Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 17. května 2023 [1]

Věc C-84/22

Right to Know CLG
proti
An Taoiseach

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court (Vrchní soud, Irsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí – Výjimky – Vnitřní komunikace – Řízení u orgánů veřejné správy – Záznamy o jednání vlády – Přiřazení záznamů k výjimce dřívějším soudním rozhodnutím – Nepoužití zásady překážky věci pravomocně rozsouzené“

I. Úvod

1. Aarhuskou úmluvu [2] provádí směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí [3] a zakotvuje právo na přístup k těmto informacím. Úmluva i směrnice současně stanoví výjimky z tohoto práva, které umožňují zejména ochranu vnitřní komunikace a řízení u orgánů veřejné správy.

2. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce má vyjasnit, zda záznamy o diskusích na jednání vlády spadají buď pod výjimku vnitřní komunikace, nebo výjimku řízení u orgánů veřejné správy. Dále je nezbytné posoudit, zda tato otázka vůbec může být znovu předmětem přezkumu, jestliže o ní bylo rozhodnuto v dřívějším pravomocném rozsudku týkajícím se stejné žádosti o přístup k informacím.

II. Právní rámec

A. Aarhuská úmluva

3. Právo na přístup k informacím o životním prostředí je zakotveno v článku 4 Aarhuské úmluvy.

[1] – Původní jazyk: němčina.

[2] – Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí z roku 1998 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 4); přijatá rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1).

[3] – 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. 15/7, s. 375).

4. Článek 4 odst. 3 písm. c) Aarhuské úmluvy stanoví výjimku pro interní sdělení:

„Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže

[…]

c) se žádost týká nedokončených materiálů nebo interních sdělení orgánů veřejné správy, umožňuje-li tuto výjimku vnitrostátní právo nebo obvyklá praxe, přičemž se bere v úvahu zájem veřejnosti, jemuž by zveřejnění sloužilo.“

5. Důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy může být chráněn podle čl. 4 odst. 4 odst. a) Aarhuské úmluvy:

„Žádost o informace o životním prostředí lze zamítnout, jestliže by poskytnutí těchto informací nepříznivě ovlivnilo:

a) důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy v případech, kdy vnitrostátní právo stanoví tento důvěrný ráz;

[…]

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.“

B. Směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí

6. Článek 3 odst. 1 směrnice o přístupu k informacím o životním prostředí (dále jen „směrnice 2003/4“) zakotvuje právo na přístup k informacím o životním prostředí:

„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.“

7. Článek 4 směrnice 2003/4 stanoví různé výjimky z tohoto práva.

8. Výjimku pro vnitřní komunikaci upravuje čl. 4 odst. 1 písm. e) směrnice 2003/4:

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

[…]

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

9. Článek 4 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/4 vedle toho obsahuje výjimku pro řízení u orgánů veřejné správy:

„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;

[…]

Důvody 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), d), f), g) a h) nemohou členské státy rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.“

C. Irské právo

10. Článek 28.4.3 irské Ústavy stanoví důvěrnost diskusí a jednání irské vlády. Výjimky jsou stanoveny pouze pro šetření soudů a podobných orgánů.

11. Irsko provedlo směrnici 2003/4 prostřednictvím European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (nařízení z roku 2007 o přístupu k informacím o životním prostředí podle práva Evropských společenství) (S.I. No 133/2007 ze dne 28. března 2007).

III. Skutkový stav a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

12. Right to Know CLG, obecně prospěšná organizace založená podle irského práva, podala dne 8. března 2016 k irskému Taoiseach (předseda vlády) žádost o přístup ke všem dokumentům, které zachycují diskuze vlády o emisích skleníkových plynů v Irsku v letech 2002 až 2016. Taoiseach (předseda vlády) tuto žádost po interním přezkumném řízení v červnu 2016 odmítl. Organizace Right to Know následně podala návrh na zahájení řízení před High Court (Vrchní soud, Irsko) a domáhala se soudního přezkumu tohoto rozhodnutí.

13. Rozsudkem ze dne 1. června 2018, Right to Know CLG v. An Taoiseach ([2018] IEHC 372) High Court (Vrchní soud) rozhodnutí zrušil a věc vrátil Taoiseach (předseda vlády) k opětovnému posouzení. High Court (Vrchní soud) dospěl na základě precedentu [4] uváděného účastníky řízení k závěru, že jednání irské vlády je nezbytné považovat za „vnitřní komunikaci“ orgánu veřejné správy, a proto na ně nelze uplatnit povinnost zpřístupnit informace o emisích do životního prostředí (čl. 4 odst. 2 třetí věta směrnice 2003/4). Taoiseach (předseda vlády) nicméně podle něj opominul zvážit veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu o důvěrnost (čl. 4 odst. 2 druhá věta).

[4] – Rozsudek High Court (Vrchní soud, Irsko) ze dne 4. června 2012, An Taoiseach v. Commissioner for Environmental Information ([2010] IEHC 241).

14. Rozhodnutím ze dne 16. srpna 2018 Taoiseach (předseda vlády) částečně poskytl přístup k požadovaným dokumentům. Organizace Right to Know následně znovu podala návrh k High Court (Vrchní soud) na soudní přezkum tohoto druhého rozhodnutí. O věci zde již nerozhoduje soudce, který přijal rozsudek ze dne 1. června 2018. Nový soudce předkládá Soudnímu dvoru níže uvedené otázky:

„(1) Je třeba záznamy z formálních jednání představitelů moci výkonné v rámci vlády členského státu, jichž se členové vlády musí účastnit a jednat na nich jako kolektivní orgán, kvalifikovat pro účely žádosti o přístup k informacím o životním prostředí obsažený[m] v těchto záznamech jako ‚vnitřní komunikaci', nebo jako ‚řízení' u orgánu veřejné správy ve smyslu těchto pojmů, jak jsou uvedeny v čl. 4 odst. 1 písm. e) a čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2003/4?

(2) Přesahuje zásada překážky věci pravomocně rozsouzené (jak byla projednána ve věci Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513 a navazující judikatuře) rámec výrokové nebo dispozitivní části dřívějšího rozsudku a zahrnuje kromě těchto částí i skutková a právní zjištění obsažená v dřívějším rozsudku? Jinak řečeno, omezuje se zásada překážky věci pravomocně rozsouzené na samotné dřívější rozhodnutí ve věci (‚cause of action estoppel'), nebo zahrnuje rovněž právní a skutkové otázky, o nichž bylo rozhodnuto v souvislosti s tímto rozhodnutím ve věci (‚issue estoppel')?

(3) Brání v probíhajícím řízení mezi účastníky řízení, které se týká údajného porušení směrnice 2003/4/ES v souvislosti s konkrétní žádostí o informace o životním prostředí, kdy navrhovatel/žadatel uspěl a rozhodnutí bylo zrušeno s tím, že některým žalobním důvodům založeným na unijním právu bylo vyhověno a některé byly zamítnuty, unijní právo, a to zejména zásada efektivity, vnitrostátnímu pravidlu překážky věci pravomocně rozsouzené založenému na zásadě *estoppel*, podle něhož nesmí vnitrostátní soud v novém řízení, které se týká dalšího rozhodnutí o téže žádosti, tomuto navrhovateli/žadateli umožnit, aby napadl uvedené další rozhodnutí z důvodů založených na unijním právu, které byly dříve zamítnuty, proti jejichž zamítnutí však nebyl v dané věci podán opravný prostředek?

(4) Má na odpověď na třetí otázku vliv skutečnost, že: i) nebyla Soudnímu dvoru podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a ii) žádný z účastníků řízení neupozornil vnitrostátní soud na relevantní judikaturu Soudního dvora?"

15. Organizace Right to Know, Irsko a Evropská komise předložily písemná vyjádření. Soudní dvůr rozhodl podle čl. 76 odst. 2 jednacího řádu, že se nebude konat jednání, protože má dostatečné podklady pro rozhodnutí.

IV. Právní analýza

16. Unijní zákonodárce hodlal přijetím směrnice 2003/4 zajistit slučitelnost unijního práva s Aarhuskou úmluvou stanovením obecného režimu. Jeho cílem je zajistit, aby měl každý žadatel právo na přístup k informacím o životním prostředí, které jsou v držení orgánů veřejné správy nebo v držení pro tyto orgány, aniž by musel prokazovat oprávněný zájem [5].

[5] – Rozsudky ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 31), a ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (vnitřní komunikace) (C-619/19, EU:C:2021:35, bod 28).

17. V článku 4 směrnice 2003/4 stanovil, že členské státy mohou zavést výjimky z tohoto práva. Pokud takové odchylky byly skutečně provedeny do vnitrostátního práva, mohou se jich orgány veřejné správy dovolávat, aby nevyhověly žádostem o informace, které jim byly předloženy [6].

18. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se na jedné straně týká otázky, zda sporné informace spadají buď pod výjimku pro vnitřní komunikaci, nebo pod výjimku ochrany důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy (k tomu část A). Na druhé straně se jedná o to, zda a do jaké míry bylo o použitelnosti těchto výjimek ve věci v původním řízení již s konečnou platností rozhodnuto pravomocným rozsudkem ze dne 1. června 2018 (k tomu část B).

A. Výklad důvodů pro výjimku, jež jsou předmětem diskuze (první otázka)

19. Podle čl. 4 odst. 2 třetí věty směrnice 2003/4 některé výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí neodůvodňují odepření přístupu k informacím o emisích do životního prostředí. Jedna z těchto výjimek je zakotvena v čl. 4 odst. 2 písm. a). Ta umožňuje ochranu důvěrnosti řízení u orgánů veřejné správy. Vzhledem k tomu, že záznamy o jednání vlády o emisích skleníkových plynů mohou být považovány za informace o emisích do životního prostředí, není jisté, zda tato výjimka může odůvodnit odepření přístupu.

20. Pokud lze naproti tomu použít výjimku pro vnitřní komunikaci podle čl. 4 odst. 1 písm. e) směrnice 2003/4, pak je sice nutné zohlednit při zvažování podle čl. 4 odst. 2 druhé věty emise do životního prostředí jako součást veřejného zájmu na zveřejnění, avšak opačné zájmy mohou hrát rovněž roli.

21. Podstatou první otázky proto je, jaká z těchto dvou výjimek má být použita. Otázka ovšem vychází z předpokladu, že není možné použít obě výjimky současně. V následujícím textu objasním, že tento předpoklad není správný.

1. Vnitřní komunikace

22. Výraz „vnitřní komunikace“ zahrnuje informace, které se pohybují v rámci orgánu veřejné správy a ke dni podání žádosti o přístup neopustily vnitřní sféru tohoto orgánu, zejména proto, že nebyly sděleny třetí osobě nebo zpřístupněny veřejnosti [7]. Cílem této výjimky je reagovat na potřebu orgánů veřejné správy disponovat chráněným prostorem k rozvíjení úvah a vedení vnitřní diskuse [8].

23. Článek 2 bod 2 písm. a) směrnice 2003/4 definuje vládu jako orgán veřejné správy ve smyslu směrnice. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zůstávají dokumenty, ve kterých jsou zaznamenána jednání irské vlády, ve vnitřním prostoru irské vlády. Nemají být zpřístupněny třetím osobám ani veřejnosti. To je v souladu s článkem 28.4.3 irské Ústavy, který stanoví důvěrnost diskusí a jednání irské vlády.

[6] – Rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (vnitřní komunikace) (C-619/19, EU:C:2021:35 bod 31).

[7] – Rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (vnitřní komunikace) (C-619/19, EU:C:2021:35 bod 47).

[8] – Viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (vnitřní komunikace) (C-619/19, EU:C:2021:35 body 44 a 46). Podobně rozsudek ze dne 17. prosince 2020, De Masi a Varoufakis v. ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, body 51 a 52), pokud jde o pravidla pro přístup k dokumentům ECB. Viz již návrh Komise týkající se směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí (COM[2000]402 final) a Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy (Aarhus Convention Compliance Committee, nachfolgend Aarhus-Überwachungsausschuss), Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2013/93 concerning compliance by Norway ze dne 19. června 2017, bod 71.

24. Požadované dokumenty jsou tedy vnitřní komunikací. Přístup k těmto dokumentům lze odepřít, pokud neexistuje převažující veřejný zájem na jejich zveřejnění.

25. Záznamy z formálních jednání představitelů výkonné moci Irska musí být tedy pro účely žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, které jsou v nich obsaženy, považovány za vnitřní komunikaci orgánu veřejné moci ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. e) směrnice 2003/4.

2. Řízení u orgánů veřejné moci

26. Podle čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/4 mohou členské státy dále rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy v zákonem stanovených případech.

27. Budeme-li posuzovat pouze německé znění tohoto ustanovení, pak jednání [Beratungen] irské vlády lze zjevně považovat za jednání v tomto smyslu.

28. Je tedy překvapující, že High Court (Vrchní soud) považoval použití této výjimky za umělé a vynucené („artificial and strained“) [9]. Tento názor zřejmě vychází z anglického znění směrnice 2003/4. Mnoho dalších jazykových znění používá na tomto místě výraz, který nemusí být nutně přeložen jako „Beratungen“ [česky „porady“ či „jednání“]. Spíše se používá výraz „proceedings“ [10], kterým je myšlena spíše ochrana důvěrnosti řízení. Německému výrazu odpovídá již jen francouzské [11] a italské [12] jazykové znění směrnice, zatímco ostatní jazyková znění se vztahují na činnosti orgánů veřejné moci [13], zejména na řízení a vyřizování věcí [14].

29. Tyto rozdíly jsou i v závazných jazykových zněních čl. 4 odst. 4 písm. a) Aarhuské úmluvy, kterou provádí čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/4. Anglické a francouzské jazykové znění úmluvy se v tomto ohledu shoduje s příslušnými jazykovými zněními směrnice. V ruském znění Úmluvy, které je také závazné, se hovoří o důvěrnosti práce orgánu veřejné moci [15].

30. Různá jazyková znění jednoho ustanovení unijního práva, v projednávané věci zejména směrnice 2003/4, musí být vykládána jednotně [16] a žádnému jazykovému znění nemůže být přiznána přednost [17]. Proto je nezbytné zkoumat celkovou systematiku právní úpravy a její účel [18].

[9] – Rozsudek irského High Court (Vrchní soud) ze dne 4. června 2012, An Taoiseach v. Commissioner for Environmental Information ([2010] IEHC 241, bod 83).

[10] – Podobně: španělsky: procedimientos; česky: řízení; řecky: διαδικασιών; chorvatsky: postupaka; litevsky: procesinių veiksmų; maltsky: tal-proċedimenti; portugalsky: procedimentos; rumunsky: procedurilor; slovinsky: postopkov; a švédsky: förfaranden;.

[11] – Deliberations.

[12] – Deliberazioni.

[13] – Bulharsky: дейностите; estonsky: töö; nizozemsky: handlingen; polsky: działań; slovensky: konania; finsky: toiminnan.

[14] – lotyšsky: lietu.

[15] – – „[K]онфиденциальность работы государственных органов в тех случаях, когда такая конфиденциальность предусматривается национальным законодательством.“

[16] – Rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 13 a 14), ze dne 27. března 1990, Cricket St. Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, bod 19), a ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, bod 43).

[17] – Rozsudky ze dne 27. března 1990, Cricket St Thomas (C-372/88, EU:C:1990:140, bod 18), ze dne 26. ledna 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, bod 65) a ze dne 17. ledna 2023, Španělsko v. Komise (C-632/20 P, EU:C:2023:28, bod 40).

[18] – Rozsudky ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 13 a 14), dne 26. ledna 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, bod 65) a ze dne 17. ledna 2023, Španělsko v. Komise (C-632/20 P, EU:C:2023:28, bod 42).

31. Přitom je nezbytné vycházet z toho, že výjimky z práva na přístup by podle čl. 4 odst. 2 druhé věty směrnice a čl. 4 odst. 4 druhé věty Úmluvy měly být vykládány restriktivně [19]. Aby výjimka pro řízení měla vedle výjimky pro „vnitřní komunikaci" vlastní funkci, je nezbytné ji omezit na vlastní proces jednání v rámci rozhodovacích postupů, kdežto skutkového základu, z něhož se vychází při přijímání rozhodnutí, se netýká [20]. Soudní dvůr proto rozhodl, že čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/4 a čl. 4 odst. 4 písm. a) Aarhuské úmluvy odkazují na konečné fáze rozhodování orgánů veřejné správy [21], chrání tedy důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy a nikoli celého správního řízení, na jehož konci tyto orgány rozhodují [22].

32. V rozsahu, v němž tedy lze jednání irské vlády přiřadit ke konečné fázi řízení, což by příslušelo posoudit vnitrostátnímu soudu, se jedná o řízení u orgánu veřejné správy ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/4.

3. Společné použití několika výjimek

33. První otázkou se ovšem předkládající soud táže, zda záznamy z formálních jednání představitelů moci výkonné v rámci vlády členského státu, jichž se členové vlády musí účastnit a jednat na nich jako kolektivní orgán, musí být kvalifikovány jako „řízení" *nebo* jako „komunikace". Z toho vyplývá, že je tedy nezbytné, jinak než je tomu v předchozích úvahách, tyto dvě výjimky – podle čl. 4 odst. 1 písm. e) a čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/4 – vzájemně vymezit. Tento předpoklad ovšem není správný. Obě výjimky se spíše překrývají [23].

34. Zakládají se totiž na stejné potřebě orgánů veřejné moci disponovat chráněným prostorem k rozvíjení úvah a vedení vnitřní diskuse.

35. Tuto skutečnost ozřejmuje zejména výjimka z práva na přístup k dokumentům unijních orgánů podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 [24]. Podle tohoto ustanovení lze mimo jiné odepřít přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu.

36. V oblasti působnosti unijní právní úpravy přístupu k dokumentům se ostatně odepření přístupu k určitým informacím často opírá současně o několik výjimek, aniž to Soudní dvůr zpochybňuje [25].

[19] – Viz rozsudky ze dne 23. listopadu 2016, Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, bod 56), a ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (vnitřní komunikace) (C-619/19, EU:C:2021:35, body 33 a 48), jakož i stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, bod 83).

[20] – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, bod 83) a generálního advokáta M. Szpunara ve věci Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise [C-60/15 P, EU:C:2016:778, body 76 (a 57 a násl.)], jakož i Výbor pro kontrolu dodržování Aarhuské úmluvy, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/51 concerning compliance by Romania ze dne 28. března 2014, bod 89.

[21] – Rozsudky ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 63).

[22] – Rozsudek ze dne 13. července 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise (C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 81).

[23] – Viz rozsudky ze dne 28. července 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, bod 30), a ze dne 17. prosince 2020, De Masi a Varoufakis v. ECB (C-342/19 P, EU:C:2020:1035, bod 62)

[24] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

[25] – Rozsudky ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise (C-506/08 P, EU:C:2011:496, body 77 a násl. a 109 a násl.), ze dne 28. listopadu 2013, Jurašinović v. Rada (C-576/12 P, EU:C:2013:777, body 28 a 38), a ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, body 62, 63 a 79).

37. Na první otázku je proto třeba odpovědět, že záznamy z formálních jednání představitelů moci výkonné v rámci vlády členského státu, jichž se členové vlády musí účastnit a jednat na nich jako kolektivní orgán, musí být pro účely žádosti o přístup k informacím o životním prostředí obsaženým v těchto záznamech kvalifikovány jako „vnitřní komunikace“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. e) směrnice 2003/4. Pokud lze tato jednání přiřadit ke konečné fázi řízení, jedná se zároveň o „řízení u orgánu veřejné moci“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a).

B. K překážce věci pravomocně rozsouzené

1. Irelevantnost otázek týkajících se překážky věci pravomocně rozsouzené

38. Zbývajícími otázkami se High Court (Vrchní soud) táže, zda mu překážka věci pravomocně rozsouzené brání, aby na základě této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zpochybnil zjištění obsažená v jeho rozsudku ze dne 1. června 2018. Podle pravomocného prvního rozsudku ze dne 1. června 2018 spadají sporné informace totiž do výjimky pro vnitřní komunikaci ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. e) směrnice 2003/4[26], nikoli ovšem do výjimky pro ochranu řízení u orgánů veřejné správy ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a)[27].

39. Předkládající soud nyní zvažuje rozhodnutí v opačném smyslu, tedy že sporné informace přiřadí nikoliv pod výjimku pro vnitřní komunikaci, nýbrž pod výjimku pro řízení u orgánů veřejné moci. Výjimka pro ochranu řízení u orgánů veřejné moci se však možná nepoužije, protože podle čl. 4 odst. 2 třetí věty směrnice 2003/4 neumožňuje odmítnout zpřístupnění informací o emisích do životního prostředí. Pro ochranu vnitřní komunikace naproti tomu toto omezení neplatí.

40. Z odpovědi na první otázku ovšem vyplývá, že mohou být splněny podmínky obou výjimek současně a že se podle dostupných poznatků o sporných informacích každopádně jedná o vnitřní komunikaci. Z tohoto důvodu lze výjimku na ochranu vnitřní komunikace použít pro odmítnutí poskytnout informace, ačkoliv předmětem těchto informací jsou emise do životního prostředí a týkají se řízení u orgánů veřejné moci.

41. Z tohoto důvodu není již překážka věci pravomocně rozsouzené, s níž jsou spojena zjištění, že se jedná o vnitřní komunikaci, a nikoliv o řízení u orgánů veřejné moci, vlastně relevantní. Následující úvahy proto platí podpůrně pro případ, že by se Soudní dvůr přesto chtěl k těmto otázkám vyjádřit.

2. Podpůrně – odpovědi na otázky týkající se překážky věci pravomocně rozsouzené

42. Vzhledem k tomu, že neexistují unijní právní předpisy týkající se překážky věci pravomocně rozsouzené ve vztahu k rozhodnutím vnitrostátních soudů, patří tato otázka do procesní autonomie členských států. Nicméně platí zásady rovnocennosti a efektivity[28].

[26] – Rozsudek irského High Court (Vrchní soud) ze dne 1. června 2018, Right to Know CLG v. An Taoiseach ([2018] IEHC 372, bod 65).

[27] – Rozsudek irského High Court (Vrchní soud) ze dne 1. června 2018, Right to Know CLG v. An Taoiseach ([2018] IEHC 372, bod 76).

[28] – Rozsudky ze dne 3. září 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, bod 24), a ze dne 7. dubna 2022, Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, bod 100).

a) Dosah překážky věci pravomocně rozsouzené (druhá předběžná otázka)

43. Druhá předběžná otázka má vyjasnit, zda je se zásadou efektivity slučitelné, pokud se překážka věci rozsouzené nevztahuje pouze na výrok rozsudku, ale vztahuje se také na jeho odůvodnění.

44. Zásada efektivity každopádně není porušena, pokud je dosah překážky věci pravomocně rozsouzené podle vnitrostátního práva v souladu se zásadami, které v tomto ohledu uplatňuje unijní právo. V unijním právu se týká těch částí odůvodnění, které jsou *ratio decidendi* jeho výrokové části, a jsou od ní proto *neoddělitelné*[29]. Částí odůvodnění rozsudku, které nejsou *ratio decidendi* výrokové části, se naproti tomu překážka věci pravomocně rozsouzené podle unijního práva netýká[30].

45. Pokud bychom toto vymezení překážky věci pravomocně rozsouzené přenesli na věc v původním řízení, pak by se na subsumpci sporných informací pod výjimku na ochranu vnitřní komunikace jako *ratio decidendi* rozsudku ze dne 1. června 2018 vztahovala překážka věci pravomocně rozsouzené. Tato subsumpce byla nezbytná pro to, aby soud mohl zrušit odmítnutí žádosti o přístup k informacím a vrátit žádost k novému rozhodnutí správnímu orgánu.

46. Méně jasné naproti tomu je, zda je odmítnutí výjimky na ochranu důvěrnosti řízení rovněž neoddělitelné od výrokové části. Z perspektivy High Court (Vrchní soud) bylo toto odmítnutí neoddělitelně spjato s použitím výjimky pro vnitřní komunikaci, protože předpokládal, že je možné použít vždy pouze jednu výjimku. Z úvah týkajících se první otázky ovšem vyplývá, že obě výjimky je možné použít současně.

47. Oddělitelnost ale v konečném důsledku není relevantní. Zásada efektivity totiž nepožaduje, aby členské státy uvedly dosah překážky věci pravomocně rozsouzené podle vnitrostátního práva do souladu s normami unijního práva, které se týkají překážky věci pravomocně rozsouzené. Tato zásada umožňuje i větší dosah této překážky, pokud výkon práv přiznaných právním řádem Unie není v praxi znemožňován nebo nadměrně ztěžován.

48. S výhradou níže uvedených úvah, zejména ohledně možnosti podání opravného prostředku[31], není zjevné, že by rozšíření překážky věci pravomocně rozsouzené na části odůvodnění, které nejsou *ratio decidendi* soudního rozhodnutí, nadměrně ztěžovalo výkon těchto práv.

49. Odpověď na druhou otázku proto zní, že zásada efektivity nepožaduje, aby byla překážka věci pravomocně rozsouzené omezena na ty části odůvodnění, které jsou *ratio decidendi* rozsudku.

b) Nepřihlédnutí ke zjištěním, s nimiž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené (třetí a čtvrtá předběžná otázka)

50. Třetí a čtvrtou otázkou se předkládající soud táže, zda je slučitelné se zásadou efektivity, pokud zjištění obsažená v jeho rozsudku ze dne 1. června 2018, s nimiž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené a týkají se stejné žádosti o přístup k informacím, brání novému

[29] – Rozsudky ze dne 1. června 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) a Diputación Foral de Vizcaya v. Komise (C-442/03 P a C-471/03 P, EU:C:2006:356, bod 44), ze dne 15. listopadu 2012, Gothaer Allgemeine Versicherung a další (C-456/11, EU:C:2012:719, bod 40), a ze dne 17. září 2020, Alfamicro v. Komise (C-623/19 P, nezveřejněný, EU:C:2020:734, bod 37).

[30] – V tomto smyslu rozsudky ze dne 15. listopadu 2012, Al-Aqsa v. Rada (C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, bod 49), a ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, body 43 a 46). Takto rovněž stanovisko generální advokátky V. Trstenjak ve spojených věcech Al-Aqsa v. Rada (C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:321, bod 35).

[31] – Viz body 56 a násl. níže

přezkumu subsumpce sporných informací pod výjimku pro vnitřní komunikaci a pod výjimku řízení u orgánů veřejné správy ve sporu v původním řízení. Zejména se táže, zda je v rámci druhého soudního řízení pro slučitelnost překážky věci pravomocně rozsouzené vztahující se na zjištění v prvním rozsudku relevantní, že v prvním řízení nebyla Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a účastníci řízení neupozornili soud na příslušnou judikaturu Soudního dvora.

51. Předkládající soud se proto táže, zda unijní právo požaduje, aby nebylo přihlédnuto ke zjištěním, s nimiž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, existuje-li možnost, že porušují unijní právo.

52. Je pravda, že podle ustálené judikatury unijní právo neukládá vnitrostátnímu soudu, aby nepoužil vnitrostátní procesní pravidla týkající se překážky věci pravomocně rozsouzené. Platí to i tehdy, kdy by to umožňovalo napravit porušení ustanovení unijního práva jakéhokoli druhu [32].

53. Jinak je tomu ovšem tehdy, když vnitrostátní soud může podle použitelných vnitrostátních procesních pravidel změnit rozhodnutí zakládající překážku věci pravomocně rozsouzené tak, aby byl stav vzniklý v důsledku tohoto rozhodnutí slučitelný s vnitrostátním právem. Soud pak musí tuto možnost v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivity využít, aby byl obnoven soulad tohoto stavu s unijní právní úpravou [33].

54. Vlastní žádost o rozhodnutí o předběžné otázce sice neobsahuje informace o příslušných ustanoveních vnitrostátního práva, tyto jsou ovšem uvedeny v přiloženém rozsudku [34], jímž předkládající soud rozhodl o předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru. Podle tohoto rozsudku mohou irské soudy za mimořádných okolností účastníkovi řízení umožnit, aby spornou otázku opět vznesl v dalším řízení navzdory tomu, že o ní bylo v předchozím řízení rozhodnuto v neprospěch tohoto účastníka. Při výkonu této posuzovací pravomoci musí soud zvážit ústavní právo na přístup k soudu na jedné straně a veřejný zájem a obecné blaho na druhé straně. Ve veřejném zájmu je, aby o právním sporu (v zásadě) bylo s konečnou platností rozhodnuto a osoba nebyla vystavována opakovaným nebo paralelním právním sporům týkajícím se otázek, o nichž již bylo rozhodnuto dříve.

55. Při výkonu této pravomoci může jak zásada rovnocennosti, tak zásada efektivity vést k tomu, že předkládající soud nesmí přihlédnout ke zjištěním v rozsudku ze dne 1. června 2018, s nimiž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené.

56. *Zásada rovnocennosti* požaduje, aby předkládající soud v případě otázek týkajících se unijního práva vykonával posuzovací pravomoc podobným způsobem jako v čistě vnitrostátních případech. Je pravda, že předkládající soud neuvedl žádné konkrétní informace týkající se irské praxe. V anglickém *common law*, v němž je právní stav podle všeho podobný jako v Irsku, je ovšem velmi důležité, zda měl účastník řízení, vůči němuž je namítáno zjištění obsažené v dřívějším rozsudku, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, možnost napadnout toto zjištění opravným prostředkem [35].

[32] – Rozsudky ze dne 1. června 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, body 46 a 47), ze dne 6. října 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615, bod 37), a ze dne 4. března 2020, Telecom Italia (C-34/19, EU:C:2020:148, bod 65).

[33] – Rozsudky ze dne 10. července 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, bod 62), ze dne 6. října 2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 30), a ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, bod 60).

[34] – Rozsudek High Court (Vrchní soud) ze dne 23. dubna 2021, Right to Know v. An Taoiseach, [2021] IEHC 233, bod 35.

[35] – Rozsudek Court of Appeal (England & Wales) [Odvolací soud (England & Wales), Spojené království] ze dne 20. května 2021, Thomas -v- Luv One Luv All Promotions Ltd, (A3/2020/1485, [2021] EWCA Civ 732, body 44 až 48, 51 a 75).

57. Vzhledem k tomu, že se organizace Right to Know, Irsko a výše uvedený rozsudek ze dne 23. dubna 2021 zabývají otázkou, zda organizace Right to Know mohla podat opravný prostředek proti rozsudku ze dne 1. června 2018, hraje toto hledisko v irské praxi pravděpodobně podobnou roli. A z výkladu uvedeného výše vyplývá, že podle všeho není jisté, zda bylo možné takový opravný prostředek podat.

58. Irsko sice tvrdí, že organizace Right to Know mohla rozsudek ze dne 1. června 2018 napadnout opravným prostředkem, ale rozsudek ze dne 23. dubna 2021 a tvrzení organizace Right to Know to zpochybňují. Vzhledem k tomu, že organizace Right to Know v rozsudku ze dne 1. června 2018 dosáhla zrušení napadeného odmítnutí své žádosti o přístup k informacím, existovalo by riziko, že by opravný prostředek podaný proti částem odůvodnění rozsudku byl zamítnut jako předčasný [36].

59. To by ve výsledku bylo v souladu s právním stavem u unijních soudů. Podle čl. 56 druhého pododstavce první věty statutu Soudního dvora Evropské unie může opravný prostředek podat (pouze) účastník řízení, jehož návrhovému žádání nebylo zcela nebo zčásti vyhověno. Naproti tomu jsou nepřípustné opravné prostředky, které napadají pouze odůvodnění rozsudku, který jako takový je pro navrhovatele v řízení o opravném prostředku příznivý [37]. A rovněž v rámci v zásadě přípustných řízení o opravném prostředku jsou z důvodu neexistence právního zájmu nepřípustné některé námitky, které směřují pouze proti odůvodnění rozhodnutí ve věci, pokud dotčený účastník současně nenapadá toto rozhodnutí ve věci samotné [38].

60. Pokud organizace Right to Know skutečně nemohla napadnout zjištění obsažené v rozsudku ze dne 1. června 2018, bylo by to relevantní nejen pro použití zásady rovnocennosti, ale rovněž pro použití *zásady efektivity*.

61. Je pravda, že na první pohled se neexistence opravného prostředku nejeví jako obzvláště závažná překážka výkonu práva. Zásada účinné soudní ochrany, která se do velké míry překrývá se zásadou efektivity [39], totiž podle unijního práva dává jednotlivci právo na přístup k soudu, nikoliv ale k několikastupňovému soudnímu řízení [40]. Z rozsudku ze dne 1. června 2018 vyplývá, že přístup k soudu byl v tomto smyslu zajištěn.

62. V projednávané věci by ale neexistence opravného prostředku současně znamenala porušení zásady „rovnosti zbraní“. Lze se totiž domnívat, že protistrana, Taoiseach (předseda vlády), jako účastník řízení, který neměl ve věci úspěch, měl jistě možnost rozsudek ze dne 1. června 2018 napadnout.

[36] – Rozsudek High Court (Vrchní soud) ze dne 23. dubna 2021, Right to Know v. An Taoiseach, [2021] IEHC 233, bod 48).

[37] – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Société des produits Nestlé a další v. Mondelez UK Holdings & Services (C-84/17 P, C-85/17 P a C-95/17 P, EU:C:2018:596, bod 42), jakož i usnesení ze dne 29. dubna 2022, Valvis Holding v. Sun Stars & Sons a EUIPO (C-420/21 P, nezveřejněné, EU:C:2022:340, bod 22).

[38] – V tomto smyslu rozsudky ze dne 6. října 2009, GlaxoSmithKline Services v. Komise (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P und C-519/06 P, EU:C:2009:610, body 23 až 25), ze dne 21. prosince 2011, Iride v. Komise (C-329/09 P, nezveřejněný, EU:C:2011:859, body 48 až 50), jakož i ze dne 9. listopadu 2017, TV2/Danmark v. Komise (C-649/15 P, EU:C:2017:835, body 61 až 63).

[39] – Viz moje stanovisko ve věci Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, body 49 až 51 s dalšími odkazy).

[40] – Rozsudky ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, bod 69), a ze dne 17. července 2014, Sánchez Morcillo a Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, bod 36).

63. Zásada rovnosti zbraní je nedílnou součástí zásady účinné soudní ochrany práv, jež jednotlivci vyplývají z unijního práva, která je zakotvena v článku 47 Listiny [41]. Tato zásada je pouze logickým důsledkem pojmu spravedlivý proces jako takového a znamená povinnost nabídnout každému účastníku řízení přiměřenou možnost prezentovat jeho věc včetně důkazů za podmínek, které ho nestaví do jasně nevýhodnější situace oproti jeho protivníkovi [42].

64. Je ovšem významnou nevýhodou, pokud je jeden účastník řízení vázán zjištěním, jež se v dalším průběhu projeví jako nevýhoda, zatímco se protistrana, která z tohoto zjištění čerpá výhodu, mohla rozhodnout, zda toto zjištění napadne nebo přijme.

65. Obě hlediska, která předkládající soud zmiňuje ve čtvrté otázce, tedy že soud, který vydal rozsudek, jenž zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené, nepodal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a mezery v argumentaci účastníků řízení, jsou sice rovněž zajímavá, avšak sama o sobě nejsou rozhodující.

66. Skutečnost, že v řízení, které vedlo k vydání rozsudku ze dne 1. června 2018, nebyla Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, může hovořit spíše pro opětovné zkoumání právní otázky, o níž již bylo s konečnou platností rozhodnuto. Při neexistenci povinnosti k předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce má ovšem tato skutečnost při zvažování pouze relativně malou váhu [43].

67. Pokud účastníci řízení a zejména organizace Right to Know v řízení, které vedlo k vydání rozsudku ze dne 1. června 2018, neupozornili na již existující relevantní judikaturu Soudního dvora, hovoří tato skutečnost naproti tomu spíše pro to, že zjištění obsažená v tomto rozsudku jsou pro ně závazná. V tomto případě totiž nevyvinuli veškeré možné úsilí, aby dosáhli správného, pro ně výhodného rozhodnutí. Platí to tím spíše v případě, kdy v dotčeném procesním právu velmi výrazně platí dispoziční zásada, která účastníkům řízení ukládá, aby předložili příslušné precedenty. Váha tohoto hlediska je ale také omezená, protože vzhledem k chybějícím precedentům mohl High Court (Vrchní soud) již v prvním řízení intenzivněji zvažovat předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Hlavní rozsudek týkající se výkladu vnitřní komunikace [44] byl navíc vydán až po prvním rozsudku ze dne 1. června 2018.

68. Na třetí a čtvrtou otázku je proto třeba odpovědět tak, že vnitrostátní soud musí v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivity upustit od přihlédnutí k zjištěním, s nimiž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, aby obnovil soulad dotčeného stavu s unijní právní úpravou, pokud použitelná vnitrostátní procesní pravidla takovouto možnost stanoví pro čistě vnitrostátní skutkový stav. Má-li soud posuzovací pravomoc, musí zejména vzít v úvahu, zda měl účastník řízení, který je zjištěním, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, nepříznivě dotčen, možnost napadnout toto zjištění opravným prostředkem a zda v tomto rozsahu panovala mezi účastníky řízení „rovnost zbraní“. Naproti tomu skutečnost, zda byla před zjištěním, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, Soudnímu dvoru předložena žádost

[41] – Rozsudky ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 48), a ze dne 17. července 2014, Sánchez Morcillo a Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, bod 48), a ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, bod 61).

[42] – Rozsudky ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 71), ze dne 28. července 2016, Conseil des ministres (C-543/14, EU:C:2016:605, bod 40), ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 96), a ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, bod 61).

[43] – K důsledkům porušení povinnosti předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce rozsudek ze dne 13. ledna 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, body 27 a 28). Viz rovněž rozsudky ze dne 4. října 2012, Bjankov (C-249/11, EU:C:2012:608, body 77 a 78), jakož i ze dne 20. prosince 2017, Incyte (C-492/16, EU:C:2017:995, body 47 a 48).

[44] – Rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Land Baden-Württemberg (vnitřní komunikace) (C-619/19, EU:C:2021:35 bod 28).

o rozhodnutí o předběžné otázce, nebo zda účastníci řízení upozornili vnitrostátní soud před tímto zjištěním na příslušnou judikaturu Soudního dvora, má pro výkon posuzovací pravomoci jen malý význam.

V. Závěry

69. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby rozhodl následovně:

„1) Záznamy z formálních jednání představitelů moci výkonné v rámci vlády členského státu, jichž se členové vlády musí účastnit a jednat na nich jako kolektivní orgán, musí být pro účely žádosti o přístup k informacím o životním prostředí obsaženým v těchto záznamech kvalifikovány jako ‚vnitřní komunikace' ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. e) směrnice 2003/4 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí. Pokud lze tato jednání přiřadit ke končené fázi řízení, jedná se zároveň o ‚řízení' u orgánu veřejné moci ve smyslu čl. 4 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice.

2) Překážka věci pravomocně rozsouzené, která se váže k vnitrostátním soudním rozhodnutím, je součástí procesní autonomie členských států. Nicméně platí zásady rovnocennosti a efektivity.

   a) Zásada efektivity nepožaduje, aby se překážka věci pravomocně rozsouzené omezovala na *ratio decidendi*.

   b) Vnitrostátní soud musí v souladu se zásadami rovnocennosti a efektivity upustit od přihlédnutí ke zjištěním, s nimiž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, aby obnovil soulad dotčeného stavu s unijní právní úpravou, pokud použitelná vnitrostátní procesní pravidla takovouto možnost stanoví pro čistě vnitrostátní skutkový stav. Má-li soud posuzovací pravomoc, musí zejména vzít v úvahu, zda měl účastník řízení, který je zjištěním, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, nepříznivě dotčen, možnost napadnout toto zjištění opravným prostředkem a zda v tomto rozsahu panovala mezi účastníky řízení ‚rovnost zbraní'. Naproti tomu skutečnost, zda byla před zjištěním, s nímž je spojena překážka věci pravomocně rozsouzené, Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, nebo zda účastníci řízení upozornili vnitrostátní soud před tímto zjištěním na příslušnou judikaturu Soudního dvora, má pro výkon posuzovací pravomoci jen malý význam."