Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 22. júna 2011 [1]

Vec C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
proti
Spolkovej republike Nemecko

[návrh na začatie prejudiciálneho konania podaný Bundesverwaltungsgericht (Nemecko)]

„Prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú orgány verejnej moci — Aarhuský dohovor — Smernica 2003/4/ES — Orgány konajúce s právomocou zákonodarcu — Dôvernosť konania stanovená zákonom“

1. Podľa smernice 2003/4 [2] sú verejné orgány v zásade povinné sprístupniť každému žiadateľovi na základe jeho žiadosti informácie o životnom prostredí, ktoré tieto orgány majú alebo ktoré sa pre ne uchovávajú. Smernica však umožňuje členským štátom vylúčiť z definície „verejného orgánu“ orgány verejnej moci, ktoré vykonávajú zákonodarnú moc. Okrem toho možno odoprieť prístup k niektorým druhom dokumentov a tiež možno odoprieť prístup k informáciám v prípade, ak by ich zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo dôvernosť konania orgánov, keď túto dôvernosť stanovuje zákon.

2. Nemecký Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) sa pýta najmä na to, do akej miery možno výkonné orgány štátu považovať za orgány, ktoré vykonávajú zákonodarnú moc, ako aj na prípadné časové obmedzenia tohto vylúčenia a na presný rozsah kritéria, podľa ktorého je dôvernosť konania „stanovená zákonom“.

Aarhuský dohovor

3. Európska únia, členské štáty a deväťnásť ďalších štátov sú zmluvnými stranami Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „dohovor“), ktorý nadobudol účinnosť 30. októbra 2001. Dohovor je založený na troch „pilieroch“, ktorými sú prístup k informáciám, účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti. Jeho úvodná časť obsahuje tieto odôvodnenia:

„uznávajúc, že zlepšený prístup k informáciám a účasť verejnosti v rozhodovacom procese v otázkach životného prostredia posilňujú kvalitu a následné uplatňovanie rozhodnutí, prispievajú k environmentálnemu povedomiu obyvateľstva, dávajú verejnosti možnosť vyjadriť svoje záujmy a umožňujú orgánom verejnej moci náležite tieto záujmy zohľadniť,

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375) (ďalej len „smernica“).

s cieľom podporiť zodpovednosť a transparentnosť rozhodovania a posilniť verejnú podporu rozhodnutí týkajúcich sa životného prostredia,

uznávajúc potrebu transparentnosti vo všetkých oblastiach verejnej správy a vyzývajúc legislatívne orgány na uplatňovanie princípov tohto dohovoru v ich konaniach."

4. Článok 2 ods. 2 dohovoru vymedzuje „orgán verejnej moci" najmä ako „orgán verejnej správy na štátnej, regionálnej a inej úrovni", ako aj akékoľvek fyzické alebo právnické osoby, ktoré majú verejnoprávne povinnosti, zodpovednosti alebo funkcie najmä vo vzťahu k životnému prostrediu, ale vylučuje z tejto definície „orgány alebo inštitúcie, ak vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc".

5. Článok 4 dohovoru, ktorým sa zavádza prvý pilier, je nazvaný „Prístup k informáciám o životnom prostredí". Podľa prvých dvoch odsekov tohto článku sú zmluvné strany povinné v podstate zabezpečiť, aby orgány verejnej moci v odpovedi na žiadosť o informácie o životnom prostredí čo najskôr sprístupnili takéto informácie verejnosti bez toho, aby musel byť uvedený záujem. Článok 4 ods. 4 stanovuje určité dôvody, pre ktoré možno žiadosť zamietnuť. Podľa článku 4 ods. 4 písm. a) medzi tieto dôvody patria prípady, keď by zverejnenie informácie nepriaznivo ovplyvnilo okrem iného „dôvernosť v konaní orgánu verejnej moci, ak je táto dôvernosť upravená vnútroštátnym právom." Posledný pododsek článku 4 ods. 4 stanovuje: „Spomenuté 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."

6. V rámci druhého piliera sa počas konania poukázalo na článok 8 dohovoru, aj keď sa priamo netýka prístupu k informáciám. Je nazvaný „Účasť verejnosti na príprave vykonávacích predpisov a/alebo všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov" a okrem iného 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." Na tento účel by zmluvné strany mali stanoviť dostatočné časové rámce pre účinnú účasť, zverejniť návrhy predpisov, poskytnúť verejnosti možnosť pripomienkovania, a to priamo alebo prostredníctvom zastupiteľských poradných orgánov, a v najvyššej možnej miere zohľadniť výsledky účasti verejnosti.

7. Článok 9 zakotvuje tretí pilier dohovoru a upravuje prístup k spravodlivosti. Okrem iného vyžaduje, aby strany dohovoru zabezpečili, aby každý, kto považuje odpoveď na svoju žiadosť o informácie za nedostatočnú, mal prístup k riadnemu procesu súdneho preskúmania, ktorý umožní primerané a účinné prostriedky nápravy.

8. Dohovor bol v mene Európskeho spoločenstva schválený rozhodnutím Rady 2005/370[3], ktorého príloha obsahuje vyhlásenie Európskeho spoločenstva (ďalej len „vyhlásenie"), ktorého relevantné časti stanovujú:

„Vo vzťahu k článku 9 Aarhuského dohovoru Európske spoločenstvo vyzýva strany dohovoru, aby zobrali na vedomie článok 2 ods. 2 a článok 6 [smernice]. 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 ods. 2 a článkom 6 [smernice]."

3 — Rozhodnutie Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 o uzavretí v mene Európskeho spoločenstva Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Ú. v. EÚ L 124, s. 1). Znenie dohovoru je uvedené na strane 4 a nasl. tohto vydania úradného vestníka.

9. Pri ratifikácii dohovoru 20. mája 2005 Švédsko uplatnilo výhradu, ktorej relevantné časti stanovujú: „Švédsko uplatňuje výhradu v súvislosti s článkom 9 ods. 1 vo vzťahu k prístupu k súdnemu preskúmaniu rozhodnutí prijatých parlamentom, vládou a ministrami v záležitostiach, ktoré sa týkajú zverejnenia úradných dokumentov.“ Nemecko ratifikovalo dohovor 15. januára 2007 bez toho, aby uplatnilo akékoľvek výhrady.

Smernica

10. Smernica bola prijatá v roku 2003 – skôr, než Rada schválila dohovor. Z odôvodnenia č. 5 tejto smernice jednoznačne vyplýva, že jej cieľom bolo zosúladiť vtedajšie právo Spoločenstva s dohovorom vzhľadom na jeho uzavretie Spoločenstvom. Smernica upravuje prvý pilier dohovoru, spolu s tými časťami tretieho piliera, ktoré sú relevantné pre prístup k informáciám.

11. Odôvodnenie č. 16 stanovuje: „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 [oprávnené zamietnuť žiadosť o informácie o životnom prostredí – *neoficiálny preklad*] 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. ...“

12. Článok 1 písm. a) stanovuje, že jedným z cieľov smernice je „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.“

13. V prvej vete článku 2 ods. 2 je „verejný orgán“ vymedzený ako „vláda alebo iná verejná administratíva [vláda alebo iný orgán verejnej správy – *neoficiálny preklad*] vrátane verejných poradných orgánov na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni“, ako aj každá fyzická alebo právnická osoba, ktorá má zodpovednosti alebo funkcie súvisiace so životným prostredím. Druhá a tretia veta stanovujú: „Členské štáty môžu ustanoviť, že táto definícia sa nevzťahuje na orgány alebo inštitúcie, keď konajú s právomocou súdu alebo zákonodarcu [keď vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc – *neoficiálny preklad*]. Ak ich ustanovenia v čase prijatia tejto smernice neobsahujú proces preskúmavania [Ak ich ústavné predpisy v čase prijatia tejto smernice neupravujú proces preskúmania – *neoficiálny preklad*] v zmysle článku 6 [4], členské štáty môžu tieto orgány alebo inštitúcie z definície vyňať [z tejto definície vyňať – *neoficiálny preklad*].“

14. Článok 3 ods. 1 smernice stanovuje: „Členské štáty zabezpečia, aby verejné orgány 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.“

15. Relevantné ustanovenia článku 4 smernice znejú takto:

„1. Členské štáty môžu ustanoviť, aby žiadosť o informácie o životnom prostredí bola zamietnutá, ak:

…

d) žiadosť sa týka práve dokončovaných materiálov alebo nedokončených dokumentov alebo údajov;

e) žiadosť sa týka internej korešpondencie, s prihliadnutím na verejný záujem, ktorému uverejnenie slúži.

4 — Článok 6 odráža článok 9 dohovoru a upravuje správne a súdne preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa prístupu k informáciám.

...

2. Členské štáty môžu ustanoviť, že žiadosť o prístup k informáciám o životnom prostredí sa zamietne, ak by ich zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť [ak by ich zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo – *neoficiálny preklad*]:

a) dôvernosť konania verejných orgánov, 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)…, nesmú umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia.

…

4. Keď žiadateľ požiadal o sprístupnenie informácií o životnom prostredí, ktoré majú verejné orgány alebo ktoré sú pre ne uchovávané, sprístupnia sa informácie čiastočne, ak je možné akékoľvek informácie patriace do rozsahu odseku 1 písm. d) a e) alebo odseku 2 oddeliť od zvyšku požadovaných informácií.

…“

Nemecké právo

16. Do nemeckého spolkového práva bola smernica prebratá prostredníctvom Umweltinformationsgesetz (zákon o informáciách o životnom prostredí, ďalej len „UIG“).

17. § 2 ods. 1 bod 1 UIG zaraďuje „vládu a iné orgány verejnej správy“ medzi orgány, ktoré sú povinné poskytovať informácie. § 2 ods. 1 bod 1 písm. a) však výslovne vylučuje „najvyššie spolkové orgány, pokiaľ konajú v rámci zákonodarného procesu alebo pri vydávaní vykonávacích nariadení [(Rechtsverordnungen)].“

18. Podľa § 8 ods. 1 bodu 2 UIG, pokiaľ by zverejnenie informácií malo nepriaznivý vplyv na dôvernosť konania orgánov povinných poskytovať informácie v zmysle § 2 ods. 1, žiadosť sa zamietne, ak nepreváži verejný záujem na zverejnení, aj keď prístup k informáciám o životnom prostredí týkajúcim sa emisií nemožno z tohto dôvodu odoprieť. Podľa § 8 ods. 2 bodu 2 sa žiadosť o interné oznámenia rovnako zamietne, ak nepreváži verejný záujem na ich zverejnení.

19. Niektoré ustanovenia Verwaltungsverfahrensgesetz (zákon o správnom konaní, ďalej len „VwVfG“) boli tiež citované.

20. § 28 ods. 1 VwVfG stanovuje: „Pred vydaním správneho aktu, ktorý zasahuje do práv dotknutej osoby, sa tejto osobe musí umožniť vyjadriť sa k skutočnostiam relevantným pre rozhodnutie.“

21. § 29 ods. 1 a 2 VwVfG znejú takto:

„1. Správny orgán musí umožniť dotknutým osobám nahliadnuť do spisu týkajúceho sa konania, pokiaľ je jeho znalosť potrebná na uplatnenie alebo bránenie 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 vzhľadom na oprávnené záujmy dotknutých osôb alebo tretích osôb."

22. § 68 ods. 1 VwVfG okrem iného stanovuje, že ústne pojednávanie nie je verejné, aj keď tretie osoby sa ho môžu zúčastniť, pokiaľ proti tomu dotknutá osoba nenamieta.

Skutkové okolnosti, konanie a položené otázky

23. Flachglas Torgau GmbH (ďalej len „Flachglas Torgau") je výrobca skla, ktorý sa zúčastňuje na obchodovaní s emisiami skleníkových plynov. V tejto súvislosti táto spoločnosť požiadala spolkové ministerstvo životného prostredia (ďalej len „ministerstvo") o informácie, ktorými toto ministerstvo disponovalo, týkajúce sa zákona o prideľovaní oprávnení na emisie skleníkových plynov v období od roku 2005 do roku 2007. [5]

24. Vyžiadané informácie sa týkali tak legislatívneho procesu vedúceho k prijatiu tohto zákona, ako aj jeho vykonávania. Vzťahovali sa najmä na interné vyhlásenia a písomné pripomienky predložené ministerstvom a korešpondenciu, vrátane e-mailovej korešpondencie, s nemeckou agentúrou pre obchodovanie so skleníkovými plynmi, ktorá je nezávislým orgánom.

25. Ministerstvo zamietlo uvedenú žiadosť v celom rozsahu. Pokiaľ ide o informácie týkajúce sa jeho účasti na legislatívnom procese, dospelo k záveru, že podľa § 2 ods. 1 bodu 1 písm. a) UIG nie je „orgánom verejnej moci povinným poskytovať informácie". Na iné informácie, ktoré pochádzali z dôverného konania, ktorého efektívnosť by ich zverejnenie mohlo nepriaznivo ovplyvniť, sa vzťahoval § 8 ods. 1 bod 2 UIG. Napokon interné oznámenia ministerstva boli chránené ustanovením § 8 ods. 2 bod 2 UIG a neexistoval naliehavý verejný záujem na ich zverejnení.

26. Flachglas Torgau napadla toto zamietavé rozhodnutie žalobou na Verwaltungsgericht (správny súd), ktorý žalobe čiastočne vyhovel. Na základe odvolania spoločnosti Flachglas Torgau a vzájomného odvolania ministerstva Oberverwaltungsgericht (vyšší správny súd) rozhodol, že ministerstvo konalo v rámci zákonodarného procesu a podľa § 2 ods. 1 bodu 1 písm. a) UIG nebolo povinné poskytnúť informácie v rozsahu, v akom bolo zapojené do tvorby právnych predpisov vo fáze ich prípravy a pripomienkovania. Tento súd však tiež rozhodol, že ministerstvo sa nemôže odvolávať na dôvernosť konania ako na dôvod zamietnutia a že nepreukázalo, ako by zverejnenie informácií nepriaznivo ovplyvnilo dôvernosť procesu pripomienkovania. Uložil ministerstvu povinnosť znovu vo veci rozhodnúť s prihliadnutím na jeho rozsudok.

27. Obaja účastníci konania podali opravný prostriedok „Revision" na Bundesverwaltungsgericht. Flachglas Torgau namietala, že právo Únie neumožňuje, aby boli ministerstvá oslobodené od povinnosti poskytovať informácie, keď konajú v rámci parlamentného legislatívneho procesu, a že prípravné práce týkajúce sa zákona v každom prípade prestávajú byť chránené, keď dôjde k jeho vyhláseniu. Táto spoločnosť tiež tvrdila, že ministerstvo sa nemôže odvolávať na dôvernosť konania ako na dôvod zamietnutia, pretože podľa práva Únie musí byť dôvernosť stanovená výslovným zákonným ustanovením, mimo všeobecných predpisov týkajúcich sa informácií o životnom prostredí.

28. Bundesverwaltungsgericht položil Súdnemu dvoru tieto otázky:

„1. a) Má sa článok 2 bod 2 druhá veta [smernice] vykladať tým spôsobom, že zákonodarnú moc vykonávajú výlučne také orgány a inštitúcie, ktoré podľa práva členského štátu majú právomoc konečne (záväzne) rozhodovať v zákonodarnom procese, alebo zákonodarnú moc

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

vykonávajú aj také orgány a inštitúcie, na ktoré boli podľa práva členského štátu prenesené právomoci a práva účasti na zákonodarnom procese, najmä na podanie návrhu zákona a na pripomienkovanie návrhov zákonov?

b) Môžu členské štáty stanoviť, že pojem verejný orgán nezahŕňa orgány a inštitúcie, pokiaľ vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc, iba vtedy, keď zároveň ich ústavné predpisy v čase prijatia [smernice] neupravovali proces preskúmavania podľa článku 6 [smernice]?

c) Sú orgány a inštitúcie, pokiaľ vykonávajú zákonodarnú moc, vylúčené z pôsobnosti pojmu verejný orgán iba do skončenia zákonodarného procesu?

2. a) Je dôvernosť konania v zmysle článku 4 ods. 2 prvej vety písm. a) [smernice] stanovená zákonom, keď vnútroštátny predpis prijatý na prebratie [smernice] všeobecne stanovuje, že žiadosť o prístup k informáciám o životnom prostredí sa zamietne, ak by ich zverejnenie malo nepriaznivý vplyv na dôvernosť konania orgánov povinných poskytovať informácie, alebo je na tento účel potrebné, aby dôvernosť konania stanovovalo osobitné zákonné ustanovenie?

b) Je dôvernosť konania v zmysle článku 4 ods. 2 prvej vety písm. a) [smernice] stanovená zákonom, ak z vnútroštátneho práva vyplýva všeobecná nepísaná právna zásada, podľa ktorej správne konania verejných orgánov nie sú verejné?“

29. Flachglas Torgau, nemecká vláda a Komisia predložili Súdnemu dvoru tak písomné, ako aj ústne pripomienky.

Posúdenie

Prístup k výkladu smernice

30. Dohovor a smernica odrážajú cieľ spočívajúci v zabezpečení zvýšenej transparentnosti. Prípravné práce[6] a úvodné ustanovenia[7] k obidvom nástrojom zdôrazňujú transparentnosť a prístup k informáciám, najmä pokiaľ ide o možnosť občanov dovolávať sa zodpovednosti verejných orgánov. Je nesporné, že transparentnosť je všeobecne prospešná. Verejná dostupnosť informácií môže najmä skvalitniť činnosť subjektov, ktoré na základe týchto informácií prijímajú rozhodnutia.

31. Je pravda, že transparentnosť nemá byť neobmedzená. Hoci prínosy vyplývajúce z transparentného systému nie sú sporné, nie je sporné ani konštatovanie, že transparentnosť môže spôsobovať ťažkosti, ako uviedla nemecká vláda. Súdny dvor sa však aj napriek tomu, že uznal takéto ťažkosti, v podobných prípadoch priklonil k výkladu, ktorý podporuje transparentnosť.[8]

32. V prípade nejasností by sa teda smernica mala vykladať tak, aby podporovala transparentnosť a prístup k informáciám, a akékoľvek ustanovenie, ktoré v tomto smere obmedzuje jej pôsobnosť – ako je článok 2 ods. 2, ktorý pripúšťa obmedzenie okruhu orgánov, ktoré sú povinné sprístupňovať informácie, alebo článok 4 ods. 1 a 2, ktorý umožňuje za určitých okolností odmietnuť zverejnenie informácií –, by sa malo vykladať striktne. Pokiaľ ide o posledné uvedené ustanovenie, samotná smernica dokonca výslovne vyžaduje, aby sa dôvody zamietnutia vykladali reštriktívne.

6 — Pozri návrh usmernení o prístupe k informáciám o životnom prostredí a účasti verejnosti na rozhodovacom procese v záležitostiach životného prostredia (Sofia 1995), neskorší návrh ustanovení Århuského dohovoru (CEP/AC.3/R.1, s. 2) (oba návrhy sú dostupné na http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), pôvodný návrh smernice [KOM(2000) 402 v konečnom znení], s. 4, a bod 1.3 stanoviska Hospodárskeho a sociálneho výboru k tomuto návrhu (Ú. v. ES C 116, 2001, s. 43).

7 — Pozri vyššie uvedené body 3 a 10.

8 — Pozri napríklad rozsudky zo 17. júna 1998, Mecklenburg, C-321/96, Zb. s. I-3809, bod 25, a zo 17. februára 2009, Azelvandre, C-552/07, Zb. s. I-987, bod 52.

Prvá otázka

33. Podľa článku 2 ods. 2 smernice Nemecko oslobodilo od povinnosti sprístupňovať informácie o životnom prostredí „najvyššie spolkové orgány, pokiaľ konajú v rámci zákonodarného procesu alebo pri vydávaní vykonávacích nariadení.“ V tomto prípade bola žiadosť o informácie adresovaná spolkovému ministerstvu a nie zákonodarnému zboru. Troma časťami svojej prvej otázky sa vnútroštátny súd preto v podstate pýta, a) či smernica pripúšťa vylúčenie orgánov, ktorých úloha v legislatívnom procese je obmedzená na predkladanie alebo pripomienkovanie legislatívnych návrhov, b) či je vylúčenie vôbec možné v prípade orgánov, ktorých rozhodnutia už podliehali procesu preskúmania, a c) či je akékoľvek vylúčenie prípustné iba do skončenia legislatívneho procesu. Bodom b), ktorý považujem z logického hľadiska za prioritný, sa však budem zaoberať pred bodom a), ktorý podľa môjho názoru užšie súvisí s bodom c).

b) Možnosť vylúčenia orgánov, ktorých rozhodnutia už podliehali procesu preskúmania v zmysle článku 6

34. Druhá a tretia veta článku 2 ods. 2 znejú takto: „Členské štáty môžu ustanoviť, že [definícia verejného orgánu] sa nevzťahuje na orgány alebo inštitúcie, keď vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc. … Ak ich ústavné predpisy v čase prijatia tejto smernice neupravujú proces preskúmania v zmysle článku 6, členské štáty môžu tieto orgány alebo inštitúcie z tejto definície vyňať.“

35. Vnútroštátny súd žiada o objasnenie vzťahu medzi týmito dvoma vetami. Inak povedané, vymedzuje tretia veta okolnosti, za ktorých členský štát môže využiť možnosť stanovenú v druhej vete (tvrdenie spoločnosti Flachglas Torgau), alebo stanovuje samostatnú možnosť, ktorú možno využiť za osobitných okolností, ale ktorá je nezávislá od možnosti stanovenej v druhej vete (stanovisko, ktoré podporuje nemecká vláda a Komisia)?

36. Je nesporné, že v čase prijatia smernice nemecké ústavné právo upravovalo súdne preskúmanie rozhodnutí, akým je rozhodnutie ministerstva v prejednávanej veci. Ak by sa teda použil výklad spoločnosti Flachglas Torgau, Nemecko by vôbec nemohlo vylúčiť orgány, ako je ministerstvo, z definície verejného orgánu, aj keď by vykonávali zákonodarnú moc.

37. Vzťah medzi týmito dvoma vetami je v každom prípade nejasný. Ako poznamenáva Komisia, tretia veta bola doplnená v neskoršej fáze legislatívneho procesu v rámci Zmierovacieho výboru zvolaného podľa článku 251 ods. 3 ES.[9] Ak bola táto veta doplnená v tejto fáze pre konkrétny účel, je možné, že tvorcovia úplne nezohľadnili jej vzťah k ostatným ustanoveniam alebo jej dôsledky pre výklad týchto ustanovení. Aký bol však konkrétny účel doplnenia tejto vety? Ako opäť poznamenáva Komisia, z prípravných materiálov žiaľ nevyplývajú jednoznačné informácie. Boli uvedené dve možnosti.

38. Flachglas Torgau poznamenáva, že tretia veta bola doplnená po neúspešnom pokuse Parlamentu zmeniť a doplniť druhú vetu tak, aby znela takto: „Členské štáty môžu stanoviť, že pri uplatňovaní ustanovení tejto smernice týkajúcich sa prístupu k spravodlivosti definícia ‚verejného orgánu‘ nezahŕňa orgány, ktoré vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).[10] Cieľom tohto návrhu bolo teda podriadiť všetky verejné orgány požiadavke sprístupňovania informácií o životnom prostredí a umožniť iba oslobodenie od povinnosti upraviť súdne preskúmanie zamietnutia žiadosti o informácie. Flachglas Torgau tvrdí, že tretia veta článku 2 ods. 2 bola doplnená počas zmierovacieho postupu na vyváženie zamietnutia návrhu Parlamentu a mala stanoviť hmotnoprávnu podmienku týkajúcu sa uplatnenia možnosti uvedenej v druhej vete.

9 — Zmenený, teraz článok 294 ods. 10 ZFEÚ.

10 — Pozri správu Výboru pre životné prostredie, verejné zdravie a spotrebiteľskú politiku A5-0074/2001 z 28. februára 2001 (zmena č. 15) a stanovisko Európskeho parlamentu prijaté v druhom čítaní konanom 30. mája 2002 (Ú. v. EÚ C 187 E, 2003, s. 118, na s. 122).

39. Komisia a nemecká vláda uvádzajú odlišný dôvod, a to že cieľom tohto doplnenia bolo pripraviť podmienky pre výhradu,[11] ktorú muselo Švédsko uplatniť pri ratifikácii dohovoru, a začleniť túto výhradu do smernice. Zamýšľaná výhrada Švédska bola založená na jeho vnútroštátnom právnom poriadku, ktorý neupravoval postup súdneho preskúmania rozhodnutí najvyšších štátnych orgánov vo veciach sprístupňovania úradných dokumentov. Vyhlásenie,[12] ktoré osobitne odkázalo na článok 2 ods. 2 smernice v súvislosti s akoukoľvek výhradou uplatnenou členským štátom, následne vytvorilo potrebnú súvislosť. Nemecká vláda teda tvrdí, že zatiaľ čo druhá veta článku 2 ods. 2 umožňuje členským štátom vylúčiť orgány, keď vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc, tretia veta umožňuje úplné vylúčenie súdnych alebo zákonodarných orgánov ako takých. Komisia navyše uvádza, že druhá a tretia veta predstavujú alternatívy.

40. Vysvetlenie spoločnosti Flachglas Torgau nepovažujem za presvedčivé. Keďže zmena navrhnutá Parlamentom nebola prijatá,[13] bolo by prekvapujúce, ak by riešenie, ku ktorému sa dospelo v rámci Zmierovacieho výboru, obmedzovalo rozsah možného vylúčenia z definície „verejného orgánu“ ešte viac ako tento návrh. Už smernica prekračuje rámec dohovoru, keďže poskytuje členským štátom iba možnosť upraviť vylúčenie z definície, zatiaľ čo dohovor stanovuje, že táto definícia „nezahŕňa“ orgány alebo inštitúcie, ktoré vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc. Zmenou, ktorú navrhol Parlament, by sa obmedzilo prípustné vylúčenie na oblasť súdneho preskúmania. Výklad smernice, ktorý presadzuje Flachglas Torgau, by však bránil akémukoľvek vylúčeniu s výnimkou vylúčenia za osobitných ústavných okolností – ktoré sú zrejme neobvyklé, keďže iba Švédsko uplatnilo v tejto súvislosti výhradu k dohovoru.

41. Alternatívny výklad, ktorý navrhuje nemecká vláda a Komisia, sa zdá byť presvedčivejší. Švédsky právny poriadok neumožňoval súdne preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa sprístupňovania úradných dokumentov vydaných parlamentom, vládou alebo ministrami. Švédsko preto uplatnilo výhradu v súvislosti s článkom 9 ods. 1 a 2 dohovoru vo vzťahu k súdnemu preskúmaniu takých rozhodnutí. Je pochopiteľné, že Švédsko by nebolo ochotné prevziať prostredníctvom smernice záväzok, voči ktorému chcelo uplatniť výhradu podľa medzinárodného práva. Preto bolo potrebné, aby smernica umožňovala členskému štátu, ako je Švédsko, za osobitných okolností týkajúcich sa tohto štátu stanoviť blanketové vylúčenie týkajúce sa niektorých orgánov namiesto vylúčenia založeného na tom, akú moc tieto orgány vykonávajú. Takýto výklad podporuje aj vyhlásenie. Vo vyhlásení sa uvádza, že článok 2 ods. 2 a článok 6 umožňujú členským štátom „vo výnimočných prípadoch a za prísne vymedzených podmienok“ vylúčiť určité inštitúcie a orgány z pravidiel týkajúcich sa procesu preskúmavania, a stanovuje, že ratifikácia dohovoru zo strany Únie zahŕňa akúkoľvek výhradu členského štátu, ktorá je zlučiteľná s týmito článkami. Samotné vyhlásenie teda obsahuje výhradu, ktorá umožnila Únii pristúpiť k dohovoru bez toho, aby ohrozila postavenie ktoréhokoľvek zo svojich členských štátov.

42. Obe vysvetlenia sú však hypotetické a považujem za zložité dospieť k jednoznačnému záveru o tom, ktoré z nich je správne. Jednotlivé subjekty mohli počas zmierovacieho procesu vychádzať z odlišných predpokladov, takže nie je vhodné usilovať sa vyvodiť z týchto okolností jediný legislatívny zámer. Ako som už uviedla, samotné znenie nie je nápomocné. Ak by bola tretia veta uvedená napríklad spojením „okrem toho“ alebo „alternatívne“, jej význam mohol byť jasnejší. Nie je to však tak. S istotou možno povedať len to, že táto formulácia jednoznačne nepodporuje výklad spoločnosti Flachglas Torgau, ktorý by viedol k väčšiemu rozdielu medzi dohovorom a smernicou ako výklad nemeckej vlády a Komisie. Keďže hlavným cieľom smernice bolo zosúladiť právo Únie s dohovorom, je vhodnejšie prikloniť sa k druhému uvedenému prístupu, ktorý sa menej odchyľuje od dohovoru.

11 — Pozri vyššie uvedený bod 9.

12 — Pozri vyššie uvedený bod 8.

13 — Aspoň z pohľadu Komisie tejto zmene bránila skutočnosť, že táto zmena by nebola v súlade so znením dohovoru, zatiaľ čo výslovným cieľom smernice bolo zosúladiť právo Spoločenstva s dohovorom (pozri zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, Ú. v. ES C 240 E, 2001, s. 289).

43. Preto zastávam názor, že tretia veta článku 2 ods. 2 smernice zakotvuje možnosť (ktorú Nemecko v každom prípade nezamýšľalo využiť), ktorá je úplne nezávislá od možnosti uvedenej v druhej vete (ktorú Nemecko využilo). V dôsledku toho skutočnosť, že nemecké ústavné predpisy v čase prijatia smernice skutočne upravovali proces preskúmania rozhodnutí orgánov, ako je ministerstvo (takže v súvislosti s nimi sa nemožno odvolávať na tretiu vetu článku 2 ods. 2), nebráni tomu, aby Nemecko využilo druhú vetu a v § 2 ods. 1 bode 1 písm. a) UIG vylúčilo z definície „verejného orgánu“ niektoré orgány podľa povahy ich činnosti.

44. Otázkou, či obsah tohto ustanovenia skutočne presne zodpovedá obsahu druhej vety článku 2 ods. 2 smernice, sa však treba zaoberať v rámci bodu a) otázky vnútroštátneho súdu.

a) Orgány, ktorých úloha v legislatívnom procese je obmedzená na predkladanie alebo pripomienkovanie legislatívnych návrhov

45. Druhá veta článku 2 ods. 2 umožňuje členským štátom, aby z pôsobnosti smernice vylúčili orgány, ktoré inak patria do definície „verejného orgánu“, „keď vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc“. Preto je zrejmé, že ide o kontextovú, funkčnú definíciu, ktorá závisí od povahy činnosti vykonávanej v konkrétnom čase, a nie o štrukturálnu definíciu, v ktorej by bol konkrétny orgán v závislosti od svojej povahy zaradený do jednej z troch zložiek moci podľa Montesquieuho.[14] Okrem toho, ako poznamenáva Komisia, iba funkčný výklad umožňuje zohľadnenie odlišných zákonodarných systémov v členských štátoch tak, aby bola zabezpečená primeraná miera jednotnosti.

46. Podľa štrukturálnej definície by ministerstvo pravdepodobne patrilo do výkonnej zložky moci a nebolo by zákonodarným orgánom. Výkonná moc je však v Nemecku – rovnako ako pravdepodobne vo všetkých členských štátoch – hlavným iniciátorom právnych predpisov v spolkovom parlamente. Počas procesu schvaľovania návrhu zákona ho môže ministerstvo pripomienkovať a môže poskytovať rady. V tomto smere jednoznačne koná „v rámci zákonodarného procesu“, ako sa uvádza v § 2 ods. 1 bode 1 písm. a) UIG. Znamená to však to isté ako výkon „zákonodarnej moci“ v zmysle článku 2 ods. 2 smernice?

47. Ministerstvo môže vydávať aj vykonávacie predpisy, ktoré sú zrejme vykonávacími opatreniami, ktoré je ministerstvo splnomocnené prijímať na základe právnych predpisov prijatých zákonodarným orgánom. Opäť si možno položiť otázku: Ide o výkon zákonodarnej moci?

48. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že Flachglas Torgau požiadala o informácie „z legislatívneho procesu“ týkajúceho sa predmetného zákona –, ktorý bol zrejme prijatý priamo zákonodarcom a nepredstavuje vykonávacie opatrenie prijaté samotným ministerstvom. Hoci vnútroštátny súd neuviedol bližšie informácie týkajúce sa presnej povahy vyžiadaných informácií,[15] budem vychádzať z rovnakého predpokladu, z akého vychádza samotná otázka, ako aj všetky vyjadrenia predložené Súdnemu dvoru, konkrétne že je potrebné posúdiť činnosť ministerstva ako iniciátora a poradcu počas legislatívneho procesu. Preto sa nebudem zaoberať otázkou, či ministerstvo môže „vykonávať zákonodarnú moc“ v rámci výkonu svojich ostatných právomocí týkajúcich sa vydávania vykonávacích predpisov, pričom táto otázka zrejme pre konanie vo veci samej nie je relevantná.

14 — Je pravda, že v španielskej verzii smernice je použité spojenie „entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka), zatiaľ čo v iných verziách sa hovorí iba o zákonodarných funkciách, oprávneniach alebo právomociach, ale aj v tejto formulácii sa na činnosť kladie prinajmenšom rovnaký dôraz ako na vlastnú povahu dotknutého orgánu.

15 — A hoci Flachglas Torgau vo svojich pripomienkach uvádza len to, že jej žiadosť sa týkala administratívnych pokynov vydaných ministerstvom v súvislosti s vykonávaním zákona (na rozdiel od konkrétnych právne záväzných vykonávacích opatrení); tieto pokyny sú zrejme predmetom druhej otázky.

49. Považujem za vhodné najprv posúdiť účel vylúčenia orgánov, ktoré vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc. Ako sa však zdá, akékoľvek výslovné vysvetlenie týkajúce sa tohto účelu sa s odstupom času žiaľ stratilo.

50. Smernica bola prijatá s cieľom zosúladiť vtedajšie právo Spoločenstva s ustanoveniami dohovoru, ale z prípravných prác týkajúcich sa dohovoru [16] nevyplýva, že by sa venovala osobitná pozornosť formulácii výnimky, ktorá bola obsiahnutá už v pôvodnom návrhu. Ako totiž Komisia uviedla, veľká časť dohovoru bola pôvodne inšpirovaná a založená na existujúcich predpisoch Spoločenstva, vrátane predpisu, ktorý bol predchodcom smernice [17] a ktorý už obsahoval rovnako formulovanú výnimku. [18]

51. Jediný záznam týkajúci sa posudzovania účelu prípustného vylúčenia, ktorý je dostupný, predstavuje správa Parlamentu k prvému čítaniu návrhu tejto smernice, [19] v ktorej Parlament v snahe obmedziť pôsobnosť vylúčenia na požiadavku súdneho preskúmania (na rozdiel od požiadavky sprístupniť informácie) vychádzal z toho, že dôvodom tohto obmedzenia je tradičná myšlienka rovnováhy medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou, ale dospel k záveru, že deľba mocí by bola spravodlivejšia, ak by občania mali rovnaký prístup k informáciám, ktoré majú všetky tri zložky moci. Tento predpoklad však nemá veľký význam pre otázku, či orgány výkonnej moci môžu za určitých okolností vykonávať zákonodarnú moc.

52. Nemecká vláda tvrdí, že dôvodom vylúčenia bolo ochrániť zákonodarnú činnosť v oblasti životného prostredia – v ktorej sa často veľmi dôrazne zastávajú a vyjadrujú názory – pred sústavnými žiadosťami o informácie, pred vehementným spochybňovaním získaných informácií a pred prehnanými snahami ovplyvniť výsledok na základe týchto informácií. Jeho cieľom je teda umožniť, aby celý legislatívny proces – od predloženia návrhu zákona až po jeho prijatie –, ale najmä diskusie a výmeny názorov, ktoré umožňujú vytvoriť si názor, prebehli bez takýchto rušivých zásahov.

53. Základný argument nemeckej vlády má určitý význam ako hypotéza, ak by sme ju v tomto štádiu posudzovali tak, že sa týka súdnej a zákonodarnej moci ako takej. Výkon tak súdnych, ako aj zákonodarných funkcií by mohol byť narušený, ak by mohol ktokoľvek a kedykoľvek oprávnene žiadať informácie akéhokoľvek druhu týkajúce sa každého štádia procesu – analýzy relevantných otázok a údajov, vyvodzovania záverov z tejto analýzy a formulovania konečného rozhodnutia. [20] Možno dôvodne predpokladať, že takýmito úvahami sa riadili pôvodní tvorcovia prvého z dotknutých nástrojov [21] a že sa nimi, hoci len implicitne, riadili aj tvorcovia neskôr prijatých nástrojov.

54. Nie je však vôbec vhodné, aby sa zákonodarná alebo súdna činnosť vykonávala v úplnej tajnosti, a nebolo by to ani v súlade s celkovým účelom dohovoru alebo smernice. Vo všeobecnosti sa na zabezpečenie fungovania právneho štátu a demokratickej vlády považuje za potrebné, aby tak súdy, ako aj zákonodarné zbory s výnimkou úplne výnimočných okolností pôsobili za účasti verejnosti (alebo aspoň médií ako sprostredkovateľa), pričom sa navyše všeobecne uznáva, že takéto okolnosti sa pri výkone súdnej činnosti vyskytujú častejšie ako pri výkone zákonodarnej činnosti. S výnimkou úplne výnimočných okolností by sa preto ani v jednej z týchto oblastí rozhodnutia nemali prijímať na základe skutočností alebo z dôvodov, ktoré sú pred občanmi utajené.

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

17 — Smernica Rady 90/313/EHS zo 7. júna 1990 o slobode prístupu k informáciám o životnom prostredí (Ú. v. ES L 158, s. 56; Mim. vyd. 15/001, s. 402).

18 — V pôvodnom návrhu smernice (Ú. v. ES C 335, 1988, s. 5) bola použitá odlišná formulácia: „Orgány, ktoré vykonávajú súdne právomoci, alebo zákonodarné orgány.“ Zrejme neexistuje záznam o dôvode zmeny zo štrukturálnej na funkčnú definíciu, pokiaľ ide o zákonodarnú činnosť. Mohlo ísť o zosúladenie definície týkajúcej sa zákonodarnej činnosti s definíciou týkajúcej sa súdnej činnosti, keďže, ako som už uviedla, funkčná definícia je najvhodnejšia z hľadiska zohľadnenia rozdielov medzi právnymi a politickými systémami.

19 — Správa A5-0074/2001, citovaná v poznámke pod čiarou 10 (zmena č. 15).

20 — Pokiaľ ide o výkon súdnych činností, pozri rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Zb. s. I-8533, body 92 a 93. Z toho však nevyhnutne nevyplýva, že právo žiadať o procesné dokumenty automaticky a v každom prípade narúša ideálny „pokoj“ konania – pozri napríklad, pokiaľ ide o Európsky súd pre ľudské práva, článok 40 ods. 2 Európskeho dohovoru o ľudských právach.

21 — Pozri vyššie uvedený bod 50 a poznámky pod čiarou 17 a 18.

55. V oblasti súdnictva je teda úplne primerané, ak sa senát radí na neverejnom zasadnutí (čo je v prípade samosudcu nevyhnutné). V dôsledku toho sa však dôvody, na základe ktorých dospeje k rozhodnutiu, musia zverejniť, spolu s dôkazmi a tvrdeniami, ktoré vzal do úvahy. Obdobne – pričom v tomto štádiu ponechávam stranou otázku časovej pôsobnosti vylúčenia, ktorá je predmetom bodu c) otázky 1 – som ochotná akceptovať podobný prístup a podobné obmedzenie oslobodenia od povinnosti sprístupniť informácie pre orgány, ktoré vykonávajú zákonodarnú moc. Skutočnosť, že konkrétna téma vyvoláva živú verejnú diskusiu, však podľa môjho názoru nie je dostatočným dôvodom na ochranu celého procesu posudzovania, prípravy a predkladania návrhov zákonov pred všetkými žiadosťami o informácie.

56. Tým však nie je zodpovedaná otázka, či sa na orgány výkonnej moci, ktoré zákonodarcovi predkladajú návrhy zákonov alebo mu poskytujú rady počas schvaľovania týchto návrhov, má vzťahovať rovnaká ochrana pred predčasnými a neobmedzenými žiadosťami o informácie.

57. Jeden z argumentov, z ktorých vychádza Flachglas Torgau a ktorý uvádza vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania, vyplýva z príručky na uplatňovanie dohovoru, ktorú zverejnila Európska hospodárska komisia Organizácie Spojených národov (EHK OSN) v roku 2000,[22] ktorá okrem iného stanovuje: „Účasť orgánov výkonnej moci na tvorbe zákonov v spolupráci s orgánmi zákonodarnej moci si zasluhuje osobitnú pozornosť. Spolupráca orgánov výkonnej moci a zákonodarnej moci pri tvorbe zákonov je uznaná v článku 8. Keďže činnosti orgánov verejnej moci pri tvorbe predpisov, zákonov a normatívnych aktov [sú] výslovne upravené týmto článkom, možno logicky dospieť k záveru, že podľa dohovoru sa tieto činnosti nepovažujú za výkon ‚zákonodarnej moci'. Orgány výkonnej moci, ktoré sa podieľajú na týchto činnostiach, sú teda orgánmi verejnej moci podľa dohovoru."

58. Ako však uvádza nemecká vláda a Komisia, tento dokument nie je záväzný z hľadiska výkladu dohovoru. Jeho tvorcovia uvádzajú, že vyjadrené názory nevyhnutne nevyjadrujú stanovisko Európskej hospodárskej komisie Organizácie Spojených národov alebo ktorejkoľvek z organizácií, ktoré podporili vytvorenie tejto príručky; tiež ho zrejme výslovne neschválili zmluvné strany dohovoru. Okrem toho odkaz na článok 8 dohovoru sa zrejme netýka takých legislatívnych postupov, aké sú predmetom tohto konania, v ktorom návrh orgánu výkonnej moci podlieha posúdeniu zo strany parlamentu ako zboru zástupcov volených ľudom. Článok 8 sa zrejme týka skôr priamej účasti verejnosti na tvorbe vykonávacích predpisov.[23] Vzťah medzi pojmom „výkon zákonodarnej moci" uvedeným v článku 2 ods. 2 a pojmom „príprava vykonávacích predpisov a/alebo všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov" uvedeným v článku 8 možno teda primerane vymedziť tak, že vylúčenie podľa prvého uvedeného ustanovenia sa týka iba právnych predpisov prijatých zákonodarcom, v prípade ktorých je zabezpečená určitá forma parlamentného preskúmania a diskusie, zatiaľ čo druhé uvedené ustanovenie sa týka vykonávacích predpisov prijatých orgánmi výkonnej moci na základe splnomocňovacieho ustanovenia bez takého demokratického procesu. Hoci dôkazy vyplývajúce z príručky na uplatňovanie dohovoru teda nie sú úplne bezvýznamné, nemožno ich v nijakom prípade považovať za rozhodujúce.

59. Podľa môjho názoru je dôležitejšie vziať do úvahy dôraz na funkčnú definíciu výkonu zákonodarnej moci; snahu zabezpečiť nerušený priebeh samotného legislatívneho procesu a cieľ dohovoru aj smernice spočívajúci v zabezpečení transparentnosti v záležitostiach životného prostredia a čo najširšieho prístupu k informáciám o životnom prostredí.

22 — *The Aarhus Convention: an implementation guide*, vypracovali Stephen Stec, Susan Casey-Lefkowitz a Jerzy Jendroska pre Regionálne environmentálne centrum pre strednú a východnú Európu (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf), najmä s. 34 – 35 anglickej verzie.

23 — Ako uvádza Komisia, použitie spojenia „a/alebo všeobecne použiteľných právne záväzných normatívnych nástrojov" v nadpise tohto článku zrejme vyjadruje snahu vyhnúť sa terminológii, ktorá by v niektorých štátoch mohla označovať príliš úzku kategóriu vykonávacích predpisov; samotné znenie tohto článku nemožno bez ďalšieho použiť na parlamentné postupy v zastupiteľskej demokracii.

60. Pokiaľ ide o prvý z uvedených prvkov, orgán výkonnej moci – ako je ministerstvo v prejednávanej veci – pri predkladaní návrhu opatrenia zákonodarcovi koná skutočne na rozhraní medzi výkonnou a zákonodarnou činnosťou. Na jednej strane je funkciou výkonnej moci určovať vládnu politiku a sformulovať ju v návrhu dokumentu; na druhej strane samotné predloženie návrhu je funkciou, ktorú nemožno odlíšiť od funkcie konkrétneho člena zákonodarného zboru (alebo skupiny jeho členov), ktorý predkladá návrh na posúdenie, ktorú nemožno kvalifikovať inak ako zákonodarnú činnosť.[24] Podobné úvahy sa vzťahujú na konzultačné a poradenské činnosti v priebehu legislatívneho procesu. Hoci tieto dve funkcie možno jednoznačne vymedziť, nemožno ich oddeliť, prinajmenšom v rámci a počas samotného legislatívneho procesu, od predloženia návrhu opatrenia po jeho konečné schválenie. V tejto súvislosti tieto dve funkcie predstavujú dve strany tej istej mince.

61. V dôsledku toho zastávam názor, že v tejto súvislosti musí mať snaha zabezpečiť nerušený priebeh legislatívneho procesu prednosť; inak by bol samotný účel vylúčenia zmarený. Priebeh konania by nebol chránený vylúčením, ktoré by sa vzťahovalo iba na jeden spôsob prístupu k informáciám (žiadosť adresovaná samotnému zákonodarcovi), zatiaľ čo druhý spôsob prístupu k informáciám (žiadosť adresovaná príslušnému orgánu výkonnej moci) by bol naďalej dostupný.

62. Aj keď miera účasti orgánov výkonnej moci na legislatívnom procese môže byť vo všetkých členských štátoch v zásade podobná, bude sa pravdepodobne v jednotlivých členských štátoch v podrobnostiach líšiť. V dôsledku toho bude príslušný vnútroštátny súd musieť vždy overiť, či vzhľadom na právne a ústavné predpisy jeho členského štátu konkrétna úloha, ktorú vykonáva orgán výkonnej moci v relevantnom období, je skutočne súčasťou legislatívneho procesu. Vzhľadom na to, že vylúčenie predstavuje výnimku zo všeobecných cieľov transparentnosti a prístupu k informáciám podporovaných dohovorom a smernicou, vnútroštátny súd musí byť pri vykonávaní tejto úlohy obozretný.

63. Preto zastávam názor, že na bod a) prvej otázky vnútroštátneho súdu treba odpovedať v tom zmysle, že orgány výkonnej moci, ktoré na základe právnych a ústavných predpisov svojho členského štátu vykonávajú v legislatívnom procese úlohu, ktorá je obmedzená na predkladanie alebo pripomienkovanie legislatívnych návrhov, môžu byť podľa druhej vety článku 2 ods. 2 smernice vylúčené z definície „verejného orgánu“, keď vykonávajú takúto funkciu.

64. Takáto odpoveď je podľa môjho názoru dostačujúca na vyriešenie otázky, ktorá je predmetom konania vo veci samej, pričom nie je potrebné podrobne sa zaoberať alternatívnym kritériom, ktoré vnútroštátny súd uviedol vo svojej otázke, a to kritériom, či iba orgány, ktoré prijímajú konečné a záväzné rozhodnutie v legislatívnom procese, možno považovať za orgány, ktoré vykonávajú zákonodarnú moc. Ako poznamenala Komisia, legislatívne postupy sa môžu v členských štátoch značne líšiť, takže vzťah medzi vykonávaním zákonodarnej moci a prijatím konečného a záväzného rozhodnutia o právnych predpisoch nemožno vždy všeobecne vymedziť.

65. Pri svojom návrhu tejto odpovede som neopomenula tretí prvok, ktorý, ako som uviedla, treba vziať do úvahy, a to cieľ spočívajúci v zabezpečení transparentnosti a prístupu k informáciám o životnom prostredí, avšak tento prvok sa podľa môjho názoru týka skôr bodu c) prvej otázky, ktorou sa budem teraz zaoberať.

c) Otázka, či je vylúčenie prípustné iba do skončenia legislatívneho procesu

66. Keď orgán vykonáva zákonodarnú moc, môže byť vylúčený z okruhu verejných orgánov, ktoré sú podľa smernice povinné zverejniť informácie o životnom prostredí. Je však toto vylúčenie časovo obmedzené?

24 — Nemecká vláda počas konania potvrdila, že jednotliví členovia Bundestagu majú tiež právo legislatívnej iniciatívy, a to platí pravdepodobne pre väčšinu legislatívnych orgánov, aj keď to vzhľadom na reálnu činnosť vlády môže byť pomerne zriedkavý postup.

67. Ako Komisia a nemecká vláda správne uvádzajú, dohovor ani smernica výslovne nestanovuje akékoľvek časové obmedzenie vylúčenia.

68. Podľa môjho názoru však – pokiaľ ide o orgány, ako je v prejednávanej veci ministerstvo, ktorých zákonodarná úloha je obmedzená na predkladanie a pripomienkovanie návrhov zákonov – takéto obmedzenie možno oprávnene vyvodiť z druhej vety článku 2 ods. 2 v spojení s článkom 3 ods. 1 smernice.

69. Výklad týchto ustanovení, ktorý navrhujem, by bol v súlade s cieľom smernice spočívajúcim v zabezpečení transparentnosti a prístupu k informáciám o životnom prostredí, ako aj s rozsudkom Súdneho dvora v odvolacích veciach API.[25] Pripúšťam, že takýto výklad by si tiež vyžadoval určité spresnenie výlučne funkčnej definície pojmu „vykonávajú… zákonodarnú moc“, z ktorej som doteraz vychádzala. Pokúsim sa to vysvetliť.

70. Po prvé poznamenávam, že článok 2 ods. 2 smernice vymedzuje „verejný orgán“ primárne na účely vymedzenia orgánov povinných sprístupniť informácie o životnom prostredí. Tým, že pripúšťa vylúčenie z tejto definície, umožňuje obmedzenie okruhu orgánov, na ktoré sa vzťahuje táto požiadavka. Prípustné vylúčenie sa vzťahuje iba na orgány, „keď vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc.“ Hoci výslovný pojem „when“ [keď] uvedený v anglickej verzii sa nevyskytuje vo všetkých jazykových verziách, z tejto formulácie zrejme systematicky vyplýva, že orgány môžu niekedy takúto moc vykonávať, a inokedy ju nemusia vykonávať – a že vylúčenie môže platiť iba vtedy, keď takúto moc vykonávajú.

71. Okrem toho podľa článku 3 ods. 1 smernice „verejné orgány [sú] povinné… sprístupniť informácie o životnom prostredí, ktoré majú alebo ktoré sú pre ne uchovávané.“ Ak podľa druhej vety článku 2 ods. 2 definícia „verejných orgánov“ závisí od toho, akú činnosť tieto orgány vykonávajú, vyvodzujem z toho, že informáciami, ktoré sú tieto orgány povinné sprístupniť, môžu byť len informácie, ktoré majú pri výkone predmetnej činnosti.

72. Vo svojej analýze bodu a) vyššie som dospela k záveru, že orgány výkonnej moci, ktorých úloha v legislatívnom procese je obmedzená na predkladanie alebo pripomienkovanie legislatívnych návrhov, môžu byť vylúčené z definície „verejného orgánu“, keď vykonávajú takúto úlohu. V prípade každého zákona, v súvislosti s ktorým vykonávajú takúto úlohu, by sa teda vylúčenie malo začať uplatňovať vtedy, keď ju začnú vykonávať, a prestať uplatňovať, keď ju prestanú vykonávať. Skôr, než začnú túto úlohu vykonávať, konajú len ako súčasť výkonnej moci, pričom vymedzujú a formulujú plánovanú politiku. Po skončení vykonávania tejto úlohy v podstate zabezpečujú vykonávanie zákona, čo je opäť funkcia výkonnej moci. Len v období od začatia do skončenia vykonávania tejto úlohy tieto orgány (čiastočne) vykonávajú zákonodarnú moc a len v tomto období musí byť na zabezpečenie nerušeného priebehu legislatívneho procesu možné vylúčiť ich z okruhu orgánov povinných sprístupňovať informácie. Len v tomto období tieto orgány majú informácie, „ktoré majú alebo ktoré sú pre ne uchovávané,“ „keď vykonávajú… zákonodarnú moc.“

73. Postavenie týchto orgánov možno odlíšiť od postavenia iných orgánov, ktoré sú podľa štrukturálnej definície súčasťou samotnej zákonodarnej zložky moci. Pokiaľ ide o prijímanie zákonov a o prijaté zákony, orgány, ktoré sú súčasťou zákonodarnej zložky moci, vykonávajú iba zákonodarnú moc. Nie je stanovený začiatok alebo koniec tejto ich činnosti. Preto neexistuje časové obmedzenie možnosti ich vylúčenia z definície „verejného orgánu“ v zmysle smernice.

25 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 20.

74. Na podporu tejto analýzy poukazujem na rozsudok Súdneho dvora v odvolacích veciach API, ktorý bol síce vydaný za mierne odlišných okolností, ale aj napriek tomu je podľa môjho názoru vysoko relevantný.[26] V tomto rozsudku Súdny dvor uviedol, že „hoci je sprístupnenie vyjadrení predložených v rámci prebiehajúceho súdneho konania… považované za narušenie tohto konania, pretože dané vyjadrenia predstavujú základ pre súdnu činnosť Súdneho dvora, je situácia iná v prípade, keď sa predmetné konanie skončilo súdnym rozhodnutím. V prípade uvedenom ako posledný už totiž nie je odôvodnené predpokladať, že sprístupnenie vyjadrení zasiahne do súdnej činnosti Súdneho dvora, lebo táto činnosť je po uzavretí tohto konania už ukončená.“[27] Súdny dvor následne poukázal na to, že za týchto okolností sa má každá žiadosť o sprístupnenie informácií posudzovať jednotlivo a že môže byť vhodné čiastočné sprístupnenie informácií. Súdny dvor preto potvrdil rozhodnutie Súdu prvého stupňa, podľa ktorého prístup k predmetným dokumentom nebolo možné automaticky odmietnuť z dôvodu, že by to ohrozilo ochranu súdneho konania, keď sa už toto konanie skončilo.[28]

75. Zastávam názor, že z principiálneho hľadiska je účelné porovnanie s okolnosťami prejednávanej veci. Smernica v rámci úpravy možnosti vylúčenia z definície verejného orgánu zlučuje súdne a zákonodarné činnosti. Ako som už uviedla vyššie, dôvody vylúčenia sú v prípade oboch týchto činností v podstate rovnaké. Keď je teda orgán výkonnej moci stranou v konaní pred súdom, najmä keď vystupuje ako prokurátor, jeho vzťah k súdnej funkcii je veľmi podobný postaveniu takého orgánu vo vzťahu k zákonodarnej funkcii pri predkladaní návrhu zákona. Ak sa v prvom uvedenom prípade tento orgán už nemôže dovolávať systematického oslobodenia od povinnosti zverejniť informácie po skončení súdneho konania, z logického a konzistentného výkladu práva Únie vyplýva, že po skončení legislatívneho procesu to musí platiť aj v druhom uvedenom prípade.

76. Preto zastávam názor, že zo správneho výkladu druhej vety článku 2 ods. 2 a článku 3 ods. 1 smernice vyplýva, že ak sú orgány výkonnej moci, ktorých úloha v legislatívnom procese je obmedzená na predkladanie alebo pripomienkovanie legislatívnych návrhov, vylúčené z definície „verejného orgánu“, keď vykonávajú takúto úlohu, toto vylúčenie musí byť obmedzené na obdobie od začiatku do konca tohto legislatívneho procesu.

77. V tejto súvislosti pripomínam, že aj keď orgán, akým je ministerstvo v prejednávanej veci, po skončení legislatívneho procesu nemôže byť vylúčený z definície verejného orgánu v súvislosti so svojou účasťou na tomto procese, smernica umožňuje verejným orgánom, aby aj v prípade, ak nevykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc, z určitých dôvodov odmietli sprístupniť informácie.

78. Osobitne článok 4 umožňuje členským štátom, aby stanovili, že žiadosť o informácie o životnom prostredí sa zamietne okrem iného v prípade, ak sa týka práve dokončovaných materiálov alebo internej komunikácie, alebo ak by zverejnenie informácií nepriaznivo ovplyvnilo dôvernosť konania verejných orgánov alebo obchodných alebo priemyselných informácií alebo záujmy alebo ochranu osôb, ktoré tieto informácie dobrovoľne poskytli, alebo ochranu životného prostredia. Na také informácie, o aké žiadali žalobcovia v prejednávanej veci, sa môže vzťahovať jedna alebo viaceré z týchto výnimiek. Podľa článku 4 ods. 2 sa však tieto dôvody zamietnutia musia vykladať reštriktívne, pričom v každom jednotlivom prípade sa musí zohľadniť verejný záujem na sprístupnení. Členské štáty osobitne nesmú na základe týchto výnimiek umožniť zamietnutie žiadosti, keď sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia.

26 — Tieto odvolacie konania sa týkali žiadostí podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) o sprístupnenie niektorých dokumentov Komisie týkajúcich sa ukončených a prípadných budúcich konaní pred Súdnym dvorom, ktorých účastníkom Komisia bola alebo by mohla byť (pričom Komisia tvrdila, že ich sprístupnenie možno odmietnuť na základe článku 4 ods. 2 druhej zarážky tohto nariadenia). Hoci sa toto nariadenie netýka tohto konania, treba poznamenať, že nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení [dohovoru] na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, s. 13) kombinuje tri prvky, ktoré pozostávajú z nariadenia č. 1049/2001, smernice a dohovoru, a upravuje uplatňovanie požiadaviek, ktoré z nich vyplývajú, na inštitúcie Únie.

27 — Body 130 a 131 rozsudku.

28 — Pozri rozsudok Súdu prvého stupňa z 12. septembra 2007, API/Komisia, T-36/04, Zb. s. II-3201, bod 135 a nasl.

Druhá otázka

79. Obidve časti druhej otázky vnútroštátneho súdu sa týkajú informácií, na ktoré sa nevzťahuje vylúčenie týkajúce sa orgánov, ktoré vykonávajú zákonodarnú moc, ale ktorých sprístupnenie prípadne možno odmietnuť v záujme ochrany dôvernosti konania. Keďže článok 4 smernice túto možnosť pripúšťa iba v prípade, „keď túto dôvernosť ustanovuje zákon," vnútroštátny súd sa v podstate pýta, aké konkrétne a výslovné musí byť také ustanovenie.

80. Aj keď vnútroštátny súd na to výslovne nepoukazuje, v prvom rade treba skúmať, čo sa myslí „konaním" verejných orgánov. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že informácie, ktorých sa druhá otázka vnútroštátneho súdu týka, sú obsiahnuté v interných vyhláseniach a písomných pripomienkach predložených ministerstvom a v korešpondencii, vrátane e-mailovej korešpondencie, s Agentúrou pre obchodovanie s emisiami. Do akej miery tieto materiály patria do pojmu „konanie"?

81. Na pojednávaní nemecká vláda uviedla, že tento pojem zahŕňa písomnú a ústnu komunikáciu medzi jednotlivými oddeleniami, ale nezahŕňa napríklad údaje alebo štatistiky, ktoré sú základom tejto komunikácie a výsledných rozhodnutí, alebo samotné rozhodnutia. Komisia však uviedla, že pôsobnosť tohto pojmu je obmedzená na „porady kolegiálnych orgánov".

82. V tejto súvislosti poznamenávam, že znenie smernice (a dohovoru) môže pri porovnaní rôznych jazykových verzií vyvolávať určité pochybnosti. Na jednej strane v autentickej francúzskej verzii dohovoru je použitý pojem „délibérations", pričom tento pojem je použitý aj v smernici, v ktorej mu zodpovedá napríklad nemecký pojem „Beratungen" a ešte konkrétnejší taliansky pojem „deliberazioni interne". Tieto verzie podporujú skôr stanovisko Komisie. Na druhej strane v rovnako autentickej anglickej verzii dohovoru je použitý pojem „proceedings", ktorý je tiež použitý v smernici, v ktorej mu zodpovedá napríklad pojem „procedim(i)entos" v španielskej a portugalskej verzii a pojem „handelingen" v holandskej verzii – pričom všetky tieto pojmy možno vykladať tak, že majú širší význam, a teda podporujú skôr výklad nemeckej vlády.

83. V duchu reštriktívneho výkladu, ktorý sa vzťahuje na smernicu ako celok a osobitne na článok 4 ods. 1 a 2, by mal byť podľa môjho názoru pojem „konanie verejných orgánov" v najširšom zmysle obmedzený na vyjadrenia a diskusie o možnostiach politík v rámci rozhodovacích procesov vnútri každého takého orgánu. Tento pojem by prirodzene nemal závisieť od (písomnej alebo ústnej) formy konania, pričom treba mať na zreteli, že z článku 4 ods. 4 smernice vyplýva požiadavka, aby sa vždy, keď je to možné, informácie, na ktoré sa nevzťahuje dôvod zamietnutia, oddelili od informácií, na ktoré sa tento dôvod vzťahuje. Napokon zastávam názor, že komunikáciu medzi verejnými orgánmi bez ohľadu na jej povahu nemožno považovať za konanie týchto orgánov.

84. Tieto úvahy môžu byť do určitej miery nápomocné pri posudzovaní, či sa na informácie môže vzťahovať dôvod zamietnutia, ktorý pripúšťa článok 4 ods. 2 písm. a) smernice, a to ešte pred posúdením, či je dôvernosť „stanovená zákonom" v zmysle tohto ustanovenia.

85. Teraz sa budem zaoberať obidvoma časťami druhej otázky.

a) Otázka, či je dôvernosť „stanovená zákonom" v prípade, ak dôvernosť konania nie je výslovne uvedená

86. Vnútroštátny súd sa pýta, či je kritérium uvedené v článku 4 ods. 2 písm. a) smernice – podľa ktorého dôvernosť konania verejných orgánov musí byť „stanovená zákonom", aby akýkoľvek nepriaznivý vplyv na túto dôvernosť mohol odôvodňovať odmietnutie sprístupnenia informácií – splnené v prípade všeobecného ustanovenia, podľa ktorého sa žiadosť o sprístupnenie informácií o životnom prostredí má zamietnuť, ak by ich zverejnenie nepriaznivo ovplyvnilo dôvernosť konania príslušných orgánov, alebo či je potrebné, aby bola táto dôvernosť výslovne a osobitne stanovená.

87. S prihliadnutím na to, že dôvod uvedený v článku 4 ods. 2 písm. a) je jedným z dôvodov, ktoré sa musia podľa článku 4 ods. 2 druhého pododseku vykladať „reštriktívnym spôsobom“, súhlasím so spoločnosťou Flachglas Torgau a Komisiou v tom, že toto ustanovenie si vyžaduje určitú formu právnej povinnosti zabezpečiť dôvernosť predmetného konania a že spojenie „keď túto dôvernosť ustanovuje zákon“ znamená, že existencia tejto povinnosti musí byť nezávislá od dôvodu zamietnutia.

88. Hoci prináleží vnútroštátnemu súdu, aby posúdil vnútroštátne právo, zastávam názor, že ustanovenie, ako je § 8 ods. 1 bod 2 UIG – ktoré zrejme iba stanovuje, že žiadosť sa má zamietnuť, ak by zverejnenie informácií nepriaznivo ovplyvnilo dôvernosť konania –, samo osebe nezávisle nestanovuje povinnosť zabezpečiť dôvernosť akéhokoľvek konania. Toto ustanovenie podľa môjho názoru skôr upravuje len zamietnutie v prípadoch, keď je povinnosť dôvernosti už stanovená.

89. Ak však vnútroštátny súd dospeje k záveru – ktorému zrejme zodpovedá tvrdenie nemeckej vlády v konaní pred Súdnym dvorom –, že § 8 ods. 1 bod 2 UIG okrem toho, že stanovuje dôvod zamietnutia žiadosti o informácie, tiež samostatne stanovuje povinnosť dôvernosti vo vzťahu ku konaniu príslušných verejných orgánov, toto ustanovenie podľa môjho názoru treba považovať za ustanovenie, ktoré spĺňa kritérium uvedené v článku 4 ods. 2 písm. a) smernice. Zastávam názor, že nie je potrebné, aby povinnosť dôvernosti bola formálne stanovená v odlišnom ustanovení, ako je ustanovenie, ktoré stanovuje dôvod zamietnutia (aj keď by to bolo vhodné). Je iba potrebné, aby boli tieto ustanovenia z právneho hľadiska vzájomne nezávislé. Dodávam, že to isté kritérium by spĺňalo tiež akékoľvek iné vnútroštátne ustanovenie, ktoré by stanovovalo takúto povinnosť vo vzťahu k určitému konaniu alebo ku všetkým konaniam verejných orgánov – aj keď vzhľadom na to, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania ani vo vyjadreniach predložených Súdnemu dvoru sa takéto ustanovenie nespomína, takéto ustanovenie pravdepodobne neexistuje.

90. Okrem implicitnej požiadavky právnej nezávislosti povinnosti dôvernosti od dôvodu zamietnutia je podľa môjho názoru podstatou spojenia „stanovená zákonom“ pojem právnej istoty, keďže toto spojenie vylučuje akýkoľvek priestor na arbitrárne rozhodovanie. Ak má verejný orgán akúkoľvek mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o rozhodnutie, či je jeho konanie dôverné alebo nie, nemožno konštatovať, že dôvernosť jeho konania je „stanovená zákonom“.

91. Napokon treba mať na zreteli skutočnosť, že ak je aj v prípade reštriktívneho výkladu zrejmé, že dôvernosť konania konkrétneho verejného orgánu ustanovuje zákon v zmysle článku 4 ods. 2 písm. a), druhý pododsek článku 4 ods. 2 tiež vyžaduje, aby sa v každom jednotlivom prípade verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, zohľadnil a zvážil oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie, a bráni akémukoľvek zamietnutiu z dôvodu dôvernosti v prípade, ak sa žiadosť týka informácií o emisiách do životného prostredia.b)

Otázka, či je dôvernosť „stanovená zákonom“, ak je stanovená všeobecným nepísaným pravidlom, podľa ktorého konanie nie je verejné

92. Vnútroštátny súd sa tiež pýta, či by v prípade, ak by samotný § 8 ods. 1 bod 2 UIG nespĺňal kritérium uvedené v článku 4 ods. 2 písm. a) smernice, toto kritérium spĺňala všeobecná nepísaná právna zásada, podľa ktorej správne konanie verejných orgánov nie je verejné.

93. Poznamenávam, že v nemeckej verzii článku 4 ods. 2 písm. a) je použitý pojem („gesetzlich“), z ktorého možno vyvodiť, že dôvernosť musí byť stanovená zákonom. Podobný záver možno vyvodiť z viacerých ďalších jazykových verzií (napríklad z holandskej, portugalskej a španielskej verzie). Anglická a francúzska verzia však vychádza z dohovoru (pričom anglická a francúzska verzia dohovoru sú autentické) a používa všeobecnejší pojem, podľa ktorého má byť dôvernosť jednoducho stanovená „právom“, a prinajmenšom talianska verzia smernice obsahuje rovnaký pojem. Za týchto okolností považujem za vhodnejšie použiť širší výklad, pokiaľ neexistuje jednoznačný a konkrétny dôvod na obmedzenie tejto podmienky na zákonné ustanovenie.

94. Z úvah, ktoré som uviedla v súvislosti s bodom a) tejto otázky, navyše podľa môjho názoru vyplýva, že nie je rozhodujúce, aká je forma predmetného pravidla, ale či je toto pravidlo stanovené z právneho hľadiska nezávisle od dôvodu zamietnutia žiadosti o informácie a či je v súlade so zásadou právnej istoty v tom zmysle, že neponecháva verejnému orgánu nijaký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o rozhodnutie o dôvernosti konania (na rozdiel od samotného rozhodnutia o žiadosti).

95. Nepísané právne pravidlo teda v zásade môže spĺňať kritérium uvedené v článku 4 ods. 2 písm. a) smernice. Vnútroštátny súd odvodzuje existenciu takého pravidla z § 28 ods. 1 a § 68 ods. 1 VwVfG, ktoré vzhľadom na to, že upravujú osobitné práva prístupu k správnemu konaniu verejných orgánov, zrejme vychádzajú z predpokladu, že neexistuje nijaké všeobecné právo, a teda existuje všeobecná zásada dôvernosti; nemecká vláda uviedla, že z § 29 ods. 1 a 2 tohto zákona možno vyvodiť rovnaký záver.

96. Iba vnútroštátny súd môže posúdiť, či existuje nepísané pravidlo, z ktorého vyplýva všeobecná povinnosť dôvernosti vo vzťahu ku konaniu verejných orgánov a ktoré nenecháva nijaký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o rozhodnutie o dôvernosti tohto konania.

97. Zastávam názor, že citované ustanovenia môžu podporovať záver o existencii všeobecnej povinnosti dôvernosti, ale nie je to jediný možný ani najzrejmejší záver, ktorý z nich vypláva. Ak je napríklad stanovené, že konanie nemá byť verejné, logicky možno predpokladať, že jeho obsah má byť chránený pred zverejnením informácií; ale ak sú dotknuté osoby oprávnené byť prítomné bez toho, aby boli viazané osobitnou povinnosťou dôvernosti, možno rovnako odôvodnene predpokladať, že nemá platiť nijaká všeobecná povinnosť dôvernosti.

98. Podľa môjho názoru by mal vnútroštátny súd pri svojom posudzovaní vziať do úvahy aj počet relevantných ustanovení (v prejednávanej veci boli citované štyri odseky zo zákona, ktorý obsahuje vyše 100 paragrafov) a (tiež v prejednávanej veci) v podstate negatívnu alebo opačnú povahu vyvodeného záveru [29] a mal by posúdiť, či je predmetné nepísané pravidlo všeobecne uznané, najmä s prihliadnutím na svoju vlastnú judikatúru a na judikatúru iných správnych súdov.

99. Preto zastávam názor, že kritérium uvedené v článku 4 ods. 2 písm. a) je splnené iba v prípade, ak zo všeobecnej nepísanej právnej zásady, podľa ktorej správne konanie verejných orgánov nie je verejné, jednoznačne a nepochybne vyplýva povinnosť dôvernosti vo vzťahu k tomuto konaniu a ak táto zásada neponecháva príslušnému verejnému orgánu nijaký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o rozhodnutie o dôvernosti tohto konania. Pri rozhodovaní o tom, či takúto zásadu možno vyvodiť z právnych predpisov, by vnútroštátne súdy mali vykonať dôkladné posúdenie, pričom by mali vziať do úvahy najmä požiadavku, aby sa dôvod zamietnutia obsiahnutý v tomto ustanovení vykladal reštriktívne.

Návrh

100. Preto navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil Bundesverwaltungsgericht, odpovedal takto:

1. a) Podľa druhej vety článku 2 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí orgány výkonnej moci, ktoré na základe právnych a ústavných predpisov svojho členského štátu vykonávajú v legislatívnom procese úlohu, ktorá je obmedzená na predkladanie alebo pripomienkovanie legislatívnych návrhov, môžu byť vylúčené z definície „verejného orgánu“, keď vykonávajú takúto funkciu.

29 — V tejto súvislosti poznamenávam, že § 30 VwVfG výslovne priznáva účastníkom konania právo žiadať, aby orgány bez ich súhlasu nezverejnili ich vlastné dôverné údaje. Ak je za týchto okolností stanovená osobitná povinnosť dôvernosti, možno z toho *a contrario* opodstatnene vyvodiť, že neexistuje všeobecná povinnosť dôvernosti.

b) Členské štáty sú oprávnené vylúčiť orgány a inštitúcie, ktoré vykonávajú súdnu alebo zákonodarnú moc, z definície „verejného orgánu“ v zmysle smernice 2003/4/ES aj v prípade, ak ich ústavné predpisy v čase prijatia tejto smernice upravovali proces preskúmania v zmysle článku 6 tejto smernice.

c) Zo správneho výkladu druhej vety článku 2 ods. 2 a článku 3 ods. 1 smernice 2004/3/ES vyplýva, že ak sú orgány výkonnej moci, ktorých úloha v legislatívnom procese je obmedzená na predkladanie alebo pripomienkovanie legislatívnych návrhov, vylúčené z definície „verejného orgánu“, keď vykonávajú takúto úlohu, toto vylúčenie musí byť obmedzené na obdobie od začiatku do konca tohto legislatívneho procesu.

2. a) Dôvernosť konania verejných orgánov ustanovuje zákon v zmysle článku 4 ods. 2 písm. a) smernice 2003/4/ES, ak vnútroštátne právo ukladá všeobecnú alebo osobitnú povinnosť dôvernosti vo vzťahu k takému konaniu, ktorá je nezávislá od dôvodu zamietnutia žiadosti o informácie o životnom prostredí a ktorá neponecháva príslušnému verejnému orgánu nijaký priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o rozhodnutie o dôvernosti tohto konania.

b) Za týchto podmienok a za predpokladu, že je jednoznačne stanovená v právnom poriadku, takáto povinnosť môže vyplývať z nepísaného pravidla.