ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 28. júla 2011 *

Vo veci C-71/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Supreme Court of the United Kingdom (Spojené kráľovstvo) z 27. januára 2010 a doručený Súdnemu dvoru 8. februára 2010, ktorý súvisí s konaním:

Office of Communications

proti

Information Commissioner,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (spravodajca) a T. von Danwitz,

* Jazyk konania: angličtina.

generálna advokátka: J. Kokott,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 27. januára 2011,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Information Commissioner, v zastúpení: C. Lewis, barrister, ktorého splnomocnil M. Thorogood, solicitor,

— vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: S. Ossowski, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci D. Beard, barrister,

— švédska vláda, v zastúpení: A. Falk a C. Meyer-Seitz, splnomocnené zástupkyne,

— Európska komisia, v zastúpení: P. Oliver a C. ten Dam, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 10. marca 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS (Ú. v. EÚ L 41, s. 26; Mim. vyd. 15/007, s. 375).

2 Tento návrh bol predložený v rámci sporu medzi Office of Communications a Information Commissioner vo veci žiadosti o informácie týkajúce sa presnej lokalizácie vysielačov pre mobilné telefóny v Spojenom kráľovstve.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenie č. 1 smernice 2003/4 stanovuje:

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

4 Odôvodnenie č. 8 tejto smernice uvádza:

„Je potrebné zabezpečiť, aby každá fyzická osoba a právnická osoba mala právo prístupu k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú verejné orgány, bez povinnosti preukazovať oprávnený záujem."

5 Podľa odôvodnenia č. 16 uvedenej smernice:

„Právo na informácie znamená, že zverejňovanie informácií by malo byť všeobecným pravidlom a verejné orgány by mali byť oprávnené odmietnuť požiadavku na informácie o životnom prostredí v osobitných a jednoznačne definovaných prípadoch. Dôvody odmietnutia by sa mali vykladať obmedzujúcim spôsobom, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, by sa mal zvažovať oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Príčiny odmietnutia by sa mali poskytnúť žiadateľovi v lehote ustanovenej touto smernicou."

6 Článok 3 ods. 1 smernice 2003/4 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."

7 Článok 4 ods. 1 a 2 tejto smernice uvádza:

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

a) verejný orgán, ktorému je žiadosť adresovaná, požadované informácie nemá alebo nie sú preň uchovávané. V takom prípade, keď tento verejný orgán vie, že tieto informácie má alebo sú uchovávané pre iný verejný orgán, čo najrýchlejšie postúpi žiadosť tomuto inému orgánu a informuje o tom žiadateľa alebo informuje žiadateľa o verejnom orgáne, ktorému, podľa jeho názoru, možno podať žiadosť o požadované informácie;

b) žiadosť je zjavne nerozumná;

c) žiadosť je formulovaná príliš všeobecne, s prihliadnutím na článok 3 ods. 3;

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.

Ak sa žiadosť zamietne, pretože sa týka práve dokončovaného materiálu, verejný orgán uvedie orgán, ktorý materiál pripravuje, a uvedie predpokladaný čas potrebný na jeho dokončenie.

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

a) dôvernosť konania verejných orgánov, keď túto dôvernosť ustanovuje zákon;

b) medzinárodné vzťahy, verejnú bezpečnosť alebo národnú obranu;

c) prebiehajúce súdne procesy, možnosť každej osoby na spravodlivý súd alebo možnosť verejného orgánu viesť vyšetrovanie trestno-právnej alebo disciplinárnej povahy;

d) dôvernosť obchodných alebo priemyselných informácií, keď takúto dôvernosť ustanovuje národné právo alebo právo spoločenstva na ochranu oprávneného hospodárskeho záujmu vrátane verejného záujmu na zachovaní utajenia štatistických údajov a daňového tajomstva;

e) práva duševného vlastníctva;

f) dôvernosť osobných údajov alebo spisov vzťahujúcich sa na fyzickú osobu, keď táto osoba nesúhlasila so sprístupnením týchto informácií pre verejnosť a keď je takáto dôvernosť ustanovená národným právom alebo právom spoločenstva;

g) záujmy alebo ochranu ktorejkoľvek osoby, ktorá požadované informácie poskytla dobrovoľne bez toho, aby bola na to zo zákona povinná alebo jej bolo možné na základe zákona túto povinnosť uložiť, ak táto osoba s uverejnením príslušných informácií nesúhlasila;

h) ochranu životného prostredia, ktorej sa informácie o životnom prostredí týkajú, napríklad miesta výskytu vzácnych druhov.

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

V rámci a na účely uplatňovania [písm.] f) členské štáty zabezpečia, aby sa dodržali požiadavky smernice 95/46/ES Európskeho parlamentu a Rady z 24. októbra 1995 o ochrane osobnosti so zreteľom na spracovanie osobných údajov a o voľnom pohybe takých údajov [Ú. v. ES L 281, s. 31; Mim. vyd. 13/015, s. 355].“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

8 Na žiadosť Department of Health bol vykonaný nezávislý znalecký posudok nebezpečenstva spojeného s používaním mobilných telefónov. V správe o znaleckom posudku, nazvanej „Mobilné telefóny a zdravie“, sa uvádzalo, že umiestnenie vysielačov a povoľovacie konanie týkajúce sa týchto vysielačov predstavujú otázky verejného záujmu.

9 Vláda Spojeného kráľovstva následne vytvorila internetovú stránku s názvom „Sitefinder“, ktorú od konca roka 2003 spravoval Office of Communications, na účely poskytovania informácií týkajúcich sa umiestnenia vysielačov mobilnej telefónnej siete v Spojenom kráľovstve. Táto internetová stránka pozostáva z informácií dobrovoľne poskytnutých mobilnými operátormi z ich databáz. Jednotlivcom umožňuje po zadaní poštového smerovacieho čísla, názvu mesta alebo ulice vyhľadať na súradnicovej mape informácie týkajúce sa vysielačov, ktoré sú tam uvedené.

10 Internetová stránka Sitefinder obsahuje približnú lokalizáciu každého vysielača v každom sektore, ale neuvádza jeho na meter presnú lokalizáciu, ani či je nainštalovaný na úrovni ulice, skrytý v určitej štruktúre alebo budove alebo umiestnený v jej vrchnej časti.

11 Dňa 11. januára 2005 informačný riaditeľ Health Protection Scotland (Úrad pre ochranu zdravia v Škótsku), ktorý je pobočkou National Health Service (Štátny systém zdravia), požiadal Office of Communications o poskytnutie súradníc všetkých vysielačov, zjavne na epidemiologické účely.

12 Office of Communications zamietol tak pôvodnú žiadosť, ako aj žiadosť tohto riaditeľa o jej opätovné preskúmanie, pričom uviedol dva dôvody zamietnutia. Po prvé Office of Communications tvrdil, že zverejnenie informácií by ohrozilo verejnú bezpečnosť v zmysle článku 4 ods. 2 písm. b) smernice 2003/4, pretože zverejnenie lokalizácie zahŕňa zverejnenie umiestnenia vysielačov používaných na poskytovanie rádiovej siete polícii a záchranným službám a mohli by ho využiť páchatelia trestnej činnosti. Po druhé Office of Communications uviedol negatívny vplyv sprístupnenia týchto informácií vzhľadom na práva duševného vlastníctva mobilných operátorov, ktorí poskytli informácie.

13 Úradník Health Protection Scotland sa následne obrátil na Information Commissioner. Ten nariadil, aby Office of Communications informácie zverejnil. Office of Communications teda podal žalobu na Information Tribunal.

14 Pokiaľ ide o prvý dôvod zamietnutia, Information Tribunal rozhodol, že ochrana verejnej bezpečnosti by mohla byť ohrozená, ak by bola z dôvodu trestnej činnosti poškodená časť mobilnej telefónnej siete. Domnieval sa však, že vzhľadom na množstvo informácií, ktoré už sú prístupné verejnosti, by bol vplyv na verejnú bezpečnosť menej významný a neprevážil by verejný záujem na zverejnení týchto informácií. Verejný záujem na zverejnení podľa neho vyplýva z odporúčaní uvedených v znaleckom posudku, zo všeobecného významu priznaného poskytovaniu informácií z oblasti životného prostredia, z osobitného významu poskytovania týchto informácií verejnosti, či už jednotlivcom, alebo členom dotknutej skupiny, a zo špecifického významu informácií na epidemiologické účely.

15 Pokiaľ ide o druhý dôvod zamietnutia, Information Tribunal uznal, že mobilným operátorom sú priznané práva týkajúce sa databáz vzhľadom na všetky informácie poskytnuté Office of Communications, na základe ktorých bola vytvorená internetová sieť Sitefinder. Tento súd však zastával názor, že negatívny vplyv na uvedené práva duševného vlastníctva nemôže prevážiť verejný záujem na zverejnení týchto údajov.

16 Vzhľadom na to, že zamietnutie zverejnenia informácií týkajúcich sa životného prostredia, ktoré požadoval úradník Health Protection Scotland, neodôvodňuje ani jeden z dôvodov, Information Tribunal nariadil ich zverejnenie.

17 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), potvrdil rozhodnutie Information Tribunal a uviedol, že existuje všeobecná povinnosť zverejnenia. Podľa názoru High Court sú výnimky z tejto povinnosti

striktne obmedzené a zo znenia smernice 2003/4 vyplýva, že musia byť preskúmané „výnimka po výnimke“, čo je súčasne v súlade s cieľmi tejto smernice.

18 Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), ktorý rozhodoval o odvolaní, však dospel k opačnému záveru. Podľa neho treba odkaz na „výnimku“ chápať ako „jednu alebo viacero výnimiek“ a tento záver podporuje aj znenie ustanovení smernice 2003/4.

19 Supreme Court of the United Kingdom, ktorý rozhodoval o kasačnom opravnom prostriedku proti rozhodnutiam vydaným Court of Appeal, zastáva názor, že na účely rozhodnutia sporu, ktorý mu bol predložený, je dôležité poznať výklad Súdneho dvora v súvislosti s ustanovením uvedenej smernice, na ktorú sa odkazuje v tomto spore.

20 Za týchto okolností Supreme Court of the United Kingdom rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„V prípade, že má orgán verejnej moci k dispozícii informácie o životnom prostredí, ktorých zverejnenie by mohlo poškodiť samostatné záujmy, na ktoré sa vzťahuje viac ako jedna výnimka [v danom prípade záujmy verejnej bezpečnosti, ktorých sa týka článok 4 ods. 2 písm. b), a záujmy práva duševného vlastníctva, ktorých sa týka článok 4 ods. 2 písm. e)], hoci tento nepriaznivý vplyv by nepostačoval na to, aby došlo k preváženiu verejného záujmu na zverejnení, pokiaľ by sa každá výnimka posudzovala samostatne, vyžaduje smernica... 2003/4… ďalšie posúdenie, v rámci ktorého sa samostatné záujmy, na ktoré sa vzťahujú obe výnimky, sčítajú a potom sa spoločne porovnajú s verejným záujmom na zverejnení?“

O prejudiciálnej otázke

21 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate snaží zistiť, či orgán verejnej moci, ktorý má k dispozícii informácie o životnom prostredí alebo pre ktorý sú tieto informácie uchovávané, môže na účely posúdenia žiadosti, ktorej cieľom je sprístupniť tieto informácie fyzickej alebo právnickej osobe, pri svojom zvažovaní verejných záujmov, ktorým slúži zverejnenie, oproti záujmom, ktorým slúži zamietnutie zverejnenia, kumulatívne zohľadniť viaceré dôvody zamietnutia uvedené v článku 4 ods. 2 smernice 2003/4, alebo musí vykonať toto zváženie tak, že preskúma oddelene vždy len jeden z týchto záujmov.

22 Treba pripomenúť, ako vyplýva zo štruktúry smernice 2003/4, najmä z jej článku 4 ods. 2 druhého pododseku, ako aj odôvodnenia č. 16, že právo na informácie znamená, že zverejňovanie informácií by malo byť všeobecným pravidlom a orgány verejnej moci by mali byť oprávnené zamietnuť žiadosť o informácie o životnom prostredí len v osobitných a jednoznačne definovaných prípadoch. Dôvody zamietnutia by sa teda mali vykladať reštriktívnym spôsobom, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, by sa mal zvažovať oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie zverejnenia.

23 Je potrebné konštatovať, že podľa úvodných ustanovení tohto článku 4 ods. 2 „členské štáty môžu ustanoviť“ výnimky zo všeobecného pravidla zverejňovania informácií verejnosti. V prípade, že členský štát takéto výnimky v súlade s uvedeným ustanovením stanoví, znenie tohto ustanovenia neukladá nijaký konkrétny spôsob preskúmania dôvodov zamietnutia.

24 V tomto ohľade je opodstatnené po prvé uviesť, že podľa daného článku 4 ods. 2 druhého pododseku druhej vety „[v] každom jednotlivom prípade sa zvažuje verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie“. Ako vo svojich návrhoch uviedla generálna advokátka, táto veta má vlastnú funkciu nezávislú od prvej vety toho istého pododseku. Prvá veta druhého pododseku totiž už

vyjadruje povinnosť zvážiť každý z dôvodov zamietnutia oproti záujmu verejnosti na zverejnení informácie. Pokiaľ by určenie tejto povinnosti bolo jediným predmetom druhej vety, táto veta by bola len nadbytočným a neopodstatneným opakovaním zmyslu prvej vety tohto pododseku.

25 Po druhé treba pripomenúť, že pri zvážení existujúcich záujmov môže v prospech zverejnenia hovoriť viacero rôznych záujmov.

26 Odôvodnenie č. 1 smernice 2003/4 totiž stanovuje viaceré dôvody odôvodňujúce zverejnenie, medzi ktorými sú uvedené najmä „zlepšovanie povedomia o záležitostiach životného prostredia, voľná výmena názorov, účinnejšia účasť verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a… lepšie životné prostredie“.

27 Z toho vyplýva, že pojem „verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie“ uvedený v článku 4 ods. 2 druhom pododseku druhej vete danej smernice je potrebné považovať za globálny pojem zahŕňajúci viaceré dôvody odôvodňujúce zverejnenie informácií o životnom prostredí.

28 Preto je opodstatnené vyvodiť záver, že cieľom predmetného článku 4 ods. 2 druhého pododseku druhej vety je zváženie dvoch globálnych pojmov, čo umožňuje príslušnému orgánu verejnej moci v rámci tohto zváženia kumulatívne posúdiť dôvody zamietnutia zverejnenia.

29 Predchádzajúce posúdenie nevyvracia dôraz, ktorý sa v článku 4 ods. 2 druhom pododseku druhej vete kladie na povinnosť zvážiť existujúce záujmy „[v] každom jednotlivom prípade“. Tento dôraz totiž smeruje k zdôrazneniu toho, že uvedené zváženie treba vykonať nie prostredníctvom všeobecného opatrenia prijatého napríklad vnútroštátnym zákonodarcom, ale skutočným osobitným posúdením každej situácie predloženej príslušným orgánom v rámci žiadosti o prístup k informácii o životnom prostredí predloženej na základe smernice 2003/4 (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2010, Stichting Natuur en Milieu a i., C-266/09, Zb. s. I-13119, body 55 až 58).

30 Okrem toho skutočnosť, že tieto záujmy sú v článku 4 ods. 2 smernice 2003/4 uvedené oddelene, nebráni sčítaniu týchto výnimiek zo všeobecného pravidla zverejnenia, keďže záujmy, ktorým slúži zamietnutie zverejnenia, sa môžu niekedy v tej istej situácii alebo v tom istom prípade prekrývať.

31 Ďalej treba zdôrazniť, že pokiaľ jednotlivé záujmy, ktorým slúži zamietnutie zverejnenia, spadajú, ako je to v prejednávanej veci, pod dôvody zamietnutia uvedené v článku 4 ods. 2 smernice 2003/4, kumulatívne zohľadnenie týchto záujmov v rámci ich zváženia oproti verejným záujmom, ktorým slúži zverejnenie, nemôže byť dôvodom na zavedenie dodatočnej výnimky vzhľadom na dôvody, ktoré už sú uvedené v tomto ustanovení. Ak by takéto zváženie s verejnými záujmami, ktorým slúži zverejnenie, malo viesť k zamietnutiu zverejnenia, bolo by treba pripustiť, že toto obmedzenie prístupu k požadovaným informáciám je primerané, a teda aj odôvodnené vo vzťahu ku globálnemu záujmu, ktorý spoločne predstavujú záujmy, ktorým slúži zamietnutie zverejnenia.

32 Za týchto podmienok je potrebné na položenú otázku odpovedať tak, že článok 4 ods. 2 smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že orgán verejnej moci, ktorý má k dispozícii informácie o životnom prostredí alebo sú preň tieto informácie uchovávané, môže na účely posúdenia žiadosti, ktorej cieľom je sprístupniť tieto informácie fyzickej alebo právnickej osobe, pri zvažovaní verejných záujmov, ktorým slúži

zverejnenie, oproti záujmom, ktorým slúži zamietnutie zverejnenia, kumulatívne zohľadniť viaceré dôvody zamietnutia uvedené v tomto ustanovení.

O trovách

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

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

Článok 4 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS, sa má vykladať v tom zmysle, že orgán verejnej moci, ktorý má k dispozícii informácie o životnom prostredí alebo sú preň tieto informácie uchovávané, môže na účely posúdenia žiadosti, ktorej cieľom je sprístupniť tieto informácie fyzickej alebo právnickej osobe, pri zvažovaní verejných záujmov, ktorým slúži zverejnenie, oproti záujmom, ktorým slúži zamietnutie zverejnenia, kumulatívne zohľadniť viaceré dôvody zamietnutia uvedené v tomto ustanovení.

Podpisy