Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 3. prosince 2020[1]

Věc C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
proti
Commissioner for Environmental Information,
za účasti:
The Courts Service of Ireland

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

„Řízení o předběžné otázce – Přístup k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy – Aarhuská úmluva – Směrnice 2003/4/ES – Pojem ‚působící v soudní funkci' "

I. Úvod

1. Friends of the Irish Environment Ltd je nevládní organizace. Jako třetí strana požádala o přístup k soudním záznamům ukončené věci týkající se vydání stavebního povolení pro výstavbu větrných turbín v hrabství Cork (Irsko). Tato žádost byla zamítnuta. V zamítavém rozhodnutí bylo uvedeno, že subjekt, jenž má podle vnitrostátního práva v držení soudní záznamy, tedy Courts Service of Ireland (Soudní služba Irska), tak učinil v „soudní funkci" jménem soudní moci. Tím, že tento subjekt jednal v této funkci, nebyl „orgánem veřejné správy" ve smyslu směrnice 2003/4/ES[2].

2. V tomto kontextu se High Court (Vrchní soud, Irsko) táže, jaký je dosah pojmu „soudní funkce" pro účely definice pojmu „orgán veřejné správy" ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4. V širším smyslu vyvstává otázka, do jaké míry podléhají soudy povinnostem uloženým touto směrnicí, a tedy i povinnostem uloženým Aarhuskou úmluvou, umožnit osobám z řad veřejnosti na základě žádosti přístup k informacím o životním prostředí.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. 2003, L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375).

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

3. Aarhuská úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (dále jen „Aarhuská úmluva“) je mezinárodní úmluvou, jejímž cílem je přiznat veřejnosti práva a uložit svým signatářům a jejich orgánům veřejné správy povinnosti v oblasti přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí. Byla podepsána tehdejším Evropským společenstvím v roce 1998, a poté schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES [3].

4. Preambule této úmluvy stanoví následující:

„Usilujíce touto úmluvou o posílení odpovědnosti a transparentnosti rozhodování a o posílení podpory veřejnosti v prospěch rozhodnutí týkajících se životního prostředí,

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

5. Článek 2 Aarhuské úmluvy definuje pojem „orgán veřejné správy“ takto:

„a) správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni,

b) fyzické nebo právnické osoby vykonávající funkce orgánů veřejné správy podle vnitrostátního práva, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, vztahujících se k životnímu prostředí,

c) jakékoli jiné fyzické nebo právnické osoby s odpovědnostmi či funkcemi veřejné správy nebo poskytující veřejné služby, vztahující se k životnímu prostředí, které jsou řízeny úřady nebo osobami uvedenými v písmenech a) nebo b),

d) instituce všech organizací regionální hospodářské integrace uvedených v článku 17, které jsou stranou této úmluvy.

Tato definice se nevztahuje na orgány nebo instituce jednající v soudní nebo zákonodárné funkci.“

B. Unijní právo

6. Směrnice 2003/4 nahradila směrnici Rady 90/313/EHS [4] za účelem uvedení unijního práva do souladu se zněním Aarhuské úmluvy a odstranění rozdílů mezi právními předpisy členských států v oblasti přístupu k informacím o životním prostředí, jež jsou v držení orgánů veřejné správy [5].

7. Podle článku 1 směrnice 2003/4 jsou jejími cíli zaprvé „zaručit právo přístupu k informacím v držení orgánů veřejné správy nebo pro orgány veřejné správy a stanovit základní podmínky a praktická opatření pro výkon tohoto práva“ a dále „zajistit jako samozřejmost, že informace o životním prostředí budou postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny s cílem zajistit co nejširší systematickou veřejnou dostupnost a šíření informací o životním prostředí“.

3 – Rozhodnutí Rady ze dne 17. února 2005 o uzavření Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí jménem Evropského společenství (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1) (dále jen „Aarhuské rozhodnutí“).

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

5 – Body 6 a 7 odůvodnění směrnice 2003/4.

8. Článek 2 bod 2 této směrnice stanoví:

„ ‚Orgánem veřejné správy' se rozumí:

a) vláda nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni;

b) každá fyzická nebo právnická osoba vykonávající funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahují k životnímu prostředí a

c) každá fyzická nebo právnická osoba, která je veřejně odpovědná nebo vykonává funkci nebo poskytuje veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí, řízená subjektem nebo osobou spadající pod písmena a) nebo b).

Členské státy mohou stanovit, že tato definice nezahrne instituce nebo subjekty působící v soudní nebo zákonodárné funkci. Členské státy mohou tyto instituce nebo subjekty z uvedené definice vyloučit, pokud jejich statuty ke dni přijetí této směrnice nestanoví postup přezkoumání ve smyslu článku 6."

C. Vnitrostátní právo

9. European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2018 (nařízení z let 2007 až 2018 o přístupu k informacím o životním prostředí podle práva Evropských společenství) (S.I č. 133 z roku 2007 a S. I. č. 309 z roku 2018, dále jen „nařízení AIE") provádí ustanovení směrnice 2003/4/ES do irského práva. Pravidlo 3 odst. 1 těchto nařízení v podstatě provádí čl. 2 bod 2 této směrnice.

10. Podle pravidla 3 odst. 2 nařízení AIE vylučuje Irsko z pojmu „orgán veřejné správy" „každý subjekt působící v soudní nebo zákonodárné funkci".

III. Ke skutkovému stavu, vnitrostátnímu řízení a předběžné otázce

11. Dne 25. února 2016 vydal High Court (Vrchní soud, Irsko) rozsudek ve věci Balz & Heubach v. An Bord Pleanala [(2016) IEHC 134]. V této věci se jednalo o zpochybnění vydání stavebního povolení veřejnoprávním orgánem pro výstavbu větrných turbín v hrabství Cork (Irsko).

12. Dne 9. července 2016 se Friends of the Irish Environment (dále jen „žalobkyně") obrátila na Central Office of the High Court (ústřední kancelář Vrchního soudu) s žádostí o poskytnutí kopií podání, místopřísežných prohlášení či důkazů, písemných podání všech účastníků řízení a vydaných rozhodnutí v této věci (dále jen „soudní záznamy"). Tato žádost byla podána podle Aarhuské úmluvy, směrnice 2003/4 a nařízení AIE. Ke dni podání této žádosti neprobíhalo ve věci Balz & Heubach v. An Bord Pleanala odvolací řízení.

13. Vedením Central Office of the High Court (ústřední kancelář Vrchního soudu) je pověřen soudní úředník jmenovaný Soudní službou Irska (dále jen „Soudní služba"). Po konzultaci s předsedou High Court (Vrchní soud) Soudní služba žádost žalobkyně dne 13. července 2016 odmítla. Toto rozhodnutí založila zejména na skutečnosti, že se nařízení AIE nevztahují na „soudní řízení nebo právní písemnosti předložené v rámci soudního řízení".

14. Dne 18. července 2016 požádala žalobkyně Soudní službu o přezkum tohoto rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že na tuto žádost neobdržela žádnou odpověď ve stanovené lhůtě, vzniklo žalobkyni právo podat odvolání ke Commissioner for Environmental Information (dále jen „žalovaný“). Žalobkyně odvolání podala dne 15. září 2016.

15. Dne 19. června 2017 žalovaný informoval žalobkyni, že v podobné věci již bylo vydáno rozhodnutí (věc CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Žalovaný zdůraznil, že každá věc je posuzována meritorně a vyzval žalobkyni, aby uvedla jakoukoli skutečnost, která by zdůvodnila jiné rozhodnutí, pokud jde o její žádosti o přístup k soudním záznamům ve věci Balz & Heubach & An Bord Pleanala.

16. V odpovědi ze dne 26. července 2017 žalobkyně sdělila důvody, proč trvá na odvolání.

17. Dne 31. července 2017 žalovaný odvolání odmítl. Uvedl, že Soudní služba vede požadované záznamy, včetně záznamů o ukončených řízeních, přičemž působí v „soudní funkci“ jménem soudní moci. Soudní služba tudíž nebyla „orgánem veřejné správy“ ve smyslu pravidla 3 odst. 1 nařízení AIE.

18. Žalobkyně toto rozhodnutí napadla u High Court (Vrchní soud). Domnívá se, že odchylka stanovená v čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 a provedená v pravidle 3 odst. 1 nařízení AIE pro instituce nebo subjekty působící v „soudní funkci“ se nevztahuje na záznamy ukončených věcí.

19. High Court (Vrchní soud) má pochybnosti ohledně správného výkladu čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 a rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je kontrola přístupu k soudním záznamům týkajícím se řízení, v němž bylo vydáno konečné rozhodnutí, v němž uplynula lhůta pro podání odvolání a v němž není projednáváno žádné odvolání ani další návrh nebo žádost, avšak podání dalších návrhů nebo žádostí je za určitých okolností možné, výkonem ‚soudní funkce‘ ve smyslu čl. 2 bodu 2 [směrnice 2003/4]?“

20. Písemná vyjádření předložili žalobkyně, žalovaný, Soudní služba, Irsko a polská vláda, jakož i Evropská komise. Tito zúčastnění také přednesli svá ústní vyjádření v průběhu jednání, které se konalo dne 16. září 2020.

IV. Analýza

21. Toto stanovisko má následující strukturu. Nejprve pojednám o oblasti působnosti čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 (část A). Poté se budu zabývat otázkou, kdy „orgán veřejné správy“ působí v „soudní funkci“ (část B). Ve světle těchto úvah se budu zabývat otázkou položenou předkládajícím soudem (část C). Nakonec uvedu několik poznámek k širšímu kontextu (část D).

22. Projednávaná věc se týká poměrně zvláštního orgánu členského státu: Soudní služby Irska. Ve svém vyjádření předloženém Soudnímu dvoru se tento orgán označuje za „právnickou osobu s právní subjektivitou a s oddělenými a odlišnými pravomocemi“ od irských soudů. Její činnosti zahrnují skladování, archivaci a vedení soudních záznamů (probíhajících nebo ukončených) věcí.

23. Skutečnost, že se projednávaná věc týká ne zcela společné institucionální struktury v jednom členském státě, ve které jsou vnitrostátní soudy podporovány soukromoprávním subjektem vytvořeným pro zvláštní účel, by neměla nic měnit na tom, že nastolená otázka má obecnou povahu. Správa otevřených či ukončených soudních spisů může být v různých členských státech svěřena různým orgánům, a to od vedení a ukládání spisů každým jednotlivým soudem, až po centrální správu spisů jinými institucemi. Posledně uvedenými institucemi mohou být ministerstvo spravedlnosti nebo státní soudní rada či jiné specializované orgány nebo instituce. Může dokonce existovat institucionální pravomoc podle stavu spisu, kdy neuzavřené spisy spravují samotné soudy a spisy ukončené jsou po určité době předávány centrálnímu úložišti.

24. Jinými slovy, správa soudních záznamů může mít více aspektů. Proto by bylo nerozumné se zabývat projednávanou věcí a otázkami, které vyvolala, prostřednictvím podrobné a technické diskuse o statusu Soudní služby (v zásadě podle vnitrostátního práva) a jejím konkrétním postavení v rámci vnitrostátní soudní struktury. Tato otázka je totiž podružná.

25. Hlavním problémem, který je třeba v projednávané věci řešit, je to, co přesně představuje ve struktuře směrnice 2003/4 vedení soudních spisů (konkrétně druh a povaha této činnosti) a zda by výkon této činnosti mohl být považován za působení v soudní funkci, v první fázi *bez ohledu na to, který konkrétní orgán* v členském státě tuto činnost vykonává. V rámci této otázky však vyvstává ještě jedna otázka: jak se vysvětlení (či odchylka) týkající se pojmu „soudní funkce" v čl. 2 bodu 2 druhém pododstavci směrnice 2003/4 vztahuje k hlavní části definice pojmu „orgán veřejné správy" uvedené v prvním pododstavci písmen a) až c) téhož ustanovení? Na které subjekty nebo části struktur členských států se má vztahovat směrnice 2003/4? V tomto okamžiku docházíme k jednomu ze základních prvků projednávané věci: představují soudy „orgány veřejné správy" ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice, na které se může vztahovat povinnost zpřístupnit „informace o životním prostředí" podle článku 1 a článku 3 směrnice 2003/4?

26. Je nutné rozbalit tuto definiční matrjošku stejně jako každou jinou ruskou panenku: vrstvu po vrstvě, o což se nyní pokusím.

A. K oblasti působnosti čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4

27. Článek 2 bod 2 směrnice 2003/4 definuje pojem „orgán veřejné správy". V prvním pododstavci v písmenech a) až b) stanoví instituce nebo subjekty státní správy, na které se vztahují povinnosti „orgánů veřejné správy". Ty se soustředí kolem pojmu „vláda" v písmeně a) a osob „vykonávajících funkce veřejné správy […], které se vztahují k životnímu prostředí" v písmeně b). Tato směrnice dále obsahuje pod písmenem c) „zbytkové" ustanovení pro „fyzické nebo právnické osoby, řízené subjektem nebo osobou" spadající pod písmena a) nebo b).

28. Struktura této definice v prvním pododstavci je tedy pozitivním výčtem subjektů. Na tento výčet navazuje druhý pododstavec, který ve své první větě stanoví odchylku z oblasti působnosti této směrnice pro instituce nebo subjekty „působící v soudní nebo zákonodárné funkci". Ve své druhé větě stanovuje, že instituce a subjekty působící v takových funkcích mohou tedy být za určitých okolností rovněž vyloučeny z oblasti působnosti ustanovení této směrnice, která se týkají soudního přezkumu.

29. Všichni účastníci původního řízení se shodují na tom, že kontrola soudního spisu v průběhu řízení představuje výkon „soudní funkce". Dokud je tedy soudní spis „otevřený", budou soudy vyňaty z oblasti působnosti směrnice 2003/4.

30. Spornou otázkou je, zda držení soudních záznamů Soudní službou po vydání konečných rozhodnutí a vyčerpání všech opravných prostředků spadá pod pojem „soudní funkce". Pokud by tomu tak bylo, tyto záznamy by nespadaly do oblasti působnosti směrnice 2003/4.

31. Na základě rozsudku Soudního dvora ve věci Flachglas [6] žalobkyně tvrdí, že na pojem „orgán veřejné správy" uvedený v čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 by mělo být nahlíženo tak, že zahrnuje v zásadě všechny orgány nebo instituce státu pod podmínkou, že tato funkce je vykonávána v okamžiku podání žádosti o přístup. Jinými slovy, podle tohoto výkladu má první věta druhého pododstavce přednost před jakýmkoliv strukturálním určením podle prvního pododstavce. Podle

6 – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

žalobkyně je každé jednání v „soudní funkci“ časově omezené v tom smyslu, že instituce nebo subjekty lze považovat za vyňaté z oblasti působnosti směrnice 2003/4 pouze tehdy, pokud na ně lze skutečně nahlížet tak, že jednají v soudní funkci. Komise toto stanovisko obecně sdílí, ale doporučuje, aby byly jednotlivé žádosti o přístup posuzovány „případ od případu“.

32. Žalovaný, Soudní služba, Irsko a polská vláda upřednostňují výklad, který by v zásadě představoval spíše „institucionální“ přístup k definici dotčeného subjektu. První pododstavec a první věta druhého pododstavce by musely být vykládány společně s institucionální definicí v prvním pododstavci. Podle této definice by tedy soudy jakožto instituce byly vždy vyloučeny z prvního pododstavce, a tudíž z oblasti působnosti směrnice 2003/4, neboť vždy jednají v „soudní funkci“.

33. Ačkoli to nebylo výslovně vzneseno žádným zúčastněným, existuje i třetí možnost, která je mírně odlišná od institucionálního přístupu. Jedná se o výklad, který umožňuje, aby na základě první věty druhého pododstavce byly okamžitě kvalifikovány všechny závěry podle institucionálního určení prvního pododstavce s ohledem na specifické činnosti dotčeného subjektu v daném okamžiku. Tento výklad by tak mohl být označen jako především institucionální s funkčním přizpůsobením či korektivem.

34. Pro výklad pojmu „soudní funkce“, který je obsažen v čl. 2 bodu 2 druhém pododstavci první větě směrnice 2003/4, a tedy pro celou definici obsaženou v čl. 2 bodu 2 této směrnice se jeví tři možnosti výkladu tohoto pojmu: i) „čistě funkční“, ii) „především institucionální“ a iii) „institucionální s funkčním korektivem“.

35. Aby bylo možné navrhnout, který z těchto tří přístupů by měl být upřednostněn, je třeba se zabývat řadou logicky předcházejících bodů. Zaprvé, jaký je přesně vztah mezi prvním a druhým pododstavcem čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 (1)? To vyžaduje nejprve posouzení logiky a struktury prvního pododstavce, než bude možné využít odchylku pro činnosti v „soudní funkci“ podle druhého pododstavce (2). Poté je třeba podrobně přezkoumat rozsudek ve věci Flachglas [7], kterého se všichni zúčastnění dovolávají na podporu ve svých (odlišných) výkladů pojmu „soudní funkce“ (3). Teprve poté se budu zabývat třemi možnými výklady pojmu „soudní funkce“ ve směrnici 2003/4 (4).

1. Ke vzájemnému vztahu prvního a druhého pododstavce

36. Všichni zúčastnění v tomto řízení se ve svých vyjádřeních podrobně zaměřují na výklad pojmu „soudní funkce“. To je zajisté pochopitelné, jelikož tento pojem je skutečně uveden v otázce položené předkládajícím soudem. Pojem „soudní funkce“ je však pouze jedním z prvků širší definice „orgánu veřejné správy“ uvedené v čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4. Slouží jako kvalifikace, vyjasnění, či dokonce jako odchylka uvedená ve druhém pododstavci tohoto ustanovení. Nejprve je třeba se zabývat ne zcela jasným vztahem mezi prvním a druhým pododstavcem čl. 2 bodu 2 uvedené směrnice.

37. Úvodem je třeba objasnit vztah mezi první a druhou větou druhého pododstavce čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4. První věta druhého pododstavce je uvedena na konci ustanovení obsahujícího definici orgánu veřejné správy a za účelem objasnění její působnosti výslovně odkazuje na první pododstavec. Druhá věta téhož pododstavce odkazuje na první větu tohoto pododstavce, aby vymezila dosah vyloučení z postupu přezkoumání podle článku 6 uvedené směrnice. Z dotčeného ustanovení jasně nevyplývá, jak by měly být tyto dvě věty vykládány: je třeba použít izolovaný výklad ve vztahu k působnosti prvního pododstavce? Nebo je třeba, jak uvedla žalobkyně na jednání, vykládat obě věty společně s cílem vytvořit ucelený (a rozhodující) význam druhého pododstavce?

38. Mám za to, že obě tyto věty čl. 2 bodu 2 druhého pododstavce směrnice 2003/4 by měly být vykládány nezávisle na sobě.

7 – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71).

39. Kromě skutečnosti, že obě věty druhého pododstavce odkazují na stejné orgány nebo instituce, neexistuje žádná spojitost ani jiná souvislost, která by tyto dvě věty spojovala. Týkají se a jsou použitelné na odlišné situace. Kromě toho již Soudní dvůr objasnil, že cílem ani účinkem druhé věty není omezit možnost členských států, uvedenou v první větě, vyloučit z oblasti působnosti směrnice 2003/4 instituce nebo orgány „působící v soudní nebo zákonodárné funkci“ [8]. Tato druhá věta byla spíše určena k úpravě zvláštní situace některých vnitrostátních orgánů, jejichž rozhodnutí k datu přijetí směrnice 2003/4 nemohla být podle platného vnitrostátního práva předmětem přezkoumání v souladu s požadavky této směrnice. Jak Irsko potvrdilo na jednání, což však ještě přísluší ověřit předkládajícímu soudu, taková situace v tomto členském státě nenastala.

40. Po vyjasnění vnitřního uspořádání druhého pododstavce je nyní třeba zkoumat vztah mezi první větou druhého pododstavce (kvalifikace „soudní funkce“) a prvním pododstavcem čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4. Vzhledem k systémovému postavení první věty druhého pododstavce je zřejmé, že její účinky závisí na použitelnosti prvního pododstavce. To znamená, že požadavek pro určení „orgánu veřejné správy“ ve smyslu definice podle prvního pododstavce vyvstává logicky *před* otázkou, zda se na tento „orgán veřejné správy“ vztahuje vyloučení uvedené v první větě druhého pododstavce.

41. Z tohoto důvodu je nutné objasnit logiku a strukturu čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce směrnice 2003/4. Pokud by totiž soudy nespadaly do oblasti definice pojmu „orgán veřejné správy“ ve smyslu prvního pododstavce uvedeného ustanovení, staly by se veškeré možné kvalifikační nebo převažující účinky druhého pododstavce na uvedenou definici bezpředmětnými.

2. Jsou soudy „orgány veřejné správy“ podle čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4?

42. Žalobkyně a Komise mají za to, že soudy (členského státu) spadají pod pojem „orgán veřejné správy“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce směrnice 2003/4.

43. Úvodem je třeba připomenout, že ačkoli směrnici 2003/4 nelze pravděpodobně považovat za úplné provedení Aarhuské úmluvy v době přijetí této směrnice, jelikož předcházela schválení Aarhuské úmluvy ze strany Evropské unie v roce 2005, tato úmluva je nyní nedílnou součástí právního řádu Unie [9]. Soudní dvůr tak uznal, že společní normotvůrci hodlali zajistit „slučitelnost“ mezi směrnicí 2003/4 a Aarhuskou úmluvou [10]. Proto je tedy pro účely výkladu směrnice 2003/4 třeba zohlednit znění a cíl Aarhuské úmluvy [11].

44. V projednávané věci to znamená, že čl. 2 bod 2 směrnice 2003/4 by měl být vykládán ve světle čl. 2 bodu 2 Aarhuské úmluvy. Obě tato ustanovení obsahují definici pojmu „orgán veřejné správy“. Vymezují tak oblast své působnosti podobným způsobem. Bližší zkoumání však odhalí, že částečně tak činí v jiné míře.

45. Článek 2 bod 2 písm. a) směrnice 2003/4 odkazuje na „vládu nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni“. Článek 2 bod 2 písm. a) Aarhuské úmluvy naopak odkazuje na „správní úřady na vnitrostátní, regionální nebo jiné úrovni“. Důvod tohoto rozdílného znění není zjevný z textu ani z přípravných dokumentů k těmto nástrojům.

8 – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 48).

9 – Rozsudek ze dne 8. března 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, bod 30).

10 – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 31 a citovaná judikatura). Viz rovněž bod 5 odůvodnění směrnice 2003/4 a prohlášení připojené k Aarhuskému rozhodnutí.

11 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 37 a citovaná judikatura).

46. Naproti tomu čl. 2 bod 2 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/4 a Aarhuské úmluvy v anglické jazykové verzi jsou vzájemně téměř věrnými kopiemi. Obě odkazují na „fyzické nebo právnické osoby, vykonávající funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů, včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahují k životnímu prostředí“. Totéž platí pro srovnání písmene c) obou nástrojů. I zde je znění do značné míry stejné. Odkazuje na každou „fyzickou nebo právnickou osobu, která je veřejně odpovědná nebo vykonává funkci nebo poskytuje veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí, řízená subjektem nebo osobou spadající pod písmena a) nebo b)“. Jinými slovy, toto ustanovení obsahuje „ustanovení nepřipouštějící outsourcing“.

47. Pro úplnost, v anglické jazykové verzi se objevují další dva rozdíly v oblasti působnosti. Zaprvé čl. 2 bod 2 druhý pododstavec Aarhuské úmluvy stanoví, že pozitivní definice čl. 2 bodu 2 nacházející se v tomto článku „se nevztahuje“ na orgány nebo instituce jednající v „soudní nebo zákonodárné funkci“. Jinými slovy se jedná o *imperativní* znění. První věta druhého pododstavce čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 však používá *fakultativní* tvar („mohou stanovit“). Poskytuje tak členským státům možnost stanovit v jejich vnitrostátním právu omezení oblasti působnosti. Kromě toho druhá věta druhého pododstavce čl. 2 bodu 2 uvedené směrnice, aniž by byla pro projednávanou věc určující [12], nemá v Aarhuské úmluvě žádný ekvivalent.

48. Jaký to všechno má vliv na otázku, zda soudy jakožto instituce spadají pod některé ze tří písmen uvedených v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci směrnice 2003/4?

49. Nikdo ze zúčastněných k této otázce nezaujal stanovisko. Na jednání se žalobkyně a Komise omezily na to, že zahrnuly soudy pod písmeno a), takže spadají do oblasti působnosti „vlády“. Soudní služba naproti tomu vysvětlila, že soudy obvykle nevykonávají „vládní funkce“ v tradičním smyslu tohoto pojmu, ani nevykonávají „správní funkce […], které se vztahují k životnímu prostředí“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce písm. b) uvedené směrnice. Dále vzhledem k tomu, že se písmeno c) téhož ustanovení vztahuje na každou osobu „řízenou“ subjektem spadajícím pod písmena a) nebo b), soudy by mohly stěží spadat pod toto ustanovení.

50. Mám určité výhrady k zahrnutí „soudů“ pod čl. 2 bod 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2003/4. Je pravda, že v některých, spíše omezených, případech mohou být soudy skutečně „právnickými osobami vykonávajícími funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů“ ve smyslu písmene b) tohoto ustanovení.

51. Na jedné straně pojem „správní úřady“ uvedený v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci písm. a) Aarhuské úmluvy může být, je-li posuzován izolovaně, chápán v úzkém smyslu tak, že zahrnuje pouze výkonnou moc, patrně s vyloučením soudní a zákonodární moci. Pokud by však měl být kladen mírnější důraz na pojem „správa“, který je vlastní „veřejné správě“, a vykládán ve světle preambule této úmluvy za účelem transparentnosti ve „všech odvětvích veřejné správy“, bylo by možné tvrdit, že pojem „veřejná správa“ by měl zahrnovat veškeré zásady a pravidla, která určují, jak je stát regulován [13]. Pokud by byl tento výklad přijat, mohla by být Aarhuská úmluva vykládána, přinejmenším podle jejího znění tak, že se vztahuje na jakýkoli orgán veřejné správy státu, včetně soudů.

52. Na druhé straně by bylo obtížné vykládat čl. 2 bod 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2003/4 v souladu s těmito širšími dopady pojmu „správa“, jelikož jeho definice specificky spojuje „vládu“ s „jiným orgánem veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni“. Jaký význam by pak mělo přidání pojmu „vláda *nebo* jiný orgán veřejné správy“,

12 – Jak bylo podrobně uvedeno v bodě 39 tohoto stanoviska.

13 – Viz rovněž bod 7 odůvodnění nařízení (ES) č. 1367/2006, kterým se Aarhuská úmluva vztahuje na orgány a subjekty Evropské unie, a konstatuje, že „Aarhuská úmluva široce definuje orgány veřejné správy“ – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13).

pokud by pojem „vláda“ měl být chápán tak, že již zahrnuje veškerou státní moc? Další kategorie „jiných orgánů veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni“ by tak byla zcela nadbytečná. Stejně tak příručka k provedení Aarhuské úmluvy spojuje pojem „správní úřady“ s „politickou mocí“ [14].

53. Navíc, pokud by byl větší důraz kladen na zaměření úmluvy na „transparentnost rozhodování“ a výklad tohoto pojmu Soudním dvorem tak, že se vztahuje pouze na „správní orgány“ [15], bylo by obtížné si představit výklad čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce písm. a) tak, jak je uveden ve směrnici 2003/4 ve vztahu k cílům Aarhuské úmluvy, neboť přesahuje rozhodování na politické (a správní) úrovni. V důsledku toho, i když je možné přijmout, že se čl. 2 bod 2 první pododstavec písm. a) vztahuje na správní činnosti soudů, je mnohem obtížnější vykládat toto písmeno a), že se vztahuje i na samotné soudy.

54. Naopak se domnívám, že čl. 2 bod 2 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/4 umožňuje pružnější výklad. Cílem tohoto písmene bylo zahrnout „každou fyzickou nebo právnickou osobu vykonávající funkce veřejné správy […], včetně zvláštních povinností, činností nebo služeb, které se vztahují k životnímu prostředí“. Použití výrazu „včetně“ naznačuje, že osoba, která takové funkce vykonává, nemusí nutně působit v oblasti životního prostředí [16]. Může tak činit, ale nemusí. Je pravda, že „funkce veřejné správy“ bývá spojována spíše s rutinním výkonem veřejné moci než s rozhodováním sporů soudní mocí státu. V závislosti na soudní struktuře členského státu však mohou nastat situace, kdy soudy vykonávají takové činnosti, v souvislosti s nimiž instituce nebo subjekt, třebaže se institucionálně vztahují k soudu, ve skutečnosti nevykonává žádnou soudní funkci, pokud jde o některou zvláštní činnost [17].

55. Celkově se domnívám, že obecný cíl a duch Aarhuské úmluvy by měl omezit jakoukoliv výkladovou tvořivost, kterou je možné přikládat pojmu „orgán veřejné správy“. Pokud je obecným cílem tohoto nástroje zvýšení účasti veřejnosti a odpovědnosti v rozhodování *ve věcech životního prostředí* (jak uvádí preambule Aarhuské úmluvy), měl by se tento nástroj logicky vztahovat na tento typ orgánů nebo institucí, u kterých takové rozhodování skutečně probíhá. To není *a priori* a abstraktně vnímáno v institucionální rovině ani předběžně v legislativě (kde byla pravidla tohoto rozhodování vypracována) ani následně v případech soudního přezkumu (kde lze přezkoumávat zákonnost vydaného rozhodnutí a v případě vad je obecně věc vrácena orgánu veřejné správy k novému rozhodnutí).

56. Pokud by však bylo nutné provést kategorizaci, domnívám se, že čl. 2 bod 2 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/4 odpovídá „nejlépe“. To platí zejména v kontrastu s mnohem restriktivnějším zněním písmene a) téhož ustanovení. Nejsem přesvědčen o tom, že by žalobkyně nebo Komise předložily takové argumenty, které by vyhověly otázce, zda čl. 2 bod 2 první pododstavec směrnice 2003/4 byl skutečně určen k tomu, aby byly soudy členských států zahrnuty pod „orgány veřejné správy“. Jsem však ochoten připustit, že při některých svých činnostech mohou být orgány, které mají slovo „soud“ napsané nad svými vchody, skutečně pověřeny „výkonem funkcí veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů“.

14 – Viz Aarhuská úmluva: příručka k provedení, s. 47. K povaze této příručky viz rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 38).

15 – Viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 40). Viz rovněž bod 7 odůvodnění nařízení (ES) č. 1367/2006, kterým se Aarhuská úmluva vztahuje na orgány a subjekty Evropské unie, a konstatuje, že „Aarhuská úmluva široce definuje orgány veřejné správy“ – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. 2006, L 264, s. 13).

16 – Viz rovněž Aarhuská úmluva: Příručka k provedení, s. 46.

17 – Viz například rozsudek ze dne 27. dubna 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, bod 17).

57. Co čl. 2 bod 2 druhý pododstavec směrnice 2003/4, vykládaný dosud výlučně na základě prvního pododstavce uvedeného ustanovení, k tomuto obrazu přidává? Předtím, než se budeme touto otázkou zabývat, a vzhledem k tomu, že se všichni zúčastnění za účelem určení smyslu druhého pododstavce, a zejména pojmu „soudní funkce" odvolávají na rozsudek ve věci Flachglas, je třeba tento rozsudek nejdříve podrobně analyzovat.

3. K rozsudku ve věci Flachglas

58. Skutkový základ rozsudku Soudního dvora ve věci Flachglas je následující. Německý zákonodárce uplatnil čl. 2 bod 2 první větu druhého pododstavce směrnice 2003/4, aby ve svém vnitrostátním právu stanovil, že pokud spolková ministerstva jednají v rámci zákonodárného procesu, nejsou povinna zveřejňovat informace o životním prostředí, které jsou součástí tohoto procesu. Soudní dvůr byl požádán, aby ověřil toto provedení v německém právu a upřesnil, do jakého okamžiku může být dané ministerstvo vyňato z působnosti práva na přístup k informacím o životním prostředí podle směrnice 2003/4.

59. Soudní dvůr rozhodl, že kontext, účel a cíle Aarhuské úmluvy i směrnice 2003/4 svědčí o tom, že tyto nástroje mají odkazovat na „orgány veřejné správy" pouze v rozsahu, v jakém jednají jako správní orgány, které v rámci výkonu svých funkcí drží informace o životním prostředí[18]. To by vyplývalo z čl. 2 bodu 2 druhého pododstavce směrnice 2003/4, neboť účelem první věty tohoto ustanovení vykládaného ve spojení s Aarhuskou úmluvou bylo udělit členským státům oprávnění k tomu, aby z definice orgánu veřejné správy vyloučily instituce nebo subjekty působící „v soudní nebo zákonodárné funkci"[19]. Aby se zohlednila pluralita procesů, na nichž se zakládá specifičnost zákonodárných a soudních orgánů členských států[20], musí být tato odchylka od obecných pravidel týkajících se přístupu vykládána „funkčním" způsobem[21].

60. V případě odchylky podle německého práva pro ministerstvo, které se účastní zákonodárného procesu, by tato funkce zanikla „ukončením tohoto procesu". V tomto okamžiku by odchylka od zásady práva na přístup k „informacím o životním prostředí" obsažená v článku 1 uvedené směrnice již nebyla odůvodněná[22].

61. Žalobkyně a Komise navrhují „vzájemný výklad" tohoto posledně uvedeného časového prvku odchylky týkající se výkonu „soudní funkce". Jednoduše řečeno, argumentují tím, že „zákonodárné sbory jsou zákonodárnými sbory pouze po dobu probíhajícího zákonodárného procesu", takže „soudy by měly být soudy pouze po dobu projednávání případu".

62. Tato úvaha však přehlíží poměrně důležitý faktický prvek ve věci Flachglas. Dotčené spolkové ministerstvo bylo v okamžiku podání žádosti o informace zjevně „orgánem veřejné správy" ve smyslu definice uvedené v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci směrnice 2003/4. *Institucionální* aspekt definice byl zjevně splněn. Pouze prostřednictvím odchylky „zákonodárné funkce" se mohla této definici dočasně „vyhnout". Subjektu, který byl zjevně „součástí této definice", bylo tedy umožněno „být mimo tuto definici" a vyvstala otázka „na jakou dobu" to bylo povoleno. V tomto kontextu Soudní dvůr zdůraznil „funkční výklad" čl. 2 bodu 2 druhého pododstavce první věty uvedené směrnice, neboť v okamžiku, kdy ministerstvo jednalo v rámci „zákonodárné funkce", nejednalo jako „správní orgán"[23].

18 – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, body 40 a 48).

19 – Tamtéž, body 40 až 42.

20 – Tamtéž body 44 a 49 až 50.

21 – Tamtéž, bod 49.

22 – Tamtéž, body 55 a 56.

23 – Tamtéž, body 40 a 49.

63. Soudní dvůr se snažil uznat „dvojí identitu“ nebo „oddělený status“ ministerstva. To znamená, že subjekt by mohl být *strukturálně* považován za složku výkonné moci, a tudíž by podléhal směrnici 2003/4, zatímco by *funkčně* prováděl činnosti, které jsou součástí chráněného „zákonodárného procesu“ a které nespadají do oblasti působnosti uvedené směrnice. Jednoduše řečeno, rozsudek ve věci Flachglas v zásadě uvedl, že to, co je „institucionální“, může být dočasně „funkčně vyloučeno“.

64. Jak však tvrdí žalobkyně a Komise, zcela odlišnou věcí je vykládat pojem „orgán veřejné správy“ podle čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 (a také podle Aarhuské úmluvy) tak, že ve své podstatě vyžaduje „funkční výklad“ bez ohledu na „strukturální“ povahu tohoto orgánu. Takový výklad by znamenal odhlédnutí od pozitivního výčtu definic obsažených v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci směrnice 2003/4. To by omezilo jakékoli posouzení podle tohoto ustanovení na použití jediného kritéria „funkčnosti“, což by znamenalo, že tato výjimka by byla jedinou podmínkou k tomu, aby se dospělo k závěru ohledně postavení dotyčného orgánu nebo instituce. Jinými slovy, první věta druhého pododstavce by byla použita přesně opačným způsobem, než tomu bylo ve věci Flachglas: neudělit dočasnou funkční výjimku, a namísto toho zavést radikální institucionální rozšíření oblasti působnosti směrnice 2003/4.

65. Lze shrnout, že v rozsudku ve věci Flachglas Soudní dvůr podle mého názoru neuvedl, že celá definice čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 je čistě „funkční“, aniž by bylo třeba zohlednit institucionální rozměr prvního pododstavce tohoto ustanovení. Tento rozměr uvedené definice nebyl pro tento případ relevantní, protože ministerstvo bylo zjevně „orgánem veřejné správy“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4. Funkční využití odchylky zákonodárné funkce bylo použito pouze ve druhém kroku, a to k dočasnému vyloučení toho, co by tam jinak spadalo, a nikoli v prvním kroku k vymezení toho, co by bylo pokryto touto definicí na prvním místě.

4. K možnostem

66. Ve svém kontextu tedy rozsudek ve věci Flachglas ani znění čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 neposkytují žádný základ pro „čistě funkční“ přístup zastávaný žalobkyní a Komisí, jak je uvedeno v bodě 31 tohoto stanoviska. Článek 2 bod 2 druhý pododstavec první větu směrnice 2003/4 nelze vykládat tak, že převažuje nad „strukturální“ definicí prvního pododstavce.

67. Zbývají dvě možnosti uvedené v bodech 32 až 33 tohoto stanoviska: „institucionální“ nebo „institucionální s funkčním korektivem“. Mohou být soudy zahrnuty do první části této definice, tj. jako „orgány veřejné správy“ podle jednoho z písmen uvedených v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci směrnice 2003/4? Rozdíl není pouze kosmetický: pokud by soudy nebyly „strukturálně“ zahrnuty v první řadě pod žádným z písmen prvního pododstavce, nebylo by tedy třeba je na základě druhého pododstavce „funkčně“ vyloučit.

68. Praktickým rozdílem mezi oběma těmito přístupy je, že podle „institucionálního“ přístupu by soudy byly vždy vyloučeny jakožto instituce z oblasti působnosti směrnice 2003/4. Podle přístupu „institucionálního s funkčním korektivem“ by funkce vykonávaná soudem již byla relevantní pro definici podle čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce směrnice 2003/4.

69. Pokud by tak v souladu s posledně uvedeným přístupem byl pojem „funkce veřejné správy“ uvedený v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2003/4 (a Aarhuské úmluvy) vykládán tak široce, aby zahrnoval i soudy, spadaly by tyto orgány do oblasti působnosti směrnice 2003/4 pouze tehdy, pokud by *nevykonávaly* svou obvyklou úlohu soudnictví. Jinými slovy, spadaly by do oblasti působnosti této směrnice pouze tehdy, pokud vykonávají „funkce veřejné správy“. Tyto orgány by však poté byly uznány jako subjekty, které mají „oddělené statusy“ v tom smyslu, že by v některých případech mohly spadnout do oblasti působnosti této směrnice, pokud by podle vnitrostátního práva vykonávaly jakékoliv funkce veřejné správy.

70. Obecně se posledně uvedený přístup jeví jako vhodnější.

71. Zaprvé „institucionální přístup s funkčním korektivem“ představuje flexibilní pohled na institucionální rozmanitost členských států. Uznává četné funkce, které soudy vykonávají v rámci některých vnitrostátních systémů a umožňuje tak do oblasti působnosti uvedené směrnice zahrnout soudy členských států v případě veškerých „správních aktů“ prováděných těmito orgány. Chrání tak soudní řízení tím, že ponechává veškeré činnosti, které tyto orgány vykonávají v rámci své funkce jakožto rozhodovací orgány mimo rozsah působnosti [24], jelikož tato funkce jednoduše není výkonem „funkcí veřejné správy“.

72. Zadruhé na rozdíl od přístupu navrhovaného žalovaným, Soudní službou, Irskem a polskou vládou není takový přístup vázán formálními strukturálními náležitostmi vnitrostátního práva členských států, které nemusí plně zachycovat činnosti dotčeného subjektu. Uznává tak praxi, že některé orgány, které se strukturálně vztahují k soudům, mohou někdy v rámci části své činnosti skutečně vykonávat „funkce veřejné správy“, včetně těch, které se týkají životního prostředí ve smyslu čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2003/4.

73. Pro znázornění této situace si představme soud, který se rozhodl postavit si novou budovu. Například věž. Stavba takového rozsahu bude pravděpodobně muset vyhovět řadě environmentálních požadavků. Takováto činnost není „soudní funkcí“, ale spíše funkcí administrativní, a jako taková pravděpodobně „veřejnou správní funkcí […], která se vztahuje k životnímu prostředí“. To může taktéž zahrnovat povinnost vyhovět žádostem o přístup k dokumentům podle směrnice 2003/4, jakož i jakékoli další povinnosti vyplývající z této směrnice.

74. Samozřejmě vše závisí na přesném institucionálním uspořádání v členském státě. Může se stát, že to není, technicky vzato, soud, kdo staví nové prostory, nýbrž ministerstvo nebo jiný orgán veřejné správy jednající jeho jménem. Nicméně i za předpokladu, že by to byl soud jakožto právnická osoba budující nové prostory, lze od tohoto soudu pro tuto *konkrétní činnost* zajisté vyžadovat, aby zpřístupnil „informace týkající se životního prostředí“ související s touto výstavbou, jelikož působí ve správní funkci.

75. Zatřetí takový přístup zohledňuje širokou definici pojmu „orgán veřejné správy“, avšak vykládá tuto definici přiměřeným způsobem, přičemž je nadále spjata s logikou a duchem Aarhuské úmluvy. Proto podporuje a zajišťuje účast veřejnosti v situacích, kdy *skutečně* dochází k rozhodování o záležitostech týkajících se životního prostředí.

5. Dílčí závěry

76. Stručně řečeno, definice čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4 by neměla být vykládána tak, že zahrnuje čistě „funkční“ výklad, ani čistě „institucionální“ výklad. Namísto toho navrhuji *institucionální definici s funkčním korektivem*.

77. To v podstatě znamená, že soudy nebo soudní moc členského státu jsou vyloučeny z oblasti působnosti definice uvedené v čl. 2 bodu 2 směrnice 2003/4, *ledaže* soudní orgán skutečně vykonává funkce veřejné správy, nejpravděpodobněji ve smyslu písm. b) tohoto ustanovení.

24 – V tomto ohledu, pokud jde o podobnou diskusi týkající se čl. 15 odst. 3 SFEU, viz mé stanovisko ve věci Komise v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, body 52 až 64).

78. Toto posouzení je však již obsaženo v rozdělení mezi „správní funkce“ (a *a contrario* „soudní funkce“) v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci písm. b). V tomto ohledu kvalifikace „soudní funkce“ uvedená ve druhém pododstavci téhož ustanovení nanejvýš potvrzuje již dosažený závěr, ale na rozdíl od situace ve věci Flachglas nepředstavuje další vyloučení. Jednoduše řečeno to, co je již (trvale) vyloučeno, není třeba (dočasně) vyloučit znovu.

B. K soudním spisům a soudní funkci

79. Tento závěr otevírá další soubor otázek. První otázka se týká hranice mezi činnostmi „soudní“ povahy a činnostmi vykonávanými ve „správní funkci“. Zejména, jsou soudní záznamy vždy drženy nebo spravovány v rámci výkonu soudní funkce? Druhá otázka se týká způsobu, jakým je třeba tuto hranici obecně vykládat, zejména upřesnění toho, jaká je výchozí funkce soudů, tedy co je pravidlem a co výjimkou. Třetí otázka se týká plynutí času a jeho důsledků, pokud jde o přístup.

80. Zaprvé, kdy se jedná o funkci *soudní*? Pojem „funkce veřejné správy“ a v tomto ohledu ani „soudní funkce“ nejsou definovány ve směrnici 2003/4 ani v Aarhuské úmluvě. Tyto nástroje neposkytují ani žádné vysvětlení ohledně zákonodárného záměru, který stojí za rozlišováním mezi funkcemi vykonávanými ve „správní funkci“ [25] a funkcemi vykonávanými v „soudní funkci“ [26].

81. Určitou inspiraci týkající se tohoto rozdělení lze čerpat z jiných oblastí (unijního) práva, například z oblasti přístupu k dokumentům. Podle nařízení (ES) č. 1049/2001 [27] je vyloučení „dokumentů, které byly vyhotoveny“ Komisí „pouze pro účely soudních sporů“, vykládáno v tom smyslu, že se vztahuje pouze na dokumenty, které mají „relevantní spojitost“ se soudním řízením probíhajícím před vnitrostátními soudy nebo unijními soudy [28], ledaže by tyto dokumenty byly „výlučně správní povahy“ [29]. Dále bylo konstatováno, že se pojem „výlučně správní povahy“ vztahuje na výměnu dokumentů mimo soudní řízení [30], jakož i na pracovní dokumenty [31].

82. Podobné pojmy jsou uvedeny v nařízení (EU) 2016/679 [32]. Toto nařízení obsahuje několik výjimek z oblasti své působnosti a stanoví, že zpracování údajů je zákonné ve vztahu k „soudům, jednajícím v rámci soudních pravomocí“. Zpracování některých kategorií osobních údajů, včetně citlivých údajů, je tedy přípustné, pokud „je zpracování nezbytné […], pokud soudy jednají v rámci svých soudních pravomocí“ [čl. 9 odst. 2 písm. f) uvedeného nařízení]. Stejně tak musí být jmenován pověřenec pro ochranu osobních údajů ve všech případech, kdy zpracování provádí orgán veřejné moci či veřejný subjekt, „s výjimkou soudů jednajících v rámci svých soudních pravomocí“ [čl. 37 odst. 1 písm. a) uvedeného nařízení]. Stejně tak dozorové úřady pověřené dohledem nad dodržováním nařízení 2016/679 nejsou příslušné k dozoru nad operacemi zpracování, které provádějí „soudy jednající v rámci svých soudních pravomocí“ (čl. 55 odst. 3 tohoto nařízení). Z těchto příkladů jasně vyplývá, že tytéž činnosti by spadaly do oblasti působnosti tohoto nařízení, pokud by byly vykonávány jako „správní funkce“.

25 – Jak Soudní dvůr vyložil v rozsudku ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 46).

26 – Třebaže příručka uvádí nejasným způsobem, aniž by to nějak vysvětlila, že odchylka je vyžadována „z důvodu rozdílné povahy jejich rozhodování, kterým se liší od mnoha jiných druhů rozhodování“. Aarhuská úmluva: příručka k provedení, s. 49.

27 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 339).

28 – Rozsudek ze dne 6. února 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña v. Komise (T-485/18, EU:T:2020:35, bod 42 a citovaná judikatura).

29 – Rozsudek ze dne 6. července 2006, Franchet a Byk v. Komise (T-391/03 a T-70/04, EU:T:2006:190, bod 91).

30 – Rozsudek ze dne 20. září 2019, Dehouse v. Soudní dvůr Evropské unie (T-433/17, EU:T:2019:632, bod 97).

31 – Rozsudek ze dne 20. září 2019, Dehouse v. Soudní dvůr Evropské unie (T-433/17, EU:T:2019:632, bod 97).

32 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1).

83. Polská vláda navrhla, že z judikatury týkající se „*kritérií Dorsch*“ a určení entit, které představují „soudy“ ve smyslu článku 267 SFEU, mohou být vyvozena další vodítka [33]. Je pravda, že judikatura Soudního dvora v této oblasti poskytuje rozsáhlý a užitečný zdroj příkladů správní povahy, pokud jde o institucionální kritéria pro splnění požadavků článku 267 SFEU. Tyto rozsudky jsou však pouze vzdálenější inspirací, protože logika Aarhuské úmluvy a směrnice 2003/4 je založena na obecné zásadě přístupu k informacím o životním prostředí [34], bez ohledu na institucionální určení v rámci vnitrostátního systému členských států, které se zaměřuje na *činnost* zahrnující nakládání s „informacemi o životním prostředí“ [35]. Tato nevyhnutelná spojitost spíše s *ratione materiae* než s *ratione institutionis* může tedy vést k rozsáhlejšímu vyloučení určitých činností, než bylo zamýšleno podle kritéria, které se zjevně zaměřuje na dotčenou činnost.

84. Tento bod může ilustrovat rozsudek ve věci Cartesio. V této věci Soudní dvůr uvedl, že soud nemůže být považován za orgán vykonávající soudní funkci, pokud vykonává činnost vedení obchodního rejstříku a vydává v tomto ohledu správní rozhodnutí [36]. Jinými slovy, tento orgán není „soudem“ (ve smyslu článku 267 SFEU). Pokud by však dotčený rejstřík obsahoval soudní spory z oblasti životního prostředí, které před tímto soudem právě probíhají, žádost o přístup k informacím o těchto případech podle směrnice 2003/4 by byla zamítnuta z důvodu, že tento orgán jednal v „soudní funkci“, a to i pokud by stejný orgán nesplňoval kritéria stanovená v rozsudku „Dorsch“.

85. Nakonec to, co je „soudní“, je totiž spíše věcí intuitivního [37] posouzení: cokoli se týká nestranného řešení sporů, je soudní povahy, a tudíž se na to nevztahuje čl. 2 bod 2 směrnice 2003/4.

86. Soudní záznamy v soudním spisu, jejich shromažďování, správa, používání a ukládání jsou podle mého názoru jasnou součástí soudního procesu, soudní činnosti. Určitá administrativní činnost zjevně vyplývá z přípravy soudních záznamů. Tyto úkoly však nemají správní povahu. Jsou neodmyslitelně spjaty s konkrétním sporem a jeho řešením.

87. Zadruhé, když se vrátíme k otázce obecné definice, stojí za zmínku dva prvky: pokud jde jednak o soudy, je „soudní“ povaha jejich činnosti pravidlem, zatímco „správní“ činnosti jsou výjimkou. Dále se definice pojmů podle čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce směrnice 2003/4 vztahuje k definici rozsahu nástroje, a nikoli k výjimce, která by musela být vykládána restriktivně.

88. Tyto skutečnosti zaprvé znamenají, že jedná-li dotčený orgán jako soud, výchozím pravidlem je, že pravděpodobně bude jednat v soudní funkci, pokud nebude prokázáno, že dotčená konkrétní činnost je ve skutečnosti správní povahy. Zadruhé oba pojmy je třeba vykládat rozumně: nebo spíše, pokud by něco mělo být vykládáno restriktivně, pak by to měla být správní funkce soudů, protože ta je ve skutečnosti výjimkou. To vše se však týká definice toho, co představují „funkce veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. b) směrnice 2003/4.

89. Při snaze určit, jaké činnosti soudu spadají pod konkrétní pojem, bude obvykle, nikoliv však vždy, pravděpodobně pravidlem, podívat se na osobu, která dané rozhodnutí jménem tohoto orgánu vydává. Například lze říci, že soudce, který vydává rozsudek, jedná v „soudní funkci“. Naproti tomu správce soudního zařízení nebo jiná osoba pověřená podpisem smlouvy o instalaci solárních panelů na střeše budov soudu pravděpodobně vykonává „funkce veřejné správy […], které se vztahují k životnímu prostředí“.

33 – Viz rozsudek ze dne 17. září 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, body 23 až 34).

34 – Jak poprvé uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 22. prosince 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, bod 35).

35 – Jak byl použit Soudním dvorem ve věci Flachglas na činnosti dotčeného ministerstva. Viz bod 59 tohoto stanoviska.

36 – Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, bod 57 a citovaná judikatura).

37 – Možná je to jiný druh intuice, než jaký navrhl soudce Nejvyššího soudu USA Stewart u prahového testu, jak odhalit obscénní materiál: „Poznám to, když to vidím“. Viz Jacobellis v. Ohio, 378 U. S. 184 (1964).

90. Zatřetí, z obdobných důvodů nelze logiku „dočasnosti“ rozsudku ve věci Flachglas, uvedenou žalobkyní a Komisí, na tento případ jednoduše přenést. Jak jsem totiž vysvětlil v bodě 62 tohoto stanoviska, tato logika byla rozvinuta v kontextu instituce jasně spadající do oblasti působnosti směrnice 2003/4, zatímco soudy působící v soudní funkci nespadají do téže oblasti působnosti. Ve věci Flachglas byla logika dočasnosti zcela odůvodněna s ohledem na dobu trvání výjimky; v projednávané věci jde o otázku definice. Ve věci Flachglas bylo navíc omezení nezbytné, aby byl zajištěn soulad zásady participativní demokracie, jež je společnou tradicí členských států a je zakotvena v čl. 10 odst. 3 první větě SEU [38], s možností *skutečně* narušit řádný průběh zákonodárného procesu [39].

91. Na rozdíl od judikatury k článku 4 nařízení č. 1049/2001 se toto posouzení nemění, jakmile je řízení ukončeno [40]. Výjimka uvedená v tomto nařízení se vztahuje k době trvání *sporu* („soudní řízení“), zatímco odchylka ve směrnici 2003/4 je spojena s dobou trvání *činnosti* („veřejné správní funkce“ na jedné straně, nebo „soudní funkce“ na straně druhé). Orgán nebo instituce, která jinak jedná v soudní funkci, to v zásadě nepřestane činit pouze z důvodu plynutí času. Takříkajíc, tloušťka prachu na soudním spisu neznamená, že tento spis je méně „soudní“. Soudní moc nemění úlohy nebo nepřestává vykonávat soudní funkci v určitých okamžicích. Slovy generální advokátky E. Sharpston, její činnost v této funkci „nemá ani začátek, ani konec“ [41].

92. V každém případě, kromě normativních argumentů týkajících se toho, proč se argument „dočasnosti“ nemůže vztahovat na činnost soudnictví, je tento závěr podpořen taktéž argumenty operativnější povahy. Je pravda, jak uvádí předkládající soud, že se zdá nesporné, že „aktivní část řízení“ by mohla spadat pod odchylku „soudní funkce“. Jak však rozlišit mezi tím, co je před, v průběhu a po? Předkládající soud vysvětluje, že podle irského práva nemusí vydání konečných rozhodnutí a uplynutí lhůty pro podání odvolání nebo vydání konečných rozhodnutí v odvolacím řízení nutně představovat definitivní konec příslušného řízení před irskými soudy. Jaká pravidla se pak uplatní na postup obdržení spisu, na ověření úplnosti spisu a další administrativní úkoly, které ještě nepředstavují „aktivní“ povahu řízení? Představuje tato část méně než činnost „soudní funkce“? Jak je tomu v případě přerušení řízení při projednávání věci? Stejně tak, jakmile je rozsudek dokončen, přirozeně existuje určitá lhůta, v rámci níž se připravuje jeho zveřejnění. Neexistuje žádný důvod, proč by se zde měla použít ustanovení Aarhuské úmluvy nebo směrnice 2003/4 o přístupu k dokumentům. V jaké části tedy končí „soudní funkce“ orgánu pověřeného rozhodováním ve věci?

93. Všechny tyto úvahy opět zdůrazňují problémy snahy nahradit původní definici oblasti působnosti nástroje, která má být stabilní a do určité míry stálá v institucionální rovině, jako je tomu v případě definice uvedené v čl. 2 bodu 2 v prvním pododstavci směrnice 2003/4, logikou dočasné odchylky uvedenou jako vysvětlení nebo výjimka ve druhém pododstavci uvedeného ustanovení.

94. V této fázi lze doplnit dvě poslední obecné úvahy.

95. Zaprvé, pokud jde o cíle, nevidím důvod, proč by se cíl posilování demokratické účasti v otázkách životního prostředí, který žalobkyně několikrát uplatnila, použil ve stejném rozsahu na soudní moc. Jak zdůrazňuje Irsko, soudní moc obvykle vykazuje legitimitu odlišnou od ostatních složek státní moci. V rámci *kontradiktorního* řízení nejsou prvky pro zvýšení legitimity spojeny s co nejširším přístupem k soudnímu spisu. Jsou spíše výsledkem kritické právní debaty, ke které může dojít v průběhu veřejného jednání a která je promítnuta do rozsudku. Směrnice 2003/4 byla jen stěží navržena k tomu, aby změnila *kontradiktornost*, která je jádrem soudního řízení.

38 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. září 2018, ClientEarth v. Komise (C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 84 a citovaná judikatura).

39 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 43).

40 – Viz rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 130 a 131).

41 – Stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, bod 73).

96. Zadruhé se rovněž nedomnívám, že by směrnice 2003/4 nebo Aarhuská úmluva měly v této oblasti stanovit, že pouhé potenciální držení dokumentů týkajících se životního prostředí podléhá absolutní povinnosti zveřejnění. Pokud by tomu tak bylo, muselo by jakékoli IT oddělení orgánu veřejné správy nebo jakákoli třetí strana, včetně snad i vnitrostátních bezpečnostních složek, na požádání zveřejnit „informace o životním prostředí" v jejich držení, až na výjimky obsažené v článcích 4 Aarhuské úmluvy a směrnice 2003/4, aniž by však hrály jakoukoli roli v rozhodovacím procesu, jehož se tyto informace týkají. Ohrožovalo by to rovněž samotný cíl větší účasti veřejnosti při rozhodování o otázkách *životního prostředí*[42]. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí přijímá správní orgán, není jasné, jak by mohl přístup k informacím o životním prostředí potenciálně obsaženým v soudních záznamech tento proces urychlit[43]. A to zejména s ohledem na to, že omezené zpřístupnění by vedlo k určité informační nerovnováze u „veřejnosti"[44]. V důsledku toho musí „informace o životním prostředí", pokud skutečně existují, buď pocházet od orgánu veřejné správy v rámci rozhodovacího procesu, nebo musí být obsaženy v odůvodnění veřejného rozsudku soudů.

C. K projednávané věci

97. Jak je uvedeno v předchozích částech tohoto stanoviska, soudy standardně jednají v soudní funkci, ledaže, pokud jde o konkrétní činnost, vykonávají funkce veřejné správy ve smyslu čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2003/4. Naopak pro všechny činnosti vykonávané v soudní funkci tyto orgány nebo instituce nespadají do oblasti působnosti uvedené směrnice.

98. Toto je obecná odpověď. Zvláštností projednávané věci však je, že ačkoli žádost žalobkyně o přístup mohla být podána u High Court (Vrchní soud), dotčená dokumentace byla ve skutečnosti držena Soudní službou, a to z důvodu institucionální struktury irského soudnictví[45].

99. Nyní je tedy vhodné se vrátit[46] k tomuto zvláštnímu strukturálnímu systému a zabývat se otázkou, zda by Soudní služba, jakožto orgán odlišný od vnitrostátních soudů, mohla spadat pod pojem „orgán veřejné správy" při držení záznamů o ukončených věcech.

100. Soudní služba, žalovaný a Irsko uvádějí, že Soudní služba je nezávislý soukromý subjekt zřízený a pověřený vedením a uchováváním soudních záznamů pro soudy v Irsku.

101. I když jde skutečně o otázku vnitrostátního práva, z hlediska jeho institucionální struktury se nezdá, že by Soudní služba, jakožto s*oukromoprávní subjekt* podle irského práva, byla součástí „vlády nebo jiného orgánu veřejné správy" ve smyslu čl. 2 bodu 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2003/4. Jelikož její funkce taktéž nemohou představovat „výkon funkcí veřejné správy podle vnitrostátních právních předpisů"[47] ve smyslu judikatury[48], zdá se rovněž, že nespadá ani do definice uvedené v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci písm. b) uvedené směrnice. Tak je tomu v případě institucionální roviny; pokud jde o specifickou funkci, je tato odpověď logicky spojena s povahou vedení soudních spisů.

102. Zůstává tedy pouze čl. 2 bod 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2003/4, který se vztahuje na „každou […] právnickou osobu, která je veřejná odpovědná nebo vykonává funkci nebo poskytuje veřejné služby ve vztahu k životnímu prostředí, řízená subjektem nebo osobou spadající pod písmena a) nebo b)".

42 – Viz bod 1 odůvodnění směrnice 2003/4 a preambule Aarhuské úmluvy.

43 – Viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 40).

44 – V tomto smyslu viz bod odůvodnění 7 směrnice 2003/4. Tyto úvahy se uplatní před jakýmkoli potenciálním vlivem na řízení orgánů veřejné správy ve smyslu čl. 4 písm. a) Aarhuské úmluvy a čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/4.

45 – Viz body 12 a 13 tohoto stanoviska.

46 – Viz výše body 22 až 25 tohoto stanoviska.

47 – Přinejmenším z hlediska výkladu vnitrostátního práva, jak jej uvedl žalovaný ve věci CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, s. 3.

48 – Rozsudek ze dne 19. prosince 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 49 a citovaná judikatura).

103. Toto poslední ustanovení se ve své podstatě snaží pokrýt situaci fyzických nebo právnických osob vykonávajících veřejné úkoly, řízených subjektem nebo institucí. Subjekty, na které se jinak vztahují písmena a) a b) uvedeného ustanovení, se tedy nemohou „vyhnout“ oblasti působnosti směrnice 2003/4 tím, že přenesou své správní úkoly na jiný subjekt, a to i na soukromý.

104. Je přitom nutno konstatovat, že nic nenasvědčuje tomu, a ani tím nechci naznačovat, že to Irsko zřízením Soudní služby zamýšlelo. Volba umístění soudních záznamů o otevřených nebo ukončených věcech je zcela záležitostí vnitrostátních systémů členských států. Pouze bych rád vysvětlil, že se třetí možnost stanovená normotvůrcem vztahuje na „delegace“ na soukromé nebo veřejné třetí osoby za účelem kontroly delegování činnosti.

105. Důležitá je však skutečnost, že k tomu, aby spadal pod písmeno c), musí být „zmocnitel“ a jeho „činnosti“ samy zahrnuty v čl. 2 bodu 2 první pododstavci písm. a) a b) směrnice 2003/4. Vždyť zmocněnec musí odvozovat svou pravomoc od zmocnitele, aby se na něho mohla vztahovat.

106. Jak jsem vysvětlil v předchozích částech tohoto stanoviska, soudy nespadají do oblasti působnosti směrnice 2003/4, ledaže jednají ve správní funkci. Vedení soudních záznamů a správa soudních spisů zjevně nepředstavuje správní funkci, nýbrž má soudní povahu. Jestliže tomu tedy tak je, na „zmocnitele“, v projednávané věci High Court (Vrchní soud), stejně tak ani na zmocněnce, se pro tento druh činnosti, je-li její povaha zachována, oblast působnosti uvedené směrnice nevztahuje.

107. Domnívám se, že v projednávané věci tomu tak je. Jak vysvětluje předkládající soud odkazem na rozsáhlou judikaturu, právní předpisy, pravidla a praktické pokyny, Soudní služba nevykonává žádnou autonomní funkci při správě a vedení soudního spisu. Vykonává svou činnost výhradně jménem a pod dohledem soudní moci [49]. Přitom nemůže vykonávat své činnosti tak, aby zasahovala do výkonu činnosti soudů [50]. Tento dohled nekončí s ukončením řízení [51]. Z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že funkce Soudní služby, i když je formálně samostatným orgánem, jsou velmi podobné funkcím vnitřního oddělení pro ukládání informací nebo rejstříku, které tvoří součást stejné institucionální struktury jako soud. Její činnosti spojené s ukládáním, archivací a správou soudních záznamů tedy jako takové v žádném případě nespadají do oblasti působnosti uvedené směrnice.

108. Proto by relevantní měla být povaha vykonávané činnosti, a nikoli nutně přesná institucionální struktura v členském státě. Jinak by použitelnost směrnice 2003/4 závisela na formálním strukturálním rozdělení místa, kde jsou spisy fyzicky uloženy a spravovány. Netřeba dodávat, že kromě možnosti podněcování určité strategické tvorby vnitrostátních institucionálních struktur by takový přístup rovněž těžko naplnil potřebu jednotného výkladu a použití směrnice 2003/4 a Aarhuské úmluvy [52].

D. Dovětek

109. Konečně na rozdíl od toho, co tvrdí žalobkyně a Komise, výše uvedený závěr neznemožňuje přístup k informacím o životním prostředí, pokud by byly v soudním spise takové informace skutečně obsaženy. Pouze ukazuje, že jednotlivý nástroj, kterého se dovolává žalobkyně, není správným prostředkem k takovému přístupu. Tento nástroj totiž neupravuje druh přístupu, který žalobkyně požaduje. To však přirozeně nebrání tomu, aby bylo možné použít obvyklé cesty k tomuto přístupu.

49 – Jak vysvětlil žalovaný ve svém rozhodnutí ve věci CEI/15/0008 An Taisce a The Courts Service), s. 5 až 6. Viz také Baker J v BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v. The Courts Service a další [2017] 2 I. R. 243, body 68 a 71.

50 – Jak se zdá být stanoveno v oddílu 9 Courts Service Act 1998 (zákona o Soudní službě z roku 1998).

51 – Viz věc CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, s. 6.

52 – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 50).

110. Zaprvé existují vnitrostátní pravidla týkající se přístupu k soudním spisům a záznamům. Zajisté mi nepřísluší se vyjadřovat k těmto pravidlům, ale bylo uvedeno, že otevřený výkon spravedlnosti je zásadou irského (ústavního) práva [53]. Připusťme, že jak bylo uvedeno zúčastněnými v projednávané věci, irská judikatura se může lišit v otázce, v jakém rozsahu mohou třetí osoby žádat o přístup k dokumentům v rámci daného řízení. To je však věcí výlučně vnitrostátního práva, kterou mají řešit irské soudy. Z hlediska unijního práva je tato otázka stěží faktorem, který je třeba zohlednit při výkladu směrnice 2003/4.

111. Kromě toho vnitrostátní správní orgán, který přijal napadené(á) rozhodnutí, které bylo následně přezkoumáno vnitrostátními soudy, přirozeně nadále sám podléhá pravidlům týkajícím se přístupu k „informacím o životním prostředí“ podle směrnice 2003/4, jak byla provedena nařízeními AIE. Pro účely rozhodnutí ve věci Balz & Anor v. An Bord Pleanála chápu, že by tak učinila buď rada hrabství Cork (jakožto místní orgán v oblasti územního plánování), nebo An Bord Pleanála (jakožto orgán pověřený přezkumem). I když toto posouzení přirozeně přísluší vnitrostátním soudům, lze předpokládat, že tyto orgány mohou spadat pod definice uvedené v čl. 2 bodu 2 prvním pododstavci písm. a) a b) směrnice 2003/4.

112. Tímto posledně uvedeným bodem nechci naznačovat, že by se právní předpisy členských států měly snažit napodobit neuspokojivou situaci, která podle mého názoru existuje v unijním právu, kdy se mají jednotlivci za účelem získání přístupu k materiálům soudního spisu obracet k institucionálnímu účastníkovi soudního řízení [54]. V situacích, jako je projednávaná věc, však může být žádost o přístup k informacím o životním prostředí týkající se rozhodování v záležitostech životního prostředí skutečně podána u institucí, které vydávají rozhodnutí o plánování a přezkumu. Právě to je přinejmenším podle mého možná nepřiměřeně úzkého výkladu tohoto procesu přesně to, co směrnice 2003/4 a Aarhuská úmluva mají za cíl dosáhnout: umožnit jednotlivcům získat informace, a tak případně ovlivnit rozhodování *ve fázi*, kdy k tomuto rozhodování skutečně dochází.

113. Zastávám názor, že obecně neexistuje důvod pro odepření přístupu ke spisu *jakémukoli* zájemci v *ukončených případech*, pokud v konkrétním případě neexistují jasné a naléhavé důvody proti takovémuto zpřístupnění [55]. Taková otevřenost soudnictví posiluje celkovou legitimitu soudů a zlepšuje kvalitu soudnictví [56].

114. Stejně důležitou zásadou je nicméně zásada svěřené pravomoci a povinnost vykládat právní předpisy v mezích toho, co by mohly přiměřeně znamenat. Směrnice 2003/4, vykládaná tímto způsobem, se podle mého názoru vůbec nezmiňuje o přístupu k soudním spisům. Jedná se o záležitost vnitrostátního práva. Možná v určitém okamžiku může unijní právo takový přístup skutečně poskytnout. Dokud však k tomu nedojde, nebude pravděpodobně nejlepším postupem, a to určitě ne pro Soudní dvůr, vynucovat změny ve vnitrostátním právu nebo praxi v přístupu k záznamům o ukončených případech prostřednictvím nepřirozeného rozšiřování unijních právních předpisů, které byly vytvořeny k jinému účelu.

53 – V tomto ohledu viz například rozsudek Hogan J ve věci Allied Irish Bank plc v Tracey (č. 2) [2013] IEHC 242, body 21 až 23.

54 – Viz rozsudek ze dne 18. července 2017, Komise v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, body 54 až 55).

55 – Podrobně viz mé stanovisko ve věci Komise v. Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 – Tamtéž body 93 až 104 a 118 až 142.

V. Závěry

115. Navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou High Court (Vrchní soud, Irsko) následovně:

„Článek 2 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS musí být vykládán v tom smyslu, že kontrola přístupu k soudním záznamům, ať již prováděná soudem, tedy orgánem formálně začleněným do soudní moci, nebo soukromým subjektem zřízeným za stejným účelem a jednajícím jménem a pod dohledem soudní moci, představuje činnost, na kterou se toto ustanovení nevztahuje.“