedu porovnání situace takových institucí se situací jiných institucí, které jsou podle strukturální definice součástí samotného zákonodárného sboru. Pokud jde o přijímání právních předpisů a o přijaté právní předpisy, působí instituce, které jsou součástí zákonodárného sboru, výlučně v zákonodárné funkci. Jejich činnost v této funkci nemá ani začátek, ani konec. Neexistuje tedy žádné časové omezení možnosti jejich vyloučení z definice „orgánu veřejné správy“ ve smyslu směrnice.

74. Tato analýza je v souladu s rozsudkem Soudního dvora vydaným v řízení o kasačních opravných prostředcích API, který byl sice nepochybně vydán v poněkud odlišném kontextu, ale podle mého názoru je přesto velmi relevantní [26]. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že „přestože se v případě zpřístupnění spisů účastníka řízení předložených v rámci probíhajícího soudního řízení vychází […] z domněnky, že jím dochází k narušení ochrany tohoto řízení z důvodu, že dané spisy účastníka řízení jsou základem pro soudní činnost Soudního dvora, je situace jiná v případě, že dotčené řízení bylo ukončeno soudním rozhodnutím. […] V posledně uvedeném případě již totiž není důvodné

25 — Citovaný v poznámce pod čarou 20.

26 — Tyto kasační opravné prostředky se týkaly žádostí na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) o přístupu k určitým dokumentům Komise vztahujícím se k ukončeným a případně budoucím řízením před Soudním dvorem, ve kterých Komise byla nebo mohla být účastnicí řízení (přístup, který bylo možné podle Komise odmítnout na základě čl. 4 odst. 2 druhé odrážky uvedeného nařízení). I když je toto nařízení pro projednávanou věc irelevantní, je třeba uvést, že nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, s. 13), slučuje tři složky nařízení (ES) č. 1049/2001, směrnice a úmluvy proto, aby byly povinnosti, které stanoví, uplatněny na orgány Unie.

předpokládat, že zpřístupnění spisů účastníka řízení zasahuje do soudní činnosti Soudního dvora, neboť tato činnost je po ukončení tohoto řízení již uzavřena [27]“. Soudní dvůr dále zdůraznil, že za takových okolností je třeba každou žádost o přístup přezkoumat individuálně a že se může jevit jako vhodné částečné zpřístupnění. Potvrdil tedy rozsudek Tribunálu, podle kterého nelze přístup k dotčeným dokumentům odmítnout automaticky z důvodu, že by tím byla narušena ochrana soudního řízení, jakmile bylo toto řízení ukončeno [28].

75. Zdá se mi, že z principiálního hlediska lze stanovit užitečnou paralelu s okolnostmi projednávané věci. Směrnice zahrnuje soudní a zákonodárnou činnost do stejné kategorie, když stanoví možnost vyloučení z definice orgánu veřejné správy. A jak jsem vysvětlila výše, důvod je v obou případech v podstatě totožný. Proto je-li orgán výkonné moci účastníkem soudního řízení, zvláště je-li v situaci obdobné situaci státního zástupce, je jeho vztah se soudní funkcí srovnatelný se vztahem, který má se zákonodárnou funkcí při podávání návrhů zákonů. Pokud se v prvně uvedeném případě již nemůže dovolávat systematického vyloučení z povinnosti poskytnout informace, jakmile je soudní řízení ukončeno, bylo by tedy logickým a konsistentním výkladem práva EU, pokud by v druhém uvedeném případě totéž platilo po ukončení zákonodárného procesu.

76. Domnívám se proto, že podle správného výkladu čl. 2 odst. 2 druhé věty a čl. 3 odst. 1 směrnice jsou-li orgány výkonné moci, jejichž úloha v zákonodárném procesu je omezena na podávání návrhů zákonů a podávání vyjádření k návrhům zákonů, vyloučeny z definice „orgánu veřejné správy“, plní-li tuto úlohu, toto vyloučení musí být omezeno na období mezi začátkem a koncem daného zákonodárného procesu.

77. V tomto ohledu připomínám, že i když po ukončení zákonodárného procesu nelze takovou instituci, jako je ministerstvo v projednávané věci, vyloučit z definice orgánu veřejné správy, pokud jde o jeho účast na tomto procesu, směrnice orgánům veřejné správy umožňuje, i když nepůsobí v soudní nebo zákonodárné funkci, z určitých důvodů přístup k informacím odmítnout.

78. Konkrétně článek 4 umožňuje, aby členské státy rozhodly o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, zejména jestliže se žádost týká rozpracovaných dokumentů nebo vnitřní komunikace, nebo jestliže by zveřejnění mělo nepříznivý vliv na důvěrnost řízení orgánů veřejné správy či obchodních a průmyslových informací nebo na zájmy nebo ochranu jakékoli osoby, která poskytla požadované informace dobrovolně, nebo na ochranu životního prostředí. Jedna či několik z těchto výjimek se může použít na takové informace, jako jsou informace, o které žadatelka žádala v projednávané věci. Nicméně podle čl. 4 odst. 2 je nezbytné důvody pro odmítnutí vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. Konkrétně, členské státy nemohou na základě těchto výjimek rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.

Druhá otázka

79. Obě části druhé otázky předkládajícího soudu se týkají informací, na které se nevztahuje vyloučení stanovené pro instituce působící v zákonodárné funkci, ale jejichž poskytnutí lze odmítnout za účelem ochrany důvěrnosti řízení. Jelikož článek 4 směrnice tuto možnost umožňuje jen „v zákonem stanovených případech“, podstatou otázky předkládajícího soudu je, v jakém rozsahu musí být toto ustanovení konkrétní a výslovné.

27 — Body 130 a 131 rozsudku.

28 — Viz rozsudek Tribunálu ze dne 12. září 2007, API v. Komise, T-36/04, Sb. rozh. s. II-3201, bod 135 a násl.

80. Úvodem, i když tato otázka nebyla výslovně vznesena předkládajícím soudem, je třeba se zabývat tím, co se rozumí „řízením“ u orgánů veřejné správy. Z předkládacího usnesení vyplývá, že informace, kterých se týká druhá otázka vnitrostátního soudu, jsou obsaženy v interních poznámkách a stanoviscích ministerstva, jakož i v jeho písemné korespondenci, včetně e-mailové korespondence, s agenturou pro obchodování s emisemi. V jakém rozsahu takové informace spadají pod pojem „řízení“?

81. Při jednání se německá vláda domnívala, že tento výraz zahrnuje výměnu písemných či ústních stanovisek v mezirezortním řízení, ale nezahrnuje například údaje nebo statistiky, které slouží jako základ pro tuto výměnu stanovisek a pro vyplývající rozhodnutí, ani samotná rozhodnutí. Komise se nicméně domnívala, že tento výraz zahrnuje pouze „porady kolegiálních orgánů“.

82. V tomto ohledu uvádím, že znění směrnice (a úmluvy) může vyvolávat určité pochybnosti, jestliže srovnáme jednotlivé jazykové verze. Jednak francouzská verze úmluvy, která je rozhodující, používá výraz „*délibérations*“, který je rovněž použit ve směrnici, ve které mu odpovídá například německý výraz „*Beratungen*“ a ještě přesnější výraz „*deliberazioni interne*“ v italské verzi. Zdá se, že tyto verze podporují spíše stanovisko Komise. Kromě toho anglická verze úmluvy, která je rovněž rozhodující, používá výraz „*proceedings*“, který je rovněž obsažen ve směrnici, ve které mu odpovídá například španělský a portugalský výraz „*procedim(i)entos*“ a nizozemský výraz „*handelingen*“ – přičemž všechny tyto výrazy lze vykládat tak, že mají širší význam, a podporují tedy spíše výklad německé vlády.

83. Vzhledem k restriktivnímu výkladu použitelnému na celou směrnici, a zvláště na čl. 4 odst. 1 a 2 se mi zdá, že by pojem „řízení u orgánů veřejné správy“ měl být omezen pouze na výměny stanovisek a diskuse o politických možnostech v kontextu rozhodovacích postupů v rámci každého takového orgánu veřejné správy. Pojem samozřejmě nesmí být závislý na druhu řízení (písemné nebo ústní) a je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 4 směrnice ukládá, aby, pokud je to možné, byly odděleny informace, na které se nevztahuje důvod pro odmítnutí, od informací, na které se vztahuje. Konečně podle mého názoru nelze *komunikaci mezi* orgány veřejné správy bez ohledu na její povahu považovat za *řízení* u těchto orgánů.

84. Tyto úvahy mohou být užitečné při stanovení, zda se na informace může vztahovat důvod pro odmítnutí povolený čl. 4 odst. 2 písm. a), a to i před posouzením, zda se jedná o důvěrnost „v zákonem stanovených případech“ ve smyslu tohoto ustanovení.

85. Nyní se budu zabývat oběma částmi druhé otázky.

a) Zda se jedná o důvěrnost „v zákonem stanovených případech“ v případě, kdy neexistuje konkrétní odkaz na důvěrnost řízení

86. Předkládající soud se táže, zda je kritérium stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice – že se jedná o důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy „v zákonem stanovených případech“ proto, aby mohl jakýkoliv nepříznivý vliv na tuto důvěrnost odůvodňovat odmítnutí poskytnutí informací – splněno v případě obecného ustanovení, podle kterého bude žádost o přístup k informacím o životním prostředí odmítnuta, pokud by zveřejnění mělo nepříznivý vliv na důvěrnost řízení u dotčených orgánů, nebo zda je nutné, aby tato důvěrnost byla stanovena konkrétně a samostatně.

87. Vzhledem k tomu, že důvod v čl. 4 odst. 2 písm. a) je jedním z důvodů, které je třeba vykládat „restriktivním způsobem“ v souladu s čl. 4 odst. 2 druhým pododstavcem, souhlasím se společností Flachglas Torgau a s Komisí, že toto ustanovení stanoví určitou formu zákonem stanovené povinnosti zachovat dotčené řízení důvěrné a že výraz „v zákonem stanovených případech“ znamená, že existence takové povinnosti nesmí záviset na důvodu pro odmítnutí.

88. I když posouzení vnitrostátního práva přísluší vnitrostátnímu soudu, zdá se mi, že takové ustanovení, jako je § 8 odst. 1 bod 2 UIG – které zřejmě pouze stanoví, že žádost bude odmítnuta, *pokud* by zveřejnění mělo nepříznivý vliv na důvěrnost řízení – samo o sobě nestanoví samostatně povinnost důvěrnosti pro všechna řízení. Spíše se zdá, že pouze stanoví, že žádost je třeba odmítnout v případech, pokud již povinnost důvěrnosti existuje.

89. Jestliže však vnitrostátní soud konstatuje, že – jak se zdá, že tvrdí německá vláda před Soudním dvorem – § 8 odst. 1 bod 2 UIG nejenže stanoví důvod pro odmítnutí žádosti o informace, ale rovněž samostatně ukládá povinnost důvěrnosti ve vztahu k řízení u dotčených orgánů veřejné správy, bude jej tedy třeba podle mého názoru považovat za ustanovení, které splňuje kritérium stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice. Nezdá se mi nutné, aby byla povinnost důvěrnosti stanovena formálně v ustanovení odlišném od ustanovení, které stanoví důvod pro odmítnutí (i když by to bylo žádoucí). Je pouze nutné, aby z právního hlediska nebyla tato ustanovení navzájem závislá. Dodávám, že stejné kritérium bude rovněž splněno jakýmkoliv jiným vnitrostátním ustanovením, které ukládá takovou povinnost ve vztahu k jakémukoliv řízení u orgánů veřejné správy – i když je vzhledem k neexistenci jakéhokoliv odkazu na takovéto jiné ustanovení v předkládacím usnesení nebo ve vyjádřeních předložených Soudnímu dvoru pravděpodobné, že žádné takové ustanovení neexistuje.

90. Bez ohledu na to, co znamená právní nezávislost mezi povinností důvěrnosti a důvodem pro odmítnutí, se domnívám, že jádrem výrazu „v zákonem stanovených případech“ je pojetí právní jistoty v rozsahu, v němž vylučuje jakoukoliv možnost svévolného rozhodnutí. Má-li orgán veřejné správy posuzovací pravomoc ohledně rozhodnutí, zda je jeho řízení důvěrné, poté se nemůže jednat o důvěrnost „v zákonem stanovených případech“.

91. Konečně je třeba připomenout, že jestliže je i na základě restriktivního výkladu jasné, že se jedná o důvěrnost řízení u konkrétního orgánu veřejné správy v zákonem stanovených případech ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a), čl. 4 odst. 2 druhý pododstavec rovněž vyžaduje, aby u konkrétního případu byla vzata v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu a byl zvážen veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí a vylučuje, aby byla odmítnuta žádost z důvodů důvěrnosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí. Vnitrostátní soud je tedy povinen přezkoumat, zda byl zvážen význam protichůdných zájmů a zda je odmítnutí vyloučeno z důvodu povahy požadovaných informací.

b) Zda se jedná o důvěrnost „v zákonem stanovených případech“ v případě, kdy z vnitrostátního práva vyplývá nepsaná obecná právní zásada, že řízení je neveřejné

92. Předkládající soud se rovněž táže, zda – pokud § 8 odst. 1 bod 2 UIG sám nesplňuje kritérium stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice – toto kritérium splňuje nepsaná obecná právní zásada, že správní řízení u orgánů veřejné správy je neveřejné.

93. Podotýkám, že německá verze čl. 4 odst. 2 písm. a) používá výraz („*gesetzlich*“), ze kterého lze vyvodit, že důvěrnost musí být stanovena ustanovením *zákona*. Podobný závěr lze přijmout na základě několika jiných jazykových verzí (například na základě nizozemské, portugalské a španělské verze). Anglická a francouzská verze však vycházejí z úmluvy (u níž jsou rozhodujícími jazykovými verzemi), když používají obecnější výraz, který ukládá, aby důvěrnost byla stanovena pouze „právem“, a stejně tak činí přinejmenším italská verze směrnice. Za takových okolností se mi zdá vhodnější přijmout širší přístup, ledaže existuje jasný a přesný důvod pro omezení této podmínky na ustanovení zákona.

94. Na základě výše uvedených úvah týkajících se části a) této otázky se mi navíc zdá, že důležitá není forma stanovení daného pravidla, ale otázka, zda je toto pravidlo z právního hlediska stanoveno nezávisle na důvodu pro odmítnutí žádosti o informace a zda je v souladu se zásadou právní jistoty tím, že neponechává danému orgánu veřejné správy žádný prostor pro zvážení důvěrné povahy řízení (spíše než otázky, zda je třeba žádosti vyhovět).

95. Nepsaná právní zásada tak v zásadě může splňovat kritérium stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice. Předkládající soud vyvozuje existenci takové zásady z § 28 odst. 1 a z § 68 odst. VwVfG, které zřejmě tím, že stanoví určitá zvláštní práva na přístup ke správním řízením u orgánů veřejné správy, předpokládají neexistenci jakéhokoliv obecného práva, a tedy existenci obecného zásady důvěrnosti; německá vláda citovala § 29 odst. 1 a 2 téhož zákona, ze kterého lze vyvodit stejný závěr.

96. Pouze vnitrostátní soud může stanovit, zda existuje nepsané pravidlo, které ukládá obecnou povinnost důvěrnosti ve vztahu k řízení u orgánů veřejné správy a neponechává žádný prostor pro zvážení důvěrné povahy těchto řízení.

97. Domnívám se, že citovaná ustanovení umožňují dospět k závěru o existenci obecné povinnosti důvěrnosti, ale že se nejedná o jediný možný závěr ani nutně o nejvíce zjevný závěr, který lze vyvodit. Například je-li stanoveno, že řízení jsou neveřejná, jediným logickým předpokladem může být, že cílem je chránit jejich obsah před zveřejněním; mohou-li se ovšem dotčené osoby účastnit řízení, aniž by podléhaly jakékoliv povinnosti důvěrnosti, lze rovněž rozumně předpokládat, že obecná povinnost důvěrnosti nebyla zamýšlena.

98. Navrhuji, aby při svém rozhodování vnitrostátní soud zohlednil rovněž počet dotčených ustanovení (v projednávané věci byly citovány čtyři pododstavce zákona, který má více než 100 paragrafů) a (opět v projednávané věci) převážně záporný závěr nebo závěr *a contrario*, které z nich lze vyvodit[29], a aby posoudil, zda je daná nepsaná zásada obecně uznávána zejména s ohledem na svou vlastní judikaturu a judikaturu ostatních správních soudů.

99. Domnívám se proto, že kritérium stanovené v čl. 4 odst. 2 písm. a) je splněno pouze tehdy, pokud obecná nepsaná právní zásada, že správní řízení u orgánů veřejné správy jsou neveřejná, jasně a jednoznačně předpokládá povinnost důvěrnosti ve vztahu k těmto řízením a neponechává dotčenému orgánu veřejné správy žádný prostor pro zvážení jejich důvěrné povahy. Při stanovení, zda lze takovou zásadu vyvodit z právních předpisů, by vnitrostátní soudy měly vykonat důkladný přezkum zejména vzhledem k požadavku, že důvod pro odmítnutí obsažený v tomto ustanovení je třeba vykládat restriktivním způsobem.

Závěry

100. Navrhuji tudíž, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Bundesverwaltungsgericht tak, že:

„1. a) Podle čl. 2 odst. 2 druhé věty směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí lze vyloučit orgány moci výkonné, které v právním a ústavním rámci svého členského státu hrají úlohu v zákonodárném procesu, která je omezena na podávání návrhů zákonů a podávání vyjádření k návrhům zákonů, z definice ‚orgánu veřejné správy', plní-li tuto úlohu.

b) Členské státy mohou vyloučit instituce a subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci z definice ‚orgánu veřejné správy' ve smyslu směrnice 2003/4/ES, i když jejich ústavněprávní předpisy v okamžiku přijetí směrnice umožňovaly postup přezkoumání ve smyslu článku 6 této směrnice.

29 — V tomto ohledu uvádím, že § 30 VwVfG výslovně přiznává účastníkům řízení právo požadovat, aby jejich vlastní důvěrné údaje nebyly zveřejněny orgány bez jejich souhlasu. Je-li za takových okolností uložena zvláštní povinnost důvěrnosti, lze pravděpodobně učinit závěr *a contrario*, že neexistuje žádná obecná povinnost důvěrnosti.

c) Podle správného výkladu čl. 2 odst. 2 druhé věty a čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/4/ES jsou-li orgány moci výkonné, jejichž úloha v zákonodárném procesu je omezena na podávání návrhů zákonů a podávání vyjádření k návrhům zákonů, vyloučeny z definice ‚orgánu veřejné správy', plní-li tuto úlohu, musí být toto vyloučení omezeno na období mezi začátkem a koncem daného zákonodárného procesu.

2. a) O důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy v zákonem stanovených případech ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/4/ES se jedná tehdy, pokud vnitrostátní právo stanoví obecnou nebo zvláštní povinnost důvěrnosti ve vztahu k těmto řízením, která nezávisí na důvodu pro odmítnutí žádosti o informace týkající se životního prostředí a která neponechává dotčenému orgánu veřejné správy žádný prostor pro zvážení jejich důvěrné povahy.

b) Tato povinnost může vyplývat z nepsaného pravidla s výhradou dodržení těchto podmínek a za předpokladu, že je jasně stanovena zákonem."