Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MICHAL BOBEK IŠVADA,
pateikta 2020 m. gruodžio 3 d.[1]

Byla C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
prieš
Commissioner for Environmental Information
dalyvaujant:
Courts Service of Ireland

(*High Court* (Aukštasis teismas, Airija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Galimybė susipažinti su valdžios institucijų turima informacija apie aplinką – Orhuso konvencija – Direktyva 2003/4/EB – „Teisminių funkcijų“ vykdymo sąvoka“

I. Įvadas

1. *Friends of the Irish Environment Ltd* yra nevyriausybinė organizacija. Ji paprašė suteikti jai, kaip trečiajai šaliai, galimybę susipažinti su užbaigtos bylos, susijusios su leidimo statyti vėjo jėgaines Korko grafystėje (Airija) išdavimu, dokumentais. Šis prašymas buvo atmestas. Sprendime atmesti prašymą buvo nurodyta, kad teismo bylos dokumentus sauganti institucija (pagal nacionalinę teisę – *Courts Service of Ireland* (Airijos teismų tarnyba)) tai daro teismų vardu vykdydama „teismines funkcijas“. Vykdydama šias funkcijas ši institucija veikia ne kaip „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal Direktyvą 2003/4/EB[2].

2. Šiomis aplinkybėmis *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) siekia išsiaiškinti sąvokos „teisminės funkcijos“ taikymo sritį, kiek tai susiję su sąvokos „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalį, apibrėžtimi. Kalbant plačiau, kyla klausimas, kiek teismams taikomi šioje direktyvoje, taigi ir Orhuso konvencijoje nustatyti įpareigojimai suteikti visuomenės nariams galimybę pateikus prašymą susipažinti su informacija apie aplinką.

1 Originalo kalba: anglų.

2 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinanti Tarybos direktyvą 90/313/EEB (OL L 41, 2003, p. 26; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 375).

II. Teisinis pagrindas

A. Tarptautinė teisė

3. Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (toliau – Orhuso konvencija) yra tarptautinė konvencija, kuria siekiama suteikti teises visuomenei ir nustatyti pareigas ją pasirašiusioms šalims bei jų valdžios institucijoms, susijusias su teise gauti informaciją, visuomenės dalyvavimu priimant sprendimus ir teise kreiptis į teismą aplinkosaugos klausimais. Europos bendrija ją pasirašė 1998 m., o vėliau ji buvo patvirtinta Tarybos sprendimu 2005/370/EB [3].

4. Konvencijos preambulėje, be kita ko, nurodyta:

„siekdamos tokiu būdu didinti sprendimų priėmimo proceso atskaitomybę bei viešumą ir stiprinti visuomenės paramą priimant aplinkosaugos sprendimus,

pripažindamos viešumo poreikį visose valstybės valdymo srityse ir kviesdamos įstatymų leidybos institucijas savo darbe įgyvendinti šios Konvencijos principus“.

5. Orhuso konvencijos 2 straipsnyje sąvoka „valstybės institucija“ apibrėžta taip:

„a) valstybės, regiono ir kito lygmens administracija;

b) fiziniai ar juridiniai asmenys, atliekantys nacionalinių įstatymų reglamentuotas valstybės administravimo funkcijas, įskaitant su aplinkosauga susijusias konkrečias prievoles, veiklą ar paslaugas;

c) bet kokie kiti fiziniai ar juridiniai asmenys, atliekantys valstybines pareigas ar funkcijas arba teikiantys su aplinkosauga susijusias paslaugas, kai juos kontroliuoja a arba b punktuose nurodyta institucija ar asmuo;

d) bet kokios regioninės ekonominės integracijos organizacijos, kuri yra nurodyta 17 straipsnyje ir kuri yra šios Konvencijos Šalis, institucijos.

Šis terminas neapima teismų ar įstatymų leidybos institucijų.“

B. Sąjungos teisė

6. Direktyva 2003/4 iš esmės pakeitė Tarybos direktyvą 90/313/EEB [4] tam, kad Sąjungos teisė būtų suderinta su Orhuso konvencijos tekstu ir kad būtų panaikinti valstybių narių įstatymų dėl galimybės susipažinti su valdžios institucijų turima informacija apie aplinką skirtumai [5].

7. Pagal Direktyvos 2003/4 1 straipsnį jos tikslai yra, pirma, „užtikrinti teisę susipažinti su valdžios institucijų turima arba joms skirta informacija apie aplinką ir nustatyti naudojimosi šia teise pagrindines sąlygas bei praktines priemones“ ir, antra, „užtikrinti, kad laikui bėgant informacija apie aplinką palaipsniui būtų pateikiama ir platinama visuomenei taip, kad būtų galima pasiekti, jog informacija apie aplinką būtų kuo plačiau sistemiškai prieinama ir platinama visuomenei“.

3 2005 m. vasario 17 d. Tarybos sprendimas dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais sudarymo Europos bendrijos vardu (OL L 124, 2005, p. 1) (toliau – Orhuso sprendimas).

4 1990 m. birželio 7 d. Tarybos direktyva dėl laisvo prieinamumo prie informacijos apie aplinką (OL L 158, 1990, p. 56; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 1 t., p. 402).

5 Direktyvos 2003/4/EB 6 ir 7 konstatuojamosios dalys.

8. Šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta:

„„Valdžios institucija“ – tai:

a) Vyriausybės arba kita valstybės valdymo institucija, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu;

b) bet kuris fizinis arba juridinis asmuo, pagal nacionalinę teisę vykdantis viešojo valdymo funkcijas, įskaitant konkrečias su aplinkos apsauga susijusias pareigas, veiklas arba paslaugas; ir

c) a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldus bet kuris fizinis arba juridinis asmuo, turintis viešųjų pareigų arba funkcijų, arba atliekantis viešąsias paslaugas, susijusias su aplinka.

Valstybės narės gali nustatyti, kad ši sąvoka neapima įstaigų arba institucijų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas. Jei šios direktyvos priėmimo metu jų konstitucinės nuostatos nenustato 6 straipsnyje nurodytos peržiūros procedūros, valstybės narės gali neįtraukti šių įstaigų arba institucijų į šią sąvoką.“

C. Nacionalinė teisė

9. 2007–2018 m. *European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations* (Europos Bendrijų nuostatai dėl galimybės susipažinti su informacija apie aplinką) (S.I. Nr. 133, 2007, ir S.I. Nr. 309, 2018) (toliau – GSIA nuostatai) Direktyvos 2003/4 nuostatos perkeltos į Airijos teisę. Jų 3 straipsnio 1 dalyje iš esmės įgyvendinta tos direktyvos 2 straipsnio 2 dalis.

10. Pagal GSIA nuostatų 3 taisyklės 2 dalį Airijoje sąvoka „valdžios institucija“ neapima „subjektų, vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas“.

III. Faktinės aplinkybės, procesas nacionaliniuose teismuose ir prejudicinis klausimas

11. 2016 m. vasario 25 d. *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) priėmė Sprendimą *Balz & Heubach / An Bord Pleanala* ([2016] IEHC 134]). Toje byloje buvo ginčijamas valdžios institucijos suteiktas leidimas statyti vėjo jėgaines Korko grafystėje (Airija).

12. 2016 m. liepos 9 d. *Friends of the Irish Environment* (toliau – ieškovė) raštu kreipėsi į *High Court* (Aukštasis teismas) centrinę raštinę su prašymu pateikti toje byloje visų šalių pateiktų procesinių dokumentų, rašytinių patvirtinimų, įrodymų ir rašytinių pastabų, taip pat oficialiai įformintų nutarčių kopijas (toliau bendrai – teismo bylos dokumentai). Šis prašymas buvo pateiktas vadovaujantis Orhuso konvencija, Direktyva 2003/4 ir GSIA nuostatais. Tuo metu, kai buvo pateiktas šis prašymas, Sprendimas *Balz & Heubach / An Bord Pleanala* nebuvo apskųstas apeliacine tvarka.

13. Kadangi už *High Court* (Aukštasis teismas) centrinės raštinės valdymą yra atsakingas *Courts Service of Ireland* (Airijos teismų tarnyba, toliau – *Courts Service*) pasitarus su *High Court* (Aukštasis teismas) pirmininku paskirtas teismo pareigūnas, 2016 m. liepos 13 d. *Courts Service* ieškovės prašymą atmetė. Ši sprendimą ji grindė, be kita ko, tuo, kad GSIA nuostatai nėra taikomi „teismo procesui arba per teismo procesą pateiktiems teisiniams dokumentams“.

14. 2016 m. liepos 18 d. ieškovė paprašė *Courts Service* peržiūrėti šį sprendimą. Negavusi atsakymo per nustatytą laikotarpį ieškovė įgijo teisę pateikti skundą *Commissioner for Environmental Information* (Informacijos apie aplinką komisaras, toliau – atsakovas). Skundą ji pateikė 2016 m. rugsėjo 15 d.

15. 2017 m. birželio 19 d. atsakovas nusiuntė ieškovei raštą, kuriame nurodė, kad jau buvo priimtas sprendimas panašioje byloje (Sprendimas *An Taisce & Courts Service*, CEI/15/0008). Atsakovas pažymėjo, kad kiekviena byla nagrinėjama iš esmės, ir paprašė ieškovės nurodyti priežastis, dėl kurių jis turėtų priimti kitokį sprendimą dėl ieškovės prašymo suteikti galimybę susipažinti su bylos, kurioje priimtas Sprendimas *Balz & Heubach / An Bord Pleanala*, dokumentais.

16. 2017 m. liepos 26 d. ieškovė nurodė priežastis, dėl kurių pateiktas skundas turi būti patenkintas.

17. 2017 m. liepos 31 d. atsakovas šį skundą atmetė. Jis padarė išvadą, kad saugodama prašomus dokumentus, įskaitant baigtų nagrinėti bylų dokumentus, *Courts Service* teismo vardu vykdo „teismines funkcijas“. Taigi, *Courts Service* nėra „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal GSIA nuostatų 3 taisyklės 1 dalį.

18. Ieškovė šį sprendimą apskundė *High Court*. Ji mano, kad įstaigoms arba institucijoms, vykdančioms „teismines funkcijas“, taikoma nukrypti leidžianti nuostata, pateikta Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje ir perkelta GSIA nuostatų 3 taisyklės 1 dalyje, neapima užbaigtų bylų dokumentų.

19. Abejodamas, kaip teisingai aiškinti Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalį, *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar galimybės susipažinti su teismo bylos dokumentais kontrolė, kai byloje galutinis sprendimas yra priimtas, sprendimo apskundimo terminas yra pasibaigęs, joks skundas ir joks kitas pareiškimas nėra pateiktas, tačiau tam tikromis aplinkybėmis kiti pareiškimai gali būti pateikti, laikytina „teisminių funkcijų“ vykdymu, kaip tai suprantama pagal 2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB 2 straipsnio 2 dalį?“

20. Rašytines pastabas pateikė ieškovė, atsakovas, *Courts Service*, Airija, Lenkijos vyriausybė ir Europos Komisija. Šios šalys taip pat buvo išklausytos per 2020 m. rugsėjo 16 d. posėdį.

IV. Analizė

21. Toliau nurodyta šios išvados struktūra. Pirmiausia nustatysiu Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies taikymo sritį (A skirsnis). Tuomet pereisiu prie klausimo, kada „valdžios institucija“ vykdo „teismines funkcijas“ (B skirsnis). Atsižvelgdamas į šias aplinkybes, išnagrinėsiu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą (C skirsnis). Galiausiai pateiksiu keletą pastabų dėl platesnio konteksto (D skirsnis).

22. Ši byla susijusi su gana specifiniu valstybės narės subjektu – *Courts Service of Ireland* (Airijos teismų tarnyba). Teisingumo Teismui pateiktose pastabose šis subjektas save apibūdino kaip „subjektą, kuris turi juridinio asmens statusą ir kurio kompetencijos sritis yra visiškai atskirta ir skiriasi“ nuo Airijos teismų raštinių kompetencijos. Jos veiklos sritį, be kita ko, sudaro (nagrinėjamų arba užbaigtų) teismo bylų dokumentų saugojimas, archyvavimas ir tvarkymas.

23. Tai, kad ši byla susijusi su vienoje valstybėje narėje nustatyta nevisiškai įprasta institucijų struktūra, kurioje nacionaliniams teismams padeda specifiniais tikslais įsteigtas privatinės teisės subjektas, neturi įtakos iškelto klausimo bendram pobūdžiui. Įvairiose valstybėse narėse administruoti teismo bylas (tiek nagrinėjamas, tiek užbaigtas) gali būti pavesta skirtingiems subjektams – nuo kiekvieno teismo tiesiogiai vykdomo bylų tvarkymo ir saugojimo iki kitų institucijų centralizuotai vykdomo bylų

administravimo. O pastarosios institucijos gali būti tiek Teisingumo ministerija arba Nacionalinės teismų taryba, tiek kitos nustatytos įstaigos arba institucijos. Institucijos kompetencija net gali priklausyti nuo bylos statuso – tokiu atveju nagrinėjamas bylas administruoja patys teismai, o užbaigtos bylos po tam tikro laiko perduodamos centrinei saugyklai.

24. Kitaip tariant, gali būti daug teismo bylų dokumentų administravimo aspektų. Todėl netikslinga nagrinėjant šią bylą ir joje keliamus klausimus detaliai ir techniniu požiūriu aptarti *Courts Service* (iš esmės nacionalinėje teisėje nustatytą) statusą ir jos specifinę padėtį nacionalinėje teismų sistemoje. Iš tiesų šis klausimas yra antraeilis.

25. Pagrindinis klausimas, kurį reikia išspręsti šioje byloje, yra susijęs su tuo, kas konkrečiai yra teismo bylų tvarkymas (visų pirma šios veiklos rūšis ir pobūdis), atsižvelgiant į Direktyvos 2003/4 struktūrą, ir ar tai gali būti laikoma teisminių funkcijų vykdymu, pirmiausia *nepaisant to, koks konkretus* valstybės narės *subjektas* vykdo šią veiklą. Vis dėlto šis klausimas turi dar vieną aspektą: kaip Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje pateiktas su „teisminėmis funkcijomis“ susijęs patikslinimas (arba nukrypti leidžianti nuostata) yra susijęs su to paties straipsnio pirmos pastraipos a–c punktuose pateikta sąvokos „valdžios institucijos“ apibrėžties pagrindine dalimi? Kuriems valstybių narių struktūrų subjektams arba dalims visų pirma turėtų būti taikoma Direktyva 2003/4? Čia susiduriame su tikrai esminiu šios bylos elementu: ar teismai yra „valdžios institucijos“, kaip tai suprantama pagal tos direktyvos 2 straipsnio 2 dalį, ir todėl jiems taikomas įpareigojimas suteikti galimybę susipažinti su „informacija apie aplinką“ pagal Direktyvos 2003/4 1 straipsnį ir 3 straipsnį?

26. Būtina išardyti šią apibrėžties matriošką taip, kaip ardoma bet kuri kita rusiška medinė lėlė – sluoksnis po sluoksnio; būtent tai dabar ir pamėginsiu padaryti.

A. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies taikymo sritis

27. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje pateikta sąvokos „valdžios institucija“ apibrėžtis. Jos pirmos pastraipos a ir b punktuose nurodytos valstybės įstaigos ir institucijos, kurioms taikomos „valdžios institucijoms“ nustatytos pareigos. a punktas iš esmės susijęs su sąvoka „vyriausybė“, o b punkte kalbama apie asmenis, „vykdančius viešojo valdymo funkcijas <…> [susijusias] su aplinkos apsauga“. Šios direktyvos nuostatos c punkte pateikta „likusi“ sąlyga, susijusi su a arba b punktuose nurodytai „įstaigai arba asmeniui pavaldžiais <…> fiziniais arba juridiniais asmenimis“.

28. Taigi, atsižvelgiant į šios apibrėžties struktūrą pirmoje pastraipoje, joje pateiktas subjektų, kuriuos apima ši sąvoka, sąrašas (teigiamas sąrašas). Po šio sąrašo pateikta antra pastraipa, kurios pirmame sakinyje pateikta nuostata, leidžianti į direktyvos taikymo sritį neįtraukti įstaigų arba institucijų, „vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas“. Antrame sakinyje nurodyta, kad tam tikromis aplinkybėmis šias funkcijas vykdančios įstaigos ir institucijos taip pat gali nepatekti į šios direktyvos nuostatų dėl teisminės peržiūros taikymo sritį.

29. Visos pagrindinės bylos šalys sutaria, kad teismo bylos kontrolė iki proceso pabaigos yra susijusi su „teisminių funkcijų“ vykdymu. Taigi, kol teismo byla yra „nagrinėjama“, teismai nepatenka į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį.

30. Šioje byloje kyla klausimas, ar, priėmus galutinius sprendimus ir išnaudojus visas apskundimo galimybes, *Courts Service* vykdomas teismo bylų dokumentų saugojimas yra „teisminė funkcija“. Jeigu taip būtų, šie bylų dokumentai nepatektų į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį.

31. Remdamasi Teisingumo Teismo sprendimu *Flachglas*[6] ieškovė teigia, kad Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje apibrėžtą sąvoką „valdžios institucija“ reikėtų suprasti taip, kad ji iš principo apima visas valstybės įstaigas ir institucijas, atsižvelgiant į prašymo leisti susipažinti su informacija pateikimo metu vykdomas funkcijas. Kitaip tariant, pagal šį aiškinimą antros pastraipos pirmas sakinys pakeičia bet kokią su struktūra susijusią pirmos pastraipos nuostatą. Ieškovės nuomone, bet kokiai vykdant „teismines funkcijas“ vykdomai veiklai taikomi laiko apribojimai, t. y. gali būti laikoma, kad įstaigos arba institucijos nepatenka į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį, tik jeigu iš tikrųjų galima teigti, kad jos vykdo tokias funkcijas. Apskritai Komisija šiam požiūriui pritaria, tačiau ji rekomenduoja kiekvieną prašymą leisti susipažinti su informacija vertinti atskirai, atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes.

32. Atsakovas, *Courts Service*, Airija ir Lenkijos vyriausybė pritaria aiškinimui, kuris iš esmės reikštų gana „institucinį“ požiūrį į atitinkamo subjekto apibrėžtį. Pirmą pastraipą ir antros pastraipos pirmą sakinį reikėtų aiškinti kartu su pirmoje pastraipoje pateikta institucine apibrėžtimi. Taigi, pagal šią apibrėžtį teismai, kaip institucijos, niekada nepatektų į pirmos pastraipos, taigi ir į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį, nes jie visada vykdo „teismines funkcijas“.

33. Nors nė viena bylos šalis to aiškiai nenurodė, yra dar ir trečias galimas variantas – šiek tiek pakeistas institucinis požiūris. Taikant šį aiškinimą, pagal antros pastraipos pirmą sakinį galima iš karto patikslinti išvadas, padarytas dėl pirmoje pastraipoje nurodytų institucijų, atsižvelgiant į atitinkamo subjekto tam tikru metu vykdomą konkrečią veiklą. Taigi, tokį aiškinimą galima apibūdinti kaip iš esmės institucinį su funkciniais pakeitimais arba patikslinimais.

34. Taigi, Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmame sakinyje vartojama sąvoka „teisminės funkcijos“, vadinasi, ir šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalyje pateikta visa apibrėžtis, gali būti aiškinama trimis būdais: i) grynai funkciniu, ii) iš esmės instituciniu ir iii) instituciniu su funkciniais patikslinimais.

35. Siekiant nustatyti, kuriam iš šių trijų aiškinimo būdų reikėtų teikti pirmenybę, pirmiausia reikia išnagrinėti keletą logiškai pirmiausia kylančių klausimų. Pirma, koks tiksliai yra Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos ir antros pastraipų tarpusavio santykis (1 dalis)? Tam reikia įvertinti pirmos pastraipos logiką ir struktūrą ir tik tada gali atsirasti galimybė remtis antroje pastraipoje pateikta nukrypti leidžiančia nuostata, susijusia su „teisminių funkcijų“ vykdymu (2 dalis). Toliau reikia detaliai išnagrinėti Sprendimą *Flachglas*[7], kuriuo remdamosi visos šalys taiko (skirtingą) sąvokos „teisminės funkcijos“ aiškinimą (3 dalis). Ir tik tada galėsiu aptarti Direktyvoje 2003/4 vartojamos sąvokos „teisminės funkcijos“ tris aiškinimo variantus (4 dalis).

1. Pirmos ir antros pastraipų tarpusavio santykis

36. Pateiktose pastabose visos šios bylos šalys išsamiai aptaria sąvokos „teisminės funkcijos“ aiškinimą. Tai iš esmės suprantama, nes ši sąvoka iš tiesų išskirta prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktame klausime. Vis dėlto sąvoka „teisminės funkcijos“ yra tik Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje pateiktos platesnės sąvokos „valdžios institucija“ dalis. Ji vartojama šios nuostatos antroje pastraipoje kaip sąlyga, patikslinimas arba galbūt net kaip išimtis. Visų pirma reikia aptarti ne tokį akivaizdų šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies pirmos ir antros pastraipų tarpusavio santykį.

6 2012 m. vasario 14 d. Sprendimas *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71).

7 2012 m. vasario 14 d. Sprendimas *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71).

37. Pirmiausia būtina išsiaiškinti, koks yra Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmo sakinio ir šios pastraipos antro sakinio santykis. Antros pastraipos pirmas sakinys pateiktas iš karto po sąlygos, kurioje pateikta „valdžios institucijos“ apibrėžtis, ir jame konkrečiai daroma nuoroda į pirmą pastraipą, siekiant paaiškinti jos taikymo sritį. O tos pačios pastraipos antrame sakinyje daroma nuoroda į jos pirmą sakinį, siekiant nustatyti su direktyvos 6 straipsnyje nustatytos peržiūros procedūros netaikymu susijusios nuostatos taikymo srities ribas. Atsižvelgiant į aptariamą nuostatą neaišku, kaip reikia suprasti šiuos du sakinius: ar juos reikia skaityti atskirai, atsižvelgiant į pirmos pastraipos taikymo sritį? Ar, kaip per posėdį tvirtino ieškovė, šie du sakiniai turi būti aiškinami kartu, siekiant nustatyti antros pastraipos bendrą (ir imperatyvią) reikšmę?

38. Man atrodo, kad šie du Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos sakiniai turi būti aiškinami atskirai vienas nuo kito.

39. Be to, kad šiuose dviejuose antros pastraipos sakiniuose daroma nuoroda į tas pačias įstaigas arba institucijas, šių dviejų sakinių nesieja joks kitas ryšys arba sąsaja. Jie yra susiję su skirtingomis situacijomis ir joms taikomi. Be to, Teisingumo Teismas jau yra išaiškinęs, kad antro sakinio tikslas nėra apriboti pirmame sakinyje numatytą valstybių narių galimybę neįtraukti į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį įstaigų ar institucijų, „vykdančių teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas“, ir šis sakinys nedaro tokio poveikio[8]. Šis antrasis sakinys veikiau skirtas reglamentuoti tam tikrų nacionalinių institucijų specifinę padėtį, kai pagal galiojančią nacionalinę teisę tokių institucijų priimti sprendimai Direktyvos 2003/4 priėmimo metu negalėjo būti peržiūrimi pagal direktyvoje nustatytus reikalavimus. Kaip per posėdį patvirtino Airija (tačiau tai dar turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), tokios situacijos šioje valstybėje narėje nėra.

40. Išsiaiškinus antros pastraipos vidinę struktūrą dabar būtina išnagrinėti Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmo sakinio (su „teisminėmis funkcijomis“ susijusi sąlyga) ir pirmos pastraipos santykį. Atsižvelgiant į antros pastraipos pirmo sakinio vietą direktyvos struktūroje, akivaizdu, kad jo poveikis priklauso nuo pirmos pastraipos taikymo. Kitaip tariant, logiška teigti, kad pirmoje pastraipoje pateiktoje apibrėžtyje nustatytas reikalavimas, kurį atitinkantis subjektas gali būti laikomas „valdžios institucija“, taikomas *prieš* keliant klausimą, ar tokia „valdžios institucija“ patenka į antros pastraipos pirmame sakinyje nustatytos išimties taikymo sritį.

41. Todėl tampa būtina aiškiai nustatyti Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos logiką ir struktūrą. Šiaip ar taip, jeigu teismai nepatektų į sąvokos „valdžios institucija“ apibrėžties, kaip ji suprantama pagal tos nuostatos pirmą pastraipą, taikymo sritį, bet koks antros pastraipos galimas ribojamasis arba naikinamasis poveikis šiai apibrėžčiai taptų neaktualus.

2. Ar pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalį teismai yra „valdžios institucijos“?

42. Ieškovė ir Komisija laikosi požiūrio, kad (valstybės narės) teismai patenka į sąvokos „valdžios institucija“ apibrėžties, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą, taikymo sritį.

8 2012 m. vasario 14 d. Sprendimas *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 48 punktas).

43. Visų pirma reikėtų priminti, kad nors Direktyvos 2003/4 priėmimo metu galbūt nebuvo galima teigti, kad ja į Sąjungos teisę visiškai perkelta Orhuso konvencija, nes ji buvo priimta prieš Europos Sąjungai patvirtinant Orhuso konvenciją 2005 m., dabar ši konvencija yra sudedamoji Sąjungos teisės sistemos dalis[9]. Todėl Teisingumo Teismas yra pripažinęs, kad teisės aktų leidėjai siekė užtikrinti, kad Direktyva 2003/4 būtų suderinta su Orhuso konvencija[10]. Vadinasi, aiškinant Direktyvą 2003/4 reikia atsižvelgti į Orhuso konvencijos tekstą ir tikslą[11].

44. Šioje byloje tai reiškia, kad Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalis turi būti aiškinama atsižvelgiant į Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalį. Abiejose šiose nuostatose apibrėžta sąvoka „valdžios institucija“ („valstybės institucija“). Taip panašiai nustatytos jų abiejų taikymo srities ribos. Vis dėlto atidžiau išnagrinėjus paaiškėja, kad iš dalies tai padaryta skirtingai.

45. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies a punkte kalbama apie „Vyriausybės arba kitą valstybės valdymo instituciją, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu“. Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalies a punkte nurodyta „valstybės, regiono ar kito lygmens administracija“. Šių teisės aktų tekste ir parengiamuosiuose dokumentuose aiškiai nenurodyta, kodėl šios formuluotės taip skiriasi.

46. Versijoje anglų kalba Direktyvos 2003/4 ir Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punktai yra beveik identiški. Juose abiejuose kalbama apie „fizinius arba juridinius asmenis, pagal nacionalinę teisę vykdančius viešojo valdymo funkcijas, įskaitant konkrečias su aplinkos apsauga susijusias pareigas, veiklas arba paslaugas“ („fizinius ar juridinius asmenis, atliekančius nacionalinių įstatymų reglamentuotas valstybės administravimo funkcijas, įskaitant su aplinkosauga susijusias konkrečias prievoles, veiklą ar paslaugas“). Tą patį galima pasakyti palyginus abiejų teisės aktų c punktus. Jų formuluotės taip pat iš esmės tapačios. Juose nurodytas „a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldus bet kuris fizinis arba juridinis asmuo, turintis viešųjų pareigų arba funkcijų, arba atliekantis viešąsias paslaugas, susijusias su aplinka“ („bet kokie kiti fiziniai ar juridiniai asmenys, atliekantys valstybines pareigas ar funkcijas arba teikiantys su aplinkosauga susijusias paslaugas, kai juos kontroliuoja a arba b punktuose nurodyta institucija ar asmuo“). Kitaip tariant, šioje nuostatoje atmetamos užsakomosios paslaugos.

47. Siekiant išsamumo pažymėtina, kad versijoje anglų kalba yra dar du taikymo srities skirtumai. Pirma, Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje nurodyta, kad konvencijos 2 straipsnio 2 dalyje pateikta teigiama apibrėžtis „neapima teismų ar įstatymų leidybos institucijų“. Kitaip tariant, ši nuostata suformuluota *imperatyviai*. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmame sakinyje vartojama *dispozityvi* formuluotė („gali nustatyti“). Taigi, pagal ją valstybės narės gali pasirinkti savo nacionalinėje teisėje apriboti taikymo sritį. Antra, nors direktyvos 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos antras sakinys neturi lemiamos reikšmės šiai bylai[12], jo atitikmens Orhuso konvencijoje nėra.

48. Kokią įtaką visos šios aplinkybės turi sprendžiant klausimą, ar teismai, kaip institucijos, patenka į kurį nors iš Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos trijų punktų?

9 2011 m. kovo 8 d. Sprendimas *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, 30 punktas).

10 2012 m. vasario 14 d. Sprendimas *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 31 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. Direktyvos 2003/4 5 konstatuojamąją dalį ir prie Orhuso konvencijos pridėtą deklaraciją.

11 2013 m. gruodžio 19 d. Sprendimas *Fish Legal ir Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, 37 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

12 Kaip išsamiai paaiškinta šios išvados 39 punkte.

49. Nė viena šalis neišreiškė nuomonės dėl šio klausimo. Per posėdį ieškovė ir Komisija tik nurodė, kad teismai patenka į a punkto taikymo sritį kaip „vyriausybės“ dalis. O *Courts Service* paaiškino, kad paprastai teismai nevykdo „vyriausybės funkcijų“, kaip ši sąvoka suprantama tradiciškai, jie taip pat nevykdo „valdymo funkcijų <…> [susijusių] su aplinkos apsauga“, kaip tai suprantama pagal direktyvos 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punktą. Be to, atsižvelgiant į tai, kad šios nuostatos c punktas apima bet kurį asmenį, „pavaldų“ a arba b punktuose nurodytai įstaigai, vargu, ar teismai galėtų patekti į šio punkto taikymo sritį.

50. Manau, kad sudėtinga sąvoką „teismai“ įtraukti į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punkto taikymo sritį. Žinoma, tam tikrais gana ribotais atvejais teismai galėtų būti laikomi „juridiniais asmenimis, pagal nacionalinę teisę vykdančiais viešojo valdymo funkcijas“, kaip nurodyta šios nuostatos b punkte.

51. Kita vertus, atskirai nagrinėjamą Orhuso konvencijos 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punkte vartojamą sąvoką „administracija“ galima suprasti siaurai, t. y. kad ji aiškiai apima tik vykdomąją valdžią, tačiau neapima teisminės ir įstatymų leidžiamosios valdžios. Vis dėlto, jeigu būtų tiksliau pabrėžiama sąvoka „valdymas“, neatskiriama nuo „valstybės valdymo“, ir ji būtų siejama su konvencijos preambule, kurioje kalbama apie viešumo poreikį „visose valstybės valdymo srityse“, būtų galima teigti, kad sąvoka „administracija“ apima visas principų ir taisyklių, pagal kuriuos reguliuojama valstybė, sistemas [13]. Jeigu būtų taikomas toks aiškinimas, galbūt būtų galima aiškinti, kad Orhuso konvencija, bent jau atsižvelgiant į jos tekstą, taikoma visoms valstybės valdžioms, įskaitant teismus.

52. Kita vertus, Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktą būtų sunku aiškinti pagal tokią platesnę „valdymo“ sampratą, nes jame pateiktoje apibrėžtyje „vyriausybė“ konkrečiai siejama su „kita valstybės valdymo institucija, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu“. Kokia prasmė būtų kartu nurodyti „vyriausybę *arba* kitą valstybės valdymo instituciją“, jeigu turėtų būti laikoma, kad pati sąvoka „vyriausybė“ jau apima visas valstybės valdžios šakas? Kita kategorija „kita valstybės valdymo institucija, įskaitant viešąsias patariamąsias įstaigas nacionaliniu, regioniniu arba vietos mastu“ būtų visiškai nereikalinga. Orhuso konvencijos įgyvendinimo vadove sąvoka „administracija“ taip pat siejama su „politine valdžia“ [14].

53. Be to, jeigu daugiau reikšmės būtų teikiama tam, kad konvencijoje daug dėmesio skiriama „sprendimų priėmimo proceso <…> viešumui“, ir Teisingumo Teismo aiškinimui, kad ši sąvoka apima tik „administracines institucijas“ [15], būtų sunku įsivaizduoti, kad 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktas, kaip jis suformuluotas Direktyvoje 2003/4, siejamas su Orhuso konvencijos tikslais, galėtų būti aiškinamas taip, kad jis apima ne vien sprendimų priėmimą politiniu (ir administraciniu) lygmeniu. Taigi, nors tai gali būti suprantama kalbant bent jau apie teismų administracinę veiklą, daug sunkiau Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktą aiškinti taip, kad jis taikomas ir teismams.

54. Dėl Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punkto manau, kad, atvirkščiai, jis gali būti aiškinamas lanksčiau. Šis punktas turi apimti „bet kurį fizinį arba juridinį asmenį, pagal nacionalinę teisę vykdantį viešojo valdymo funkcijas, įskaitant konkrečias su aplinkos apsauga susijusias pareigas, veiklas arba paslaugas“. Vartojamas žodis „įskaitant“ rodo, kad tokias funkcijas vykdantis asmuo nebūtinai turi vykdyti veiklą aplinkos apsaugos srityje [16]. Taip gali būti, tačiau nebūtinai. Žinoma, „viešojo valdymo funkcijos“ paprastai siejamos su įprastu vyriausybės įgaliojimų

13 Taip pat žr. Reglamento (EB) Nr. 1367/2006, pagal kurį Orhuso konvencija taikoma Europos Sąjungos institucijoms ir organams, 7 konstatuojamąją dalį, kurioje nurodyta, kad „Orhuso konvencija apibrėžia valdžios institucijas plačiąja prasme“ – 2006 m. rugsėjo 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1367/2006 dėl Orhuso konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais nuostatų taikymo Bendrijos institucijoms ir organams (OL L 264, 2006, p. 13).

14 Žr. Orhuso konvencijos įgyvendinimo vadovą, p. 47. Dėl šio vadovo statuso žr. 2013 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Fish Legal ir Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, 38 punktas).

15 Žr. 2012 m. vasario 14 d. Sprendimą *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 40 punktas).

16 Taip pat žr. Orhuso konvencijos įgyvendinimo vadovą, p. 46.

įgyvendinimu, o ne su valstybės teisminių institucijų vykdomu ginčų sprendimu. Vis dėlto, atsižvelgiant į valstybės narės teismų sistemą, gali būti atvejų, kai teismai vykdo tokią veiklą, kurią vykdydama teismu vadinama įstaiga arba institucija faktiškai nevykdo jokių teisminių funkcijų, kai atlieka tam tikrus konkrečius veiksmus [17].

55. Apskritai manau, kad atsižvelgiant į Orhuso konvencijos bendrą tikslą ir dvasią sąvokos „valdžios institucija“ („valstybės institucija“) nereikėtų aiškinti pernelyg kūrybingai. Jeigu teisės akto bendras tikslas yra didinti sprendimų priėmimo proceso atskaitomybę ir viešumą *aplinkosaugos srityje* (kaip nurodyta Orhuso konvencijos preambulėje), būtų logiška, jeigu toks teisės aktas būtų taikomas tokioms įstaigoms arba institucijoms, kuriose tokie sprendimai faktiškai priimami. *A priori* ir vertinant abstrakčiai institucijų lygmeniu, kalbama ne apie teisėkūros lygmenį (kur kuriamos išsamios tokių sprendimų priėmimo taisyklės) ir ne apie teisminę kontrolę (kurią vykdant galima patikrinti priimto sprendimo teisėtumą ir, nustačius trūkumų, klausimas paprastai grąžinamas svarstyti valdžios institucijai, kad ši priimtų naują sprendimą).

56. Vis dėlto, jeigu reikėtų nurodyti konkretų punktą, manau, kad Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punktas tinka geriausiai. Taip yra ypač atsižvelgiant į gerokai griežtesnę tos pačios nuostatos a punkto formuluotę. Nesu įsitikinęs, kad ieškovė arba Komisija pateikė pakankamai svarių argumentų, į kuriuos atsižvelgiant būtų galima atsakyti į esminį klausimą, ar Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirma pastraipa tikrai turi apimti valstybių narių teismus kaip „valdžios institucijas“. Vis dėlto esu pasirengęs pripažinti, kad kai kuriose veiklos srityse institucijoms, virš kurių įėjimų esančiose iškabose nurodytas žodis „teismas“, iš tiesų gali būti pavesta „pagal nacionalinę teisę vykdyti viešojo valdymo funkcijas“, kiek tai susiję su kai kuriomis jų atliekamomis funkcijomis.

57. Dabar išsiaiškinkime, kokią įtaką šiai padėčiai, kurią kol kas aiškinome atsižvelgdami vien į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą, turi šios nuostatos antra pastraipa. Kadangi visos šalys, siekdamos išsiaiškinti antros pastraipos ir visų pirma sąvokos „teisminės funkcijos“ reikšmę, remiasi Sprendimu *Flachglas*, prieš pradedant nagrinėti šį klausimą pirmiausia būtina detaliai išanalizuoti tą sprendimą.

3. Sprendimas Flachglas

58. Toliau nurodomos Teisingumo Teismo sprendimo *Flachglas* faktinės aplinkybės. Vokietijos teisės aktų leidėjas, remdamasis Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmu sakiniu, nacionalinėje teisėje nustatė, kad, kai federalinės ministerijos dalyvauja teisėkūros procese, jos neprivalo atskleisti informacijos apie aplinką, susijusios su šiuo procesu. Teisingumo Teismo buvo prašoma patvirtinti tokį šių nuostatų įgyvendinimą Vokietijos teisėje ir nurodyti, iki kada tokiai ministerijai gali būti netaikomi reikalavimai, susiję su pagal Direktyvą 2003/4 suteiktomis teisėmis susipažinti su informacija apie aplinką.

59. Teisingumo Teismas nusprendė, kad, atsižvelgiant į Orhuso konvencijos ir Direktyvos 2003/4 kontekstą, paskirtį ir tikslą, akivaizdu, jog šiuose teisės aktuose „valdžios institucijos“ buvo nurodytos tik siekiant įvardyti jas tiek, kiek jos veikia kaip administracinės institucijos, kurios, vykdydamos savo funkcijas, turi informacijos apie aplinką [18]. Tai išplaukia iš Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos, nes šios nuostatos pirmo sakinio, siejamo su Orhuso konvencija, tikslas – leisti valstybėms

17 Žr., pavyzdžiui, 2006 m. balandžio 27 d. Sprendimą *Standesamt Stadt Niebüll* (C-96/04, EU:C:2006:254, 17 punktas).

18 2012 m. vasario 14 d. Sprendimas *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 40 ir 48 punktai).

narėms valdžios institucijomis nelaikyti įstaigų arba institucijų, vykdančių „teismines arba įstatymų leidžiamąsias funkcijas“ [19]. Siekiant atsižvelgti į įvairialypius procesus, kurie lemia valstybių narių teisminių ir įstatymų leidybos institucijų specifiškumą [20], reikia taikyti šios nuostatos, leidžiančios nukrypti nuo bendrųjų teisės susipažinti su informacija suteikimo taisyklių, funkcinį aiškinimą [21].

60. Kalbant apie Vokietijos teisėje nustatytą nukrypti leidžiančią nuostatą, taikomą teisėkūros procese dalyvaujančiai ministerijai, tokios funkcijos vykdymas baigiasi „pasibaigus šiam procesui“. Nuo to momento taikyti šios direktyvos 1 straipsnyje įtvirtinto teisės susipažinti su „informacija apie aplinką“ principo išimtį nebėra pagrįsta [22].

61. Ieškovė ir Komisija siūlo šį laiko elementą taikyti ir kalbant apie su „teisminėmis funkcijomis“ susijusią nukrypti leidžiančią nuostatą. Paprastai tariant, jos tvirtina, kad „teisės aktų leidėjai yra teisės aktų leidėjai tik tol, kol vyksta teisėkūros procesas“, taigi „teismai turėtų būti teismai tik tol, kol nagrinėjama byla“.

62. Vis dėlto šie argumentai neatspindi Sprendimo *Flachglas* gana svarbaus faktinio aspekto. Akivaizdu, kad tuo metu, kai buvo pateiktas prašymas leisti susipažinti su informacija, aptariama federalinė ministerija buvo „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje pateiktą apibrėžtį. Akivaizdu, kad ji atitiko *institucinį* apibrėžties aspektą. Jos taikymo srities ministerija galėjo „išvengti“ tik remdamasi su „įstatymų leidžiamosiomis funkcijomis“ susijusia nukrypti leidžiančia nuostata. Taigi, akivaizdžiai į sąvokos taikymo sritį patenkantis subjektas galėjo į ją nepatekti ir kilo klausimas, „kiek laiko“ tai galėjo trukti. Šiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas rėmėsi direktyvos 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmo sakinio „funkciniu aiškinimu“, nes, kai ministerija vykdė „įstatymų leidžiamąsias funkcijas“, ji veikė ne kaip „administracinė institucija“ [23].

63. Būtent šią ministerijos „dvejopą tapatybę“ arba „padalytą statusą“ siekė pripažinti Teisingumo Teismas. Kitaip tariant, institucija *struktūriniu* požiūriu gali būti laikoma vykdomosios valdžios dalimi, kuriai taikoma Direktyva 2003/4, o *funkciniu* požiūriu – vykdyti veiklą, kuri yra apsaugoto „teisėkūros proceso“ dalis ir nepatenka į jos taikymo sritį. Paprastai tariant, Sprendime *Flachglas* iš esmės buvo nurodyta, kad į taikymo sritį „instituciniu požiūriu patenkantis“ subjektas gali laikinai į ją „nepatekti funkciniu požiūriu“.

64. Vis dėlto, kaip teigia ieškovė ir Komisija, visai kitaip yra tuo atveju, kai Direktyvos 2003/4 (ir, žinoma, Orhuso konvencijos) 2 straipsnio 2 dalyje pateikta sąvoka „valdžios institucija“ („valstybės institucija“) aiškinama taip, kad ji savaime turi būti „aiškinama atsižvelgiant į funkciją“, nepaisant atitinkamo subjekto „struktūrinio“ pobūdžio. Jeigu būtų taikomas toks aiškinimas, tarsi išnyktų Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje pateikta teigiamu sąrašu grindžiama apibrėžtis. Tokiu atveju atliekant vertinimą pagal šią nuostatą reikėtų taikyti tik vieną su funkcija susijusį kriterijų ir išimties taikymas būtų siejamas su vienintele sąlyga, kurią įvykdžius būtų daroma galutinė išvada dėl atitinkamos institucijos arba įstaigos statuso. Kitaip tariant, antros pastraipos pirmas sakinys būtų taikomas visiškai priešingai nei Sprendime *Flachglas*: ne kaip nustatantis laikiną su funkcija susijusią išimtį, o kaip radikaliai instituciniu požiūriu išplečiantis Direktyvos 2003/4 taikymo sritį.

19 Ten pat, 40–42 punktai.

20 Ten pat, 44 ir 49–50 punktai.

21 Ten pat, 49 punktas.

22 Ten pat, 55–56 punktai.

23 Ten pat, 40 ir 49 punktai.

65. Apibendrindamas galėčiau pažymėti, kad, mano nuomone, Sprendime *Flachglas* Teisingumo Teismas nenurodė, jog visa Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje pateikta apibrėžtis yra tik „funkcinė“ ir joje visiškai neatsižvelgiama į šios nuostatos pirmos pastraipos institucinį aspektą. Šis apibrėžties aspektas toje byloje tiesiog nebuvo svarbus, nes ministerija akivaizdžiai yra „valdžios institucija“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalį. Su įstatymų leidžiamosiomis funkcijomis susijusios nukrypti leidžiančios nuostatos funkciniu aspektu buvo remiamasi tik antrajame etape, siekiant tik laikinai į aptariamos sąvokos taikymo sritį neįtraukti subjektų, kurie kitomis aplinkybėmis į ją patektų, bet ne pirmajame etape, siekiant nustatyti, kas visų pirma patektų į šios apibrėžties taikymo sritį.

4. Aiškinimo variantai

66. Taigi, nei atsižvelgiant į Sprendimą *Flachglas*, kaip jis suprantamas pagal jo paties kontekstą, nei, tiesą sakant, į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies tekstą, nėra pagrindo taikyti „grynai funkcinio“ požiūrio, kurį palaiko ieškovė ir Komisija, kaip nurodyta šios išvados 31 punkte. Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies antros pastraipos pirmo sakinio negalima aiškinti taip, kad jis panaikina pirmoje pastraipoje pateiktą „struktūrinę“ apibrėžtį.

67. Lieka išnagrinėti du variantus, nurodytus šios išvados 32 ir 33 punktuose: „institucinį“ ir „institucinį su funkciniais patikslinimais“. Ar teismus galima įtraukti į apibrėžties pirmą dalį, t. y. ar jie yra „valdžios institucijos“ pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos bet kurį punktą? Skirtumas nėra vien kosmetinis: jeigu teismai visų pirma „struktūriniu“ požiūriu nepatektų į pirmos pastraipos bet kurio punkto taikymo sritį, jų nebereikėtų pašalinti iš šios taikymo srities dėl vykdomų funkcijų pagal antrą pastraipą.

68. Praktiškai šie du požiūriai skiriasi tuo, kad pagal „institucinį“ požiūrį teismai niekada nepatektų į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį kaip institucijos. Pagal institucinį su funkciniais patikslinimais požiūrį teismo vykdomos funkcijos būtų svarbios jau apibrėžiant jo statusą pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmą pastraipą.

69. Taigi, pagal šį požiūrį, jeigu Direktyvos 2003/4 (ir Orhuso konvencijos) 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punkte vartojama sąvoka „viešojo valdymo funkcijos“ („valstybės administravimo funkcijos“) būtų aiškinama plačiai, kaip apimanti ir teismus, šios institucijos patektų į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį tik kai *nevykdo* savo įprastos teismų veiklos. Kitaip tariant, jos patektų į direktyvos taikymo sritį tik tuomet, kai vykdo „viešojo valdymo funkcijas“. Vis dėlto tokiu atveju būtų pripažįstama, kad galbūt šių institucijų statusas yra „padalytas“, todėl kartais gali nutikti taip, kad jos kartais patenka į šios direktyvos taikymo sritį, kai vykdo kokias nors viešojo valdymo funkcijas pagal nacionalinę teisę.

70. Apskritai šis požiūris atrodo tinkamiausias.

71. Pirma, institucinis su funkciniais patikslinimais požiūris atspindi lankstų požiūrį į valstybių narių institucijų įvairovę. Pagal jį pripažįstama tam tikrose nacionalinėse sistemose teismų vykdomų funkcijų įvairovė ir taip leidžiama įtraukti valstybių narių teismus į direktyvos taikymo sritį, kai šios institucijos atlieka bet kokius „administracinius veiksmus“. Tuo pat metu jį taikant apsaugomas teismo procesas, nes į aptariamą taikymo sritį nepatenka visa jų kaip ginčus sprendžiančių institucijų veikla[24], nes ši veikla tiesiog nėra „viešojo valdymo funkcijų vykdymas“.

24 Panašūs dėl SESV 15 straipsnio 3 dalies kylantys klausimai nagrinėjami mano išvadoje byloje *Komisija / Breyer* (C-213/15 P, EU:C:2016:994, 52–64 punktai).

72. Antra, kitaip nei pagal atsakovo, *Courts Service*, Airijos ir Lenkijos vyriausybės siūlomą požiūrį, taikant šį požiūrį vertinimas nepriklauso vien nuo valstybių narių nacionalinėje teisėje formaliai nustatytos struktūros, kuri gali nevisiškai atspindėti atitinkamo subjekto veiklą. Taip pagal jį pripažįstama praktinė tikrovė, kad kartais dalis tam tikrų institucijų, kurios atsižvelgiant į struktūrą vadinamos teismais, veiklos gali būti faktiškai susijusi su „viešojo valdymo funkcijų“ vykdymu, įskaitant funkcijas, susijusias su aplinkos apsauga, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punktą.

73. Šią situaciją iliustruoja toks pavyzdys: įsivaizduokime, kad teismas nusprendžia pasistatydinti naują pastatą. Pavyzdžiui, bokštą. Vykdant tokio masto statybą gali būti reikalaujama laikytis įvairių aplinkosaugos reikalavimų. Tokia veikla susijusi ne su „teisminių funkcijų“, o su administracinių funkcijų vykdymu, iš tiesų, ko gero, su „viešojo valdymo funkcijų <…> [susijusių] su aplinkos apsauga“, vykdymu. Kartu gali būti nustatytas įpareigojimas patenkinti visus prašymus leisti susipažinti su dokumentais pagal Direktyvą 2003/4, taip pat kiti galimi iš šios direktyvos išplaukiantys įpareigojimai.

74. Žinoma, visa tai priklausytų nuo konkrečios institucijų sistemos valstybėje narėje. Gali būti laikoma, kad (techniniu požiūriu) naują pastatą statydinasi ne teismas, o ministerija arba kita jo vardu veikianti valdžios institucija. Vis dėlto, jeigu darytume prielaidą, kad naują pastatą iš tiesų statydintųsi teismas kaip juridinis asmuo, kalbant apie šią *konkrečią veiklą* iš tokio teismo iš tiesų galėtų būti reikalaujama atskleisti „informaciją apie aplinką“, susijusią su šia statyba, nes jis vykdytų administracines funkcijas.

75. Trečia, laikantis tokio požiūrio atsižvelgiama į plačią sąvokos „valdžios institucija“ apibrėžties formuluotę, tačiau ši formuluotė, siejama su Orhuso konvencijos logika ir dvasia, aiškinama pagal protingumo reikalavimus. Šis požiūris savaime skatina visuomenę ir jai leidžia dalyvauti situacijose, kuriose *tikrai* priimami su aplinkos apsaugos klausimais susiję sprendimai.

5. Tarpinė išvada

76. Apibendrinant galima teigti, kad Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies nereikia aiškinti nei taikant grynai funkcinį, nei grynai institucinį aiškinimą. Siūloma taikyti *institucinę su funkciniais patikslinimais apibrėžtį*.

77. Tai iš esmės reiškia, kad teismai arba valstybės narės teisminės institucijos *nepatenka* į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalyje pateiktos apibrėžties taikymo sritį, *išskyrus atvejus, kai* teisminė institucija faktiškai vykdo viešojo valdymo funkcijas, labiausiai tikėtina – pagal šios nuostatos b punktą.

78. Toks vertinimas jau vis tiek išplaukia iš „valdymo funkcijų“ (ir *a contrario* „teisminių funkcijų“) atskyrimo 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punkte. Šiuo požiūriu tos pačios nuostatos antroje pastraipoje nustatyta su „teisminėmis funkcijomis“ susijusi sąlyga geriausiu atveju patvirtintų jau padarytą išvadą, tačiau nebūtų laikoma išimtimi, kitaip nei Sprendime *Flachglas* aptartu atveju. Paprastai tariant, tai, kas jau (nuolat) nepatenka į taikymo sritį, neturi būti dar kartą (laikinai) iš jos pašalinta.

B. Teismo bylos ir teisminės funkcijos

79. Iš šios išvados išplaukia dar keletas klausimų. Pirmasis klausimas susijęs su riba tarp „teisminio“ pobūdžio veiklos ir „valdymo funkcijų“ vykdymo. Visų pirma, ar teismo bylos saugomos arba tvarkomos vykdant teismines funkcijas? Antrasis klausimas susijęs su tuo, kaip apskritai aiškinti šią ribą, kad, be kita ko, būtų aišku, kokia yra numatytoji teismų funkciją, t. y. kas yra taisyklė ir kas – išimtis. Trečiasis klausimas susijęs su laiko tėkme ir su jo poveikiu galimybei susipažinti su informacija.

80. Pirma, kada funkcijos yra *teisminės*? Direktyvoje 2003/4 ir Orhuso konvencijoje neapibrėžta nei sąvoka „viešojo valdymo funkcijos“, nei, beje, sąvoka „teisminės funkcijos“. Be to, šiuose teisės aktuose nepaaiškinta, ko teisės aktų leidėjas siekė, kai atskyrė „administracines funkcijas“ [25] ir „teismines funkcijas“ [26].

81. Žinoma, tam tikrų minčių dėl šio skirstymo gali suteikti kitos (Sąjungos) teisės sritys, kaip antai galimybės susipažinti su dokumentais sritis. Pagal Reglamentą (EB) Nr. 1049/2001 [27] išimtis dėl „tik konkretaus teismo proceso tikslais Komisijos parengtų dokumentų“ aiškinama taip, kad ji apima tik dokumentus, kurie turi „reikšmingą ryšį“ su nacionaliniame teisme arba Sąjungos teisme vykstančiu teismo procesu [28], išskyrus atvejus, kai tokie dokumentai yra „išimtinai administracinio pobūdžio“ [29]. Kita vertus, dėl šios sąvokos „išimtinai administracinis pobūdis“ konstatuota, kad ji apima keitimąsi dokumentais ne per teismo procesą [30], taip pat darbo dokumentus [31].

82. Panašios sąvokos vartojamos Reglamente (ES) 2016/679 [32]. Šiame reglamente numatyta keletas į jo taikymo sritį nepatenkančių atvejų arba nurodyta, kad duomenų tvarkymas yra teisėtas, kai „teismai vykdo savo teisminius įgaliojimus“. Taigi, tvarkyti tam tikrų kategorijų asmens duomenis, įskaitant neskelbtinus duomenis, leidžiama, jeigu „tvarkyti duomenis būtina <…> kai teismai vykdo savo teisminius įgaliojimus“ (šio reglamento 9 straipsnio 2 dalies f punktas). Duomenų apsaugos pareigūnas taip pat turi būti paskirtas visais atvejais, kai duomenis tvarko valdžios institucija arba įstaiga, išskyrus teismus, kai jie vykdo savo teismines funkcijas“ (jo 37 straipsnio 1 dalies a punktas). Priežiūros institucijos, kurioms pavesta stebėti, kaip taikomas Reglamentas 2016/679, irgi neturi kompetencijos prižiūrėti duomenų tvarkymo operacijų, kurias atlieka „teismai, vykdydami savo teismines funkcijas“ (šio reglamento 55 straipsnio 3 dalis). Šie pavyzdžiai aiškiai rodo, kad ta pati veikla patektų į šio reglamento taikymo sritį, jeigu būtų vykdomos „administracinės funkcijos“.

83. Lenkijos vyriausybė nurodė, kad daugiau informacijos būtų galima rasti jurisprudencijoje, susijusioje su Sprendime *Dorsch* nustatytais kriterijais ir su sąvokos „teismai“, kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį, apibrėžtimi [33]. Su šia sritimi susijusioje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, kiek ji susijusi su instituciniais kriterijais, kuriuos turi atitikti subjektas tam, kad būtų įvykdyti SESV 267 straipsnio reikalavimai, galima rasti daug naudingų administracinio pobūdžio pavyzdžių. Vis dėlto šie sprendimai yra mažiau susiję su šioje byloje nagrinėjamais klausimais, nes Orhuso konvencija ir Direktyva 2003/4 grindžiamos bendruoju prieigos prie informacijos apie aplinką principu [34], nepaisant institucijų pavadinimų valstybių narių nacionalinėse sistemose, pagal kurį dėmesys skiriamas *veiklai*, susijusiai su „informacijos apie aplinką“ tvarkymu [35]. Taigi, dėl šios neišvengiamos sąsajos *ratione materiae*, o ne *ratione institutionis*, taikant kriterijų, pagal kurį akivaizdžiai atsižvelgiama į atitinkamą veiklą, gali nepatekti daugiau tam tikrų veiklų, nei numatyta.

25 Kaip Teisingumo Teismas jas aiškina 2012 m. vasario 14 d. Sprendime *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 46 punktas).

26 Nors vadove miglotai be jokio paaiškinimo nurodyta, kad šios nukrypti leidžiančios nuostatos reikia „dėl to, kad toks sprendimų priėmimas savo pobūdžiu skiriasi nuo daugelio kitų rūšių sprendimų priėmimo“. Orhuso konvencijos įgyvendinimo vadovas, p. 49.

27 2001 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1049/2001 dėl galimybės visuomenei susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais (OL L 145, 2001, p. 43).

28 2020 m. vasario 6 d. Sprendimas *Compañía de Tranvías de la Coruña / Komisija* (T-485/18, EU:T:2020:35, 42 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

29 2006 m. liepos 6 d. Sprendimas *Franchet ir Byk / Komisija* (T-391/03 ir T-70/04, EU:T:2006:190, 91 punktas).

30 2018 m. vasario 8 d. Sprendimas *POA / Komisija* (T-74/16, nepaskelbtas Rink., EU:T:2018:75, 107 punktas).

31 2019 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Dehousse / Europos Sąjungos Teisingumo Teismas* (T-433/17, EU:T:2019:632, 97 punktas).

32 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) (OL L 119, 2016, p. 1).

33 Žr. 1997 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, 23-34 punktai).

34 Kurį Teisingumo Teismas pirmą kartą nurodė 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendime *Ville de Lyon* (C-524/09, EU:C:2010:822, 35 punktas).

35 Kurį Teisingumo Teismas Sprendime *Flachglas* taiko aptariamos ministerijos veiklai. Žr. šios išvados 59 punktą.

84. Šį aspektą galima iliustruoti Sprendimu *Cartesio*. Jame Teisingumo Teismas nusprendė, kad, kai teismas, veikiantis kaip įmonių registro tvarkytojas, priima su tuo susijusį administracinį sprendimą, jis negali būti laikomas atliekančiu teisminę funkciją [36]. Kitaip tariant, tokia institucija nebūtų „teismas“ (kaip tai suprantama pagal SESV 267 straipsnį). Vis dėlto, jeigu aptariamame registre būtų registruojamos atitinkamu metu to teismo nagrinėjamos su aplinkos apsauga susijusios teisminės bylos, pagal Direktyvą 2003/4 prašymas leisti susipažinti su tų bylų pavadinimais būtų atmestas remiantis tuo, kad ši institucija vykdo „teismines funkcijas“, nors ta pati institucija vis tiek neatitiktų Sprendime *Dorsch* nustatytų kriterijų.

85. Galiausiai, įvertinti, kas yra „teisminis“, tenka gana intuityviai [37]: viskas, kas susiję su nešališku ginčų sprendimu, yra teisminio pobūdžio, taigi, nepatenka į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies taikymo sritį.

86. Manau, kad teismo bylos medžiaga, jos rinkimas, tvarkymas, naudojimas ir saugojimas akivaizdžiai yra teismo proceso, teismo veiklos dalis. Žinoma, teismo bylos dokumentų rengimas apima ir tam tikrą administracinį darbą. Vis dėlto ši veikla nėra administracinio pobūdžio. Ji yra natūraliai susijusi su tam tikru ginču ir jo sprendimu.

87. Antra, grįžtant prie bendros apibrėžties klausimo, reikia paminėti du elementus: pirma, kalbant apie teismus, jų veiklos „teisminis“ pobūdis yra taisyklė, o „administracinis“ – išimtis. Antra, Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje pateiktų sąvokų apibrėžimas reiškia teisės akto taikymo srities, o ne išimties, kurią reikia aiškinti siaurai, apibrėžimą.

88. Šie elementai reiškia, kad, pirma, jeigu aptariama institucija yra teismas, paprastai jis greičiausiai vykdo teismines funkcijas, nebent nustatoma, kad nagrinėjama konkreti veikla iš tiesų yra administracinė. Antra, abi sąvokos turi būti aiškinamos protingai: arba, tikriau sakant, jeigu kažką ir reikia aiškinti siaurai, tai yra teismų vykdomos administracinės funkcijos, nes iš tiesų jos yra išimtis. Vis dėlto visa tai daroma siekiant nustatyti, kas yra „pagal nacionalinę teisę vykdomos viešojo valdymo funkcijos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies b punktą.

89. Siekiant nustatyti, kokia teismo veikla priskiriama prie kurių funkcijų, paprastai, bet ne visada galima remtis bendra taisykle ir atsižvelgti į tai, koks asmuo priima sprendimą institucijos vardu. Pavyzdžiui, sprendimą priimantis teisėjas gali būti laikomas vykdančiu „teismines funkcijas“. Kita vertus, teismo patalpų administratorius arba teismo kancleris, kuriam pavesta pasirašyti sutartį dėl fotovoltinių plokščių įrengimo ant teismo pastatų stogų, gali būti laikomas vykdančiu „viešojo valdymo funkcijas <…> [susijusias] su aplinkos apsauga“.

90. Trečia, dėl panašių priežasčių šioje byloje paprasčiausiai negalima taikyti su laikinu pobūdžiu susijusios logikos, kuria grindžiamas Sprendimas *Flachglas* ir kuria remiasi ieškovė bei Komisija. Iš tiesų, kaip jau paaiškinau šios išvados 62 punkte, tokias svarstymais buvo remiamasi kalbant apie instituciją, kuri akivaizdžiai patenka į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį, o teismines funkcijas vykdantys teismai į šią taikymo sritį nepatenka. Sprendime *Flachglas* su laikinu pobūdžiu susijusi logika buvo visiškai pateisinama atsižvelgiant į išimties taikymo trukmę; o šioje byloje kyla apibrėžties klausimas. Be to, Sprendime *Flachglas* toks apribojimas buvo būtinas siekiant užtikrinti, kad valstybių narių tradicijoms bendras dalyvaujamosios demokratijos principas, kuris yra įtvirtintas ESS 10 straipsnio 3 dalies pirmame sakinyje [38], būtų suderintas su aplinkybe, kad gali būti *faktiškai* trukdoma geram įstatymų leidybos proceso veikimui [39].

36 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimas *Cartesio* (C-210/06, EU:C:2008:723, 57 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

37 Šiuo atveju, ko gero, kalbama apie kitokią intuiciją nei Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo teisėjo P. Stewart nurodytas atitikties kriterijus, kurį taikant nustatoma, kaip atpažinti nepadorų turinį: „žinau, kai tai matau“ (angl. „I know it when I see it“). Žr. Sprendimą *Jacobellis / Ohio*, 378 U.S. 184 (1964).

38 Šiuo klausimu žr. 2018 m. rugsėjo 4 d. Sprendimą *ClientEarth / Komisija* (C-57/16 P, EU:C:2018:660, 84 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

39 Šiuo klausimu žr. 2012 m. vasario 14 d. Sprendimą *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 43 punktas).

91. Priešingai, nei su Reglamento Nr. 1049/2001 4 straipsniu susijusioje jurisprudencijoje, užbaigus procesą šis vertinimas nepasikeičia[40]. Tame reglamente numatyta išimtis siejama su *ginčo* („teismo proceso“) trukme, o Direktyvoje 2003/4 pateikta nukrypti leidžianti nuostata siejama su *veiklos* (pirma, „viešojo valdymo funkcijų“ arba, antra, „teisminių funkcijų“ vykdymo) trukme. Teismines funkcijas vykdanti įstaiga arba institucija iš principo nenustoja jų vykdyti vien todėl, kad praeina tam tikras laikas. Galima sakyti, kad teismo bylą užklojusios dulkės nedaro bylos nė kiek mažiau „teisminės“. Teisminės institucijos tam tikru momentu nepakeičia vaidmens ir nenustoja vykdyti teisminių institucijų veiklos. Kaip yra nurodžiusi generalinė advokatė E. Sharpston, jų veikla vykdant šias funkcijas „neturi nei pradžios, nei pabaigos momento“[41].

92. Bet kuriuo atveju, šią išvadą patvirtina ne tik norminio pobūdžio argumentai, susiję su tuo, kodėl argumentas dėl laikino pobūdžio negali būti taikomas teismų darbui, bet ir labiau su veikla susiję argumentai. Žinoma, kaip pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atrodo, kad neginčijama, jog su „teisminių funkcijų“ vykdymu susijusi nukrypti leidžianti nuostata galėtų būti taikoma „proceso aktyviajame etape“. Vis dėlto kur brėžti ribą – prieš šį etapą, pačiame etape, o gal po jo? Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškina, kad pagal Airijos teisę galutinių sprendimų priėmimas ir apskundimo termino pasibaigimas arba galutinių sprendimų priėmimas apeliacinėje (kasacinėje) instancijoje nebūtinai reiškia, kad atitinkamas procesas Airijos teismuose yra galutinai baigtas. Kokios tuomet taisyklės taikomos bylos gavimo, jos komplektacijos patikrinimo procedūroms ir kitoms administracinėms užduotims, kurios dar nereiškia, kad procesas yra „aktyvaus“ pobūdžio? Ar tokiame etape „teisminės funkcijos“ vykdomos bent kiek mažiau? O kaip dėl bylos nagrinėjimo sustabdymo? Be to, kai baigiamas rengti sprendimas, natūralu, kad praeina šiek tiek laiko, kol jis paskelbiamas. Nėra jokių priežasčių, dėl kurių šiuo atveju turėtų būti taikomos Orhuso konvencijos arba Direktyvos 2003/4 nuostatos dėl galimybės susipažinti su dokumentais. Taigi, kuriame etape subjektas, kuriam pavesta priimti sprendimus bylose, nustoja vykdyti „teismines funkcijas“?

93. Visos šios aplinkybės dar kartą paryškina problemas, kurių kyla, kai pirminę teisės akto taikymo sritį apibrėžtį, kuri instituciniu lygmeniu turėtų būti pastovi ir tam tikra prasme nuolatinė, kaip yra kalbant apie Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje pateiktą apibrėžtį, siekiama pakeisti taikant su laikinu pobūdžiu susijusios nukrypti leidžiančios nuostatos, kuri tos nuostatos antroje pastraipoje pateikta kaip paaiškinimas arba kaip išimtis, logiką.

94. Šiame etape dar galima nurodyti du baigiamuosius bendro pobūdžio argumentus.

95. Pirma, kiek tai susiję su tikslais, nesuprantu, kaip tikslas stiprinti demokratinį dalyvavimą sprendžiant aplinkos apsaugos klausimus, kuriuo ne kartą rėmėsi ieškovė, galėtų būti taip pat taikomas teismams. Kaip pažymi Airija, paprastai teisminės valdžios įgaliojimų įteisinimas skiriasi nuo jų įteisinimo kitose valstybės valdžios srityse. Per *inter partes* procedūrą teisėtumo didėjimas nėra siejamas su kuo didesnių galimybių susipažinti su teismo byla suteikimu. Jis greičiau atsiranda dėl stebimos kritinės teisinės diskusijos, prireikus vykstančios per viešą teismo posėdį ir išdėstomos sprendime. Vargu, ar Direktyvos 2003/4 tikslas – pakeisti *inter partes* diskursą, kuris yra teismo proceso esmė.

96. Antra, taip pat nemanau, kad Direktyvoje 2003/4, kaip, beje, ir Orhuso konvencijoje, buvo siekiama nustatyti, kad tiesiog galimas su aplinka susijusių dokumentų turėjimas reiškia neribotą pareigą atskleisti informaciją. Jeigu taip būtų, bet kuris valdžios institucijos IT skyrius ir bet kuri trečioji šalis, įskaitant galbūt net nacionalinio saugumo institucijas, būtų įpareigoti, gavę atitinkamą prašymą, atskleisti turimą „informaciją apie aplinką“ tik su Orhuso konvencijos ir Direktyvos 2003/4 4 straipsniuose nustatytomis išimtimis, net jeigu jie neatlieka jokio vaidmens su

40 Žr. 2010 m. rugsėjo 21 d. Sprendimą *Švedija ir kt. / API ir Komisija* (C-514/07 P, C-528/07 P ir C-532/07 P, EU:C:2010:541, 130 ir 131 punktai).

41 Generalinės advokatės E. Sharpston išvada byloje *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2011:413, 73 punktas).

tokia informacija susijusiose sprendimų priėmimo procedūrose. Tokiu atveju pats tikslas užtikrinti, kad visuomenė aktyviau dalyvautų priimant su aplinkos apsauga susijusius sprendimus [42], netektų prasmės. Iš tiesų, atsižvelgiant į tai, kad būtent administracinės institucijos priima sprendimus, neaišku, kaip galimybė susipažinti su informacija apie aplinką, kuri gali būti nurodyta teismo bylos dokumentuose, galėtų pagerinti šią procedūrą [43]. Taip yra ypač atsižvelgiant į tai, kad dėl galimybių susipažinti su informacija ribojimo pačioje „visuomenėje“ atsirastų tam tikras informacijos disbalansas [44]. Taigi, „informaciją apie aplinką“, jeigu tokios informacijos yra, turi suteikti valdžios institucija, kuriai tenka svarbiausias vaidmuo sprendimų priėmimo procese, arba ji turi būti nurodyta viešų teismo sprendimų motyvuojamoje dalyje.

C. Ši byla

97. Kaip nurodyta ankstesniuose šios išvados skirsniuose, teismai iš esmės vykdo teismines funkcijas, išskyrus atvejus, kai, atlikdami tam tikrus specifinius veiksmus, jie vykdo viešojo valdymo funkcijas, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punktą. Kiek tai susiję su visa veikla, kai vykdomos teisminės funkcijos, šios įstaigos arba institucijos nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį.

98. Tai – bendras atsakymas. Tačiau ši byla ypatinga tuo, kad, nors ieškovės prašymas suteikti galimybę susipažinti su informacija galėjo būti pateiktas *High Court* (Aukštasis teismas), dėl Airijos teisminių institucijų struktūros atitinkamus dokumentus faktiškai turėjo *Courts Service* [45].

99. Taigi, dabar reikia grįžti [46] prie šios specifinės struktūros ir iškelti klausimą, ar *Courts Service*, kuri yra atskirta nuo nacionalinių teismų, galėtų patekti į sąvoką „valdžios institucija“, kai ji saugo baigtų nagrinėti bylų dokumentus.

100. *Courts Service*, atsakovas ir Airija aiškina, kad *Courts Service* yra įsteigtas nepriklausomas privatus subjektas, kuriam pavesta Airijos teismams tvarkyti ir saugoti teismo bylų dokumentus.

101. Taigi, nors šį klausimą tikrai reglamentuoja nacionalinė teisė, institucinės struktūros požiūriu *Courts Service*, kuri pagal Airijos teisę yra *privatus subjektas*, nėra „vyriausybės arba kitos valstybės valdymo institucijos“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punktą, dalis. Kadangi jos vykdomos funkcijos taip pat nėra „pagal nacionalinę teisę vykdomos viešojo valdymo funkcijos“ [47], kaip tai suprantama pagal jurisprudenciją [48], ji taip pat nepatenka į šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos b punkte pateiktą apibrėžtį. Taip yra instituciniu lygmeniu; kalbant apie konkrečias funkcijas, šis atsakymas yra logiškai susijęs su teismo bylų tvarkymo pobūdžiu.

102. Taigi, lieka tik Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos c punktas, kuris apima „a arba b punktuose nurodytai įstaigai arba asmeniui pavaldų bet kurį <…> juridinį asmenį, turintį viešųjų pareigų arba funkcijų, arba atliekantį viešąsias paslaugas, susijusias su aplinka“.

42 Žr. Direktyvos 2003/4/EB 1 konstatuojamąją dalį ir Orhuso konvencijos preambulę.

43 Žr. 2012 m. vasario 14 d. Sprendimą *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 40 punktas).

44 Šiuo klausimu žr. Direktyvos 2003/4 7 konstatuojamąją dalį. Šie svarstymai yra svarbesni nei kita informacija, galinti daryti bet kokį poveikį valdžios institucijų procesiniams veiksmams, kaip tai suprantama pagal Orhuso konvencijos 4 straipsnio a punktą ir Direktyvos 2003/4 4 straipsnio 2 dalį.

45 Žr. šios išvados 12 ir 13 punktai.

46 Žr. šios išvados 22–25 punktus.

47 Bent jau pagal atsakovo nurodytą nacionalinės teisės aiškinimą Sprendime CEI/15/0008 *An Taisce & Courts Service*, p. 3.

48 2013 m. gruodžio 19 d. Sprendimas *Fish Legal ir Shirley* (C-279/12, EU:C:2013:853, 49 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

103. Iš esmės ši paskutinė nuostata turėtų apimti atvejus, kai viešajai įstaigai arba institucijai pavaldūs fiziniai arba juridiniai asmenys vykdo viešąsias funkcijas. Taigi, kitais požiūriais į šios nuostatos a ir b punktų taikymo sritį patenkantys subjektai negali „išvengti“ Direktyvos 2003/4 taikymo pavesdami savo viešojo valdymo funkcijas vykdyti kitam subjektui, net ir privačiam.

104. Norėčiau aiškiai nurodyti, kad nėra jokių duomenų ir nenoriu leisti suprasti, kad būtent dėl to Airija ir įsteigė *Courts Service*. Pasirinkimas, kur laikyti nagrinėjamų arba užbaigtų teismo bylų dokumentus, visiškai priklauso nuo valstybės narės nacionalinės sistemos. Tik noriu paaiškinti, kad teisės aktų leidėjo nurodytas trečias atvejis yra susijęs su „įgaliojimų perdavimu“ trečiosioms šalims (tiek privačiosioms, tiek viešosioms), siekiant kontroliuoti veiklos perdavimą.

105. Vis dėlto svarbiausia yra tai, jog tam, kad būtų taikomas Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos c punktas, pats „įgaliotojas“ ir jo „veikla“ turi patekti į a ir b punktų taikymo sritį. Šiaip ar taip, tam, kad „įgaliotiniui“ būtų taikoma pirmoji nuostata, jo įgaliojimų šaltinis turi būti įgaliotojas.

106. Kaip paaiškinau šios išvados ankstesniuose skirsniuose, teismai į Direktyvos 2003/4 taikymo sritį patenka tik kai vykdo valdymo funkcijas. Akivaizdu, kad teismo bylų dokumentų laikymas ir teismo bylų tvarkymas nėra susiję su valdymo funkcijomis ir yra teisminio pobūdžio. Taigi, jeigu tai būtų įrodyta, „įgaliotojas“ (šiuo atveju – *High Court* (Aukštasis teismas)) nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį, kaip ir jo įgaliotinė, kiek tai susiję su tokio pobūdžio veikla, jeigu veiklos pobūdis lieka toks pat.

107. Manau, kad aptariamu atveju taip ir yra. Kaip aiškina prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, remdamasis gausia jurisprudencija, teisės aktais, taisyklėmis ir praktinėmis gairėmis, *Courts Service* nevykdo jokių savarankiškų su teismo bylų tvarkymu ir laikymu susijusių funkcijų. Savo veiklą ji vykdo išimtinai teismų vardu ir jų kontroliuojama[49]. Vykdydama šią veiklą ji negali kištis į teismų veiklą[50]. Pasibaigus procesui tokia kontrolė nesibaigia[51]. Atsižvelgiant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateiktą informaciją, nors *Courts Service* formaliai ir yra atskiras subjektas, pagal savo vykdomą veiklą ji nedaug skiriasi nuo vidaus saugyklos arba kanceliarijos, kuri kartu su teismu priklauso tai pačiai institucinei struktūrai. Todėl jos veikla, susijusi su teismo bylų dokumentų saugojimu, archyvavimu ir tvarkymu, bet kuriuo atveju nepatenka į direktyvos taikymo sritį.

108. Taigi, darytina išvada, kad svarbiausias veiksnys turėtų būti vykdomos veiklos pobūdis, o ne būtinai valstybėje narėje esanti tiksli institucinė struktūra. Priešingu atveju Direktyvos 2003/4 taikymas priklausytų nuo gana formalaus struktūrinio skirtumo, susijusio su tuo, kur fiziškai laikomos ir tvarkomos bylos. Nereikia nė sakyti, jog, be to, kad toks požiūris skatintų tam tikrą nacionalinių institucinių struktūrų strateginį formavimą, jis taip pat vargu ar atitiktų reikalavimą vienodai aiškinti ir taikyti Direktyvą 2003/4 ir Orhuso konvenciją[52].

49 Kaip atsakovas paaiškino Sprendime CEI/15/0008 *An Taisce & Courts Service*, p. 5–6. Taip pat žr. teisėjos M. Baker priimtą Sprendimą *BPSG Limited trading as Stubbs Gazette / Courts Service ir kt.* [2017] 2 I.R. 243, 68 ir 71 punktai.

50 Taip nurodyta *Courts Service Act 1998* (1998 m. Teismų tarnybos įstatymas) 9 skyriuje.

51 Žr. Sprendimą CEI/15/0008 *An Taisce / Courts Service*, p. 6.

52 2012 m. vasario 14 d. Sprendimas *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, 50 punktas).

D. „Post scriptum“

109. Galiausiai, priešingai, nei teigia ieškovė ir Komisija, pirmiau padaryta išvada nereiškia, kad susipažinti su informacija apie aplinką neįmanoma, jeigu ji iš tiesų pateikta teismo bylos medžiagoje. Ji tik rodo, kad konkretus teisės aktas, kuriuo remiasi ieškovė, nėra tinkamas kelias norint gauti tokį leidimą. Šis teisės aktas nereglamentuoja tokios prieigos, kurią siekia gauti ieškovė. Vis dėlto tai, žinoma, nereiškia, kad vis dar galima pasinaudoti įprastas būdais gauti tokį leidimą susipažinti su informacija.

110. Pirmiausia, yra nacionalinės teisės nuostatos dėl leidimo susipažinti su teismo bylomis ir jų dokumentais. Tikrai ne aš turėčiau komentuoti šias nuostatas, tačiau yra nurodyta, kad atviras teisingumo vykdymas yra Airijos (konstitucinės) teisės principas [53]. Žinoma, kaip šioje byloje paaiškino į ją įstojusios šalys, Airijos jurisprudencija gali skirtis, kiek tai susiję su klausimu dėl trečiųjų šalių teisės ta tvarka kreiptis su prašymais leisti susipažinti su dokumentais apimties. Vis dėlto tai yra nacionalinės teisės klausimas, kurį gali išspręsti tik Airijos teismai. Sąjungos teisės požiūriu vargu ar šis klausimas yra veiksnys, į kurį reikėtų atsižvelgti aiškinant Direktyvą 2003/4.

111. Antra, natūralu, kad pačiai nacionalinei administracinei institucijai, priėmusiai ginčijamą (-us) sprendimą (-us), kurį (-iuos) vėliau peržiūrėjo nacionaliniai teismai, ir toliau taikomos Direktyvos 2003/4 nuostatos dėl galimybės susipažinti su „informacija apie aplinką“, perkeltos į GSIA nuostatus. Kaip suprantu, kalbant apie Sprendimą *Balz & Anor / An Bord Pleanála*, tai būtų arba *Cork County Council* (Korko grafystės taryba) (kaip vietos teritorijų planavimo institucija), arba *An Bord Pleanála* (Airijos teritorijų planavimo taryba) (kaip peržiūrą vykdanti institucija). Nors, žinoma, tai įvertinti turi nacionaliniai teismai, galima daryti prielaidą, kad greičiausiai šios institucijos patenka į Direktyvos 2003/4 2 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos atitinkamai a ir b punktų taikymo sritį.

112. Pastarasis mano teiginys nereiškia, kad valstybių narių teisėje turėtų būti siekiama atkurti netinkamą padėtį, kuri, mano nuomone, susiklosto pagal Sąjungos teisę, kai asmenims, siekiantiems gauti leidimą susipažinti su teismo bylos medžiaga, pasiūloma kreiptis į teismo proceso institucinę šalį [54]. Vis dėlto tokiais atvejais, kaip aptariama šioje byloje, prašymas leisti susipažinti su informacija apie aplinką, susijusia su sprendimų dėl aplinkosaugos klausimų priėmimu, iš tiesų gali būti pateiktas institucijoms, kurios faktiškai priima sprendimus dėl teritorijų planavimo (statybų) ir peržiūros. Bent jau mano nuomone, nors galbūt mano požiūris į šią procedūrą yra pernelyg siauras, būtent toks ir yra Direktyvos 2003/4, ir Orhuso konvencijos tikslas – sudaryti galimybę gauti informaciją ir taip galbūt sudaryti galimybę daryti įtaką sprendimų priėmimui *tame etape*, kuriame tokie sprendimai faktiškai priimami.

113. Ir toliau manau, kad nėra priežasčių atsisakyti leisti *bet kuriam* suinteresuotajam asmeniui susipažinti su *jau išnagrinėtomis bylomis*, išskyrus atvejus, kai konkrečiu atveju yra aiškių ir imperatyvių priežasčių tokios informacijos neatskleisti [55]. Toks teismų atvirumas stiprina bendrąjį jų teisėtumą ir gerina teismų sistemos darbą [56].

114. Vis dėlto toks pat svarbus yra ir priskirtos kompetencijos principas bei reikalavimas teisės aktą aiškinti neperžengiant to, ką jis pagrįstai gali reikšti. Manau, kad pagal tokį aiškinimą Direktyvoje 2003/4 tiesiog nieko nekalbama apie galimybę susipažinti su teismo bylomis. Tai nacionalinės teisės klausimas. Galbūt kada nors Sąjungos teisėje tikrai galėtų būti numatyta tokia

53 Šiuo klausimu žr., pavyzdžiui, teisėjo G. Hogan sprendimą *Allied Irish Bank plc / Tracey (Nr. 2)*, [2013] IEHC 242, 21–23 punktai.

54 Žr. 2017 m. liepos 18 d. Sprendimą *Komisija / Breyer* (C-213/15 P, EU:C:2017:563, 54–55 punktai).

55 Plačiau žr. mano išvadą byloje *Komisija / Breyer* (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Ten pat, 93–104ir 118–142 punktai.

galimybė susipažinti su informacija. Vis dėlto, kol tai neatsitiko, nacionalinės teisės arba praktikos, susijusios su galimybe susipažinti su užbaigtų bylų dokumentais, beatodairiškas keitimas, dirbtinai išplečiant kitu tikslu priimto Sąjungos teisės akto taikymo sritį, ko gero, nėra geriausias pasirinkimas, bent jau tikrai ne Teisingumo Teismui.

V. Išvados

115. Siūlau Teisingumo Teismui į *High Court* (Aukštasis teismas, Airija) pateiktą prejudicinį klausimą atsakyti taip:

2003 m. sausio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2003/4/EB dėl visuomenės galimybės susipažinti su informacija apie aplinką ir panaikinančios Tarybos direktyvą 90/313/EEB 2 straipsnio 2 dalį reikia aiškinti taip, kad galimybės susipažinti su teismo bylų dokumentais kontrolė, nepaisant to, ar ją vykdo teismas, t. y. institucija, formaliai priskiriama prie teisminių institucijų, ar tuo pačiu tikslu įsteigtas privatus subjektas, kuris veikia teismų vardu ir yra jiems pavaldus, yra veikla, nepatenkanti į šios nuostatos taikymo sritį.