Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 20. januára 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Aarhuský dohovor – Smernica 2003/4/ES – Prístup verejnosti k informáciám o životnom prostredí – Projekt výstavby infraštruktúry ‚Stuttgart 21' – Zamietnutie žiadosti o informácie o životnom prostredí – Článok 4 ods. 1 – Dôvody zamietnutia – Pojem ‚interná korešpondencia' – Rozsah – Časové obmedzenie ochrany takej korešpondencie"

Vo veci C-619/19,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) z 8. mája 2019 a doručený Súdnemu dvoru 19. augusta 2019, ktorý súvisí s konaním:

Land Baden-Württemberg

proti

D.R.,

za účasti:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory J.-C. Bonichot (spravodajca), sudcovia L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan a N. Jääskinen,

generálny advokát: G. Hogan,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Land Baden-Württemberg, v zastúpení: G. Torsten, Rechtsanwalt,

– D.R., v zastúpení: F.-U. Mann, Rechtsanwalt,

* Jazyk konania: nemčina.

– Deutsche Bahn AG, v zastúpení: T. Krappel, Rechtsanwalt,

– nemecká vláda, v zastúpení: J. Möller a S. Eisenberg, splnomocnení zástupcovia,

– Írsko, v zastúpení: M. Browne, J. Quaney a A. Joyce, splnomocnení zástupcovia,

– vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: S. Brandon, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci C. Knight, barrister,

– Európska komisia, v zastúpení: G. Gattinara a M. Noll-Ehlers, splnomocnení zástupcovia,

– nórska vláda, v zastúpení: L.-M. Moen Jünge a K. Isaksen, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 16. júla 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

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

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Land Baden-Württemberg (spolková krajina Bádensko-Württembersko, Nemecko) a D. R. vo veci žiadosti o informácie o životnom prostredí s cieľom získať prístup k určitým dokumentom Staatsministerium Baden-Württemberg (Úrad predsedu vlády spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko), ktoré sa týkajú stavebného projektu dopravnej a urbanistickej infraštruktúry s názvom „Stuttgart 21“, v Stuttgarter Schlossgarten (zámocký park v Stuttgarte, Nemecko).

Právny rámec

Medzinárodné právo

3 Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, podpísaného v Aarhurse 25. júna 1998 a schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1; ďalej len „Aarhuský dohovor“) vo svojom článku 4 ods. 3 stanovuje:

„Žiadosť o informáciu o životnom prostredí môže byť zamietnutá, ak:

…

c) žiadosť sa týka nedokončeného materiálu, alebo sa týka vnútornej korešpondencie orgánov verejnej moci, ak je takáto výnimka stanovená vnútroštátnym právom alebo obvyklým postupom, berúc do úvahy verejný záujem, ktorému zverejnenie slúži.

…“

Právo Únie

Nariadenie (ES) č. 1049/2001

4 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) vo svojom článku 4 ods. 3 stanovuje:

„Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci, v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.“

Nariadenie (ES) č. 1367/2006

5 Článok 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 264, 2006, s. 13) stanovuje:

„Nariadenie [č. 1049/2001] sa uplatňuje na akúkoľvek žiadosť žiadateľa o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré uchovávajú inštitúcie alebo orgány [Únie] bez diskriminácie na základe občianstva, štátnej príslušnosti alebo bydliska a v prípade právnickej osoby bez diskriminácie na základe sídla alebo skutočného miesta výkonu jej činností.

…“

6 Článok 6 nariadenia č. 1367/2006 s názvom „Uplatňovanie výnimiek na žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí“ v odseku 1 stanovuje:

„Pokiaľ ide o článok 4 ods. 2 prvú a tretiu zarážku nariadenia [č. 1049/2001], s výnimkou vyšetrovaní…, sa ukazuje, že ak sa požadované informácie týkajú emisií do životného prostredia, existuje prevažujúci verejný záujem o zverejnenie. Pokiaľ ide o iné výnimky ustanovené v článku 4 nariadenia [č. 1049/2001], dôvody zamietnutia sa vykladajú reštriktívne, berúc do úvahy verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie a skutočnosť, že požadované informácie sa týkajú emisií do životného prostredia.“

Smernica 2003/4

7 Odôvodnenia 1, 5 a 16 smernice 2003/4 znejú takto:

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

…

(5) Dňa 25. júna 1998 Európske spoločenstvo podpísalo [Aarhuský dohovor]. Ustanovenia práva spoločenstva musia byť v súlade s uvedeným dohovorom vzhľadom na jeho uzavretie Európskym spoločenstvom

…

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

8 Podľa článku 1 tejto smernice:

„Ciele tejto smernice sú:

a) zaručiť právo prístupu k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú verejné orgány alebo ktoré sú pre ne uchovávané a ustanoviť základné podmienky a praktické postupy na jeho výkon, a

b) zabezpečiť, aby sa, ako samozrejmosť, informácie o životnom prostredí postupne sprístupňovali verejnosti a šírili a aby sa dosiahla čo najširšia systematická dostupnosť a šírenie informácií o životnom prostredí. …“

9 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Definície“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice:

1. ‚Informácie o životnom prostredí‘ sú akékoľvek informácie v písomnej, vizuálnej, zvukovej, elektronickej alebo ľubovoľnej inej forme o:
   a) stave prvkov životného prostredia, ako sú vzduch a atmosféra, voda, pôda, zem, krajina a prírodné prostredie vrátane mokradí, pobreží a morských oblastí, biologická diverzita a jej zložky vrátane geneticky modifikovaných organizmov, a o interakcii medzi týmito prvkami;

…

   c) opatreniach (vrátane administratívnych), ako sú politiky, legislatíva, plány, programy, environmentálne dohody a činnosti, ktoré ovplyvňujú alebo môžu ovplyvniť prvky a faktory uvedené v písmenách a) a b), ako aj opatrenia alebo činnosti určené na ochranu týchto prvkov;

…

   f) stave zdravia a bezpečnosti ľudí, vrátane prípadnej kontaminácie potravinového reťazca, o podmienkach ľudského života, kultúrnych lokalít a stavbách, pokiaľ majú alebo môžu byť dotknuté prvkami životného prostredia uvedenými v písmene a) alebo prostredníctvom týchto prvkov niektoré z faktorov alebo opatrení uvedených písmenách b) a c).

2. ‚Verejný orgán‘ je:
   a) vláda alebo iná verejná administratíva vrátane verejných poradných orgánov na národnej, regionálnej alebo miestnej úrovni;

…

3. ‚Informácie, ktoré má verejný orgán‘ sú informácie o životnom prostredí v jeho vlastníctve, ktoré tento orgán vypracoval alebo obdržal.

…

5. ‚Žiadateľ' je každá fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá žiada informácie o životnom prostredí.

…“

10 Článok 3 uvedenej smernice, nazvaný „Prístup k informáciám o životnom prostredí na základe žiadosti“, stanovuje v odseku 1:

„Členské štáty zabezpečia, aby verejné orgány boli povinné, v súlade s ustanoveniami tejto smernice, sprístupniť informácie o životnom prostredí, ktoré majú alebo ktoré sú pre ne uchovávané, na požiadanie každému žiadateľovi bez toho, aby musel preukázať svoj oprávnený záujem.“

11 Podľa článku 4 tejto istej smernice, nazvaného „Výnimky“:

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

…

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

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

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

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

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

…

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

…

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

5. Odmietnutie sprístupniť požadovanú informáciu alebo jej časť sa oznámi žiadateľovi… V oznámení sa uvedú dôvody odmietnutia a informácie o opravnom prostriedku ustanovenom podľa článku 6.“

Nemecké právo

12 § 28 ods. 2 bod 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (zákon spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko o správe životného prostredia) z 25. novembra 2014 (Gbl. 2014, 592), v znení § 1 zákona 28. novembra 2018 (GBl. 2018, 439), stanovuje:

„Pokiaľ sa žiadosť vzťahuje na internú korešpondenciu orgánov povinných poskytnúť informácie v zmysle § 23 ods. 1, žiadosť sa zamietne okrem prípadu, že by prevážil verejný záujem na zverejnení."

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

13 Spor vo veci samej sa týka žiadosti, ktorú podala fyzická osoba, a to D.R., na Úrad predsedu vlády spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko s cieľom získať dokumenty týkajúce sa vyrúbania stromov v zámockom parku v Stuttgarte v októbri 2010, ku ktorému došlo v rámci uskutočnenia stavebného projektu infraštruktúry a územného plánovania „Stuttgart 21".

14 Tieto dokumenty obsahujú jednak informáciu oznámenú riaditeľstvu Úradu predsedu vlády spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko o priebehu práce dotknutej vyšetrovacej komisie týkajúcom sa zásahu polície 30. septembra 2010 v zámockom parku v Stuttgarte, a jednak záznamy tohto úradu o vykonaní zmierovacieho konania 10. a 23. novembra 2010 v rámci projektu „Stuttgart 21".

15 Žaloba, ktorú D. R. podal proti rozhodnutiu o zamietnutí prístupu, ktoré voči nemu bolo prijaté, bola v prvostupňovom konaní zamietnutá, ale Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Správny súdny dvor Bádensko-Württembersko, Nemecko) jej vyhovel. Tento súd potom, ako konštatoval, že žiadosť, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, sa týkala informácií o životnom prostredí, rozhodol, že na dokumenty požadované D. R. sa nevzťahuje nijaký dôvod zamietnutia prístupu. Pokiaľ ide konkrétne o dôvod zamietnutia stanovený pre „internú korešpondenciu" verejných orgánov, na tento dôvod sa už nemožno odvolávať po skončení rozhodovacieho procesu orgánu, od ktorého bola korešpondencia vyžiadaná.

16 Spolková krajina Bádensko-Württembersko napadla tento rozsudok v rámci opravného prostriedku „Revision", ktorý podala na Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko).

17 Tento súd vychádza z predpokladu, že D. R. žiadal o prístup k informáciám o životnom prostredí, ako sú definované v článku 2 bode 1 písm. c) smernice 2003/4, ktoré má verejný orgán. Svojimi otázkami sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či sa majú tieto informácie kvalifikovať ako „interná korešpondencia", na ktorú sa teda vzťahuje dôvod zamietnutia stanovený v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4, a prípadne, či je uplatniteľnosť tohto dôvodu zamietnutia časovo obmedzená.

18 Pokiaľ ide o prvú položenú otázku, Bundesverwaltungsgericht uvádza, že smernica 2003/4 nedefinuje pojem „interná korešpondencia", ale v súlade s jej článkom 4 ods. 2 druhým pododsekom prvou vetou vyžaduje, aby dôvody zamietnutia uvedené v tomto článku boli vykladané reštriktívne.

19 Vzhľadom na toto výkladové pravidlo sa Bundesverwaltungsgericht domnieva, že pojem „interný" môže zahŕňať informácie, ktoré neopustili internú sféru orgánu, s výnimkou informácií, ktoré sú určené na zverejnenie. Pokiaľ ide o výraz „korešpondencia", vzniká otázka, či tento výraz označuje informácie určitej kvality a najmä, či vyžaduje, aby boli určené adresátovi.

20 Okrem toho z dokumentu uverejneného Európskou hospodárskou komisiou Organizácie Spojených národov, nazvaného „Aarhuský dohovor, príručka na uplatňovanie" (Druhé vydanie, 2014) (ďalej len „Príručka na uplatňovanie Aarhuského dohovoru"), vyplýva, že v niektorých krajinách je cieľom výnimky stanovenej pre „internú korešpondenciu" ochrana osobných názorov úradníkov, ale neuplatňuje sa na materiály obsahujúce fakty.

21 Pokiaľ ide o druhú a tretiu položenú otázku, ktoré sa týkajú časového uplatnenia článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4, vnútroštátny súd sa domnieva, že znenie tohto ustanovenia bráni striktnému obmedzeniu jeho časovej pôsobnosti. Zo zodpovedajúceho ustanovenia Aarhuského dohovoru ani z jeho príručky na uplatňovanie nevyplýva nič iné. Inak by to bolo v prípade dôvodu zamietnutia prístupu stanoveného v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. d) tejto smernice, pokiaľ ide o práve dokončované materiály alebo nedokončené dokumenty alebo údaje, ktorých samotné znenie obmedzuje jeho časové uplatnenie.

22 Pokiaľ ide o interné dokumenty, ktoré má Európsky parlament, Rada Európskej únie, ako aj Európska komisia, článok 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 umožňuje navyše ich ochranu aj po skončení rozhodovacieho procesu. Nariadenie č. 1367/2006, ktoré bolo prijaté osobitne na účely uplatnenia Aarhuského dohovoru na inštitúcie Únie, toto pravidlo nezmenilo.

23 Dôvod zamietnutia stanovený pre „internú korešpondenciu“ treba navyše porovnať s dôvodom uvedeným v článku 4 ods. 2 prvom pododseku písm. a) smernice 2003/4, ktorého cieľom je chrániť dôvernosť konania verejných orgánov. Tento posledný uvedený dôvod sa totiž uplatní aj po ukončení rozhodovacích procesov, čo vyplýva z rozsudku Súdneho dvora zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 57). Široký výklad dôvodu zamietnutia stanoveného pre „internú korešpondenciu“ by tak mohol zbaviť zmyslu dôvod, ktorý sa týka dôvernosti konaní.

24 Okrem toho vzhľadom na požiadavku reštriktívneho výkladu dôvodov zamietnutia Bundesverwaltungsgericht usudzuje, že vyváženie záujmov, ktorým slúži zverejnenie a odmietnutie zverejnenia, vyžadované článkom 4 ods. 1 prvým pododsekom písm. e) a článkom 4 ods. 2 druhým pododsekom druhou vetou smernice 2003/4, by mohlo obmedziť možnosť odvolávať sa na dôvod zamietnutia stanovený pre „internú korešpondenciu“, najmä keď sa časom zmenšuje záujem na zachovaní dôvernosti informácií.

25 Napokon, aj keby mala byť pôsobnosť článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 časovo obmedzená na účely určenia jeho rozsahu, dĺžka trvania rozhodovacích procesov nie je vždy vhodným kritériom. V rámci administratívneho postupu totiž každé skúmanie informácií o životnom prostredí nevedie k prijatiu rozhodnutia.

26 Za týchto podmienok Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice [2003/4] vykladať tak, že pojem ‚interná korešpondencia‘ zahŕňa všetku korešpondenciu, ktorá neopustí internú sféru verejného orgánu povinného poskytnúť informácie?

2. Trvá ochrana ‚internej korešpondencie‘ podľa článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 časovo neobmedzene?

3. Ak je odpoveď na druhú otázku záporná, trvá ochrana ‚internej korešpondencie‘ podľa článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 len dovtedy, kým orgán povinný poskytnúť informácie nevydal rozhodnutie alebo kým neukončí iné správne konanie?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

27 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4 vykladať v tom zmysle, že pojem „interná korešpondencia“ zahŕňa všetky informácie, ktoré neopustia internú sféru orgánu verejnej správy.

28 Na úvod treba pripomenúť, že prijatím smernice 2003/4 mal normotvorca Únie v úmysle zaistiť súlad práva Únie s Aarhuským dohovorom, a to stanovením všeobecného režimu, ktorého cieľom je zabezpečiť, aby každý žiadateľ v zmysle článku 2 bodu 5 tejto smernice mal právo na prístup k informáciám o životnom prostredí držaným verejnými orgánmi alebo pre tieto orgány bez toho, aby musel preukázať oprávnený záujem (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 31).

29 Treba tiež zdôrazniť, že právo na prístup zaručený smernicou 2003/4 sa uplatňuje len v rozsahu, v akom sa na požadované informácie vzťahujú ustanovenia o prístupe verejnosti upravené touto smernicou, čo predovšetkým predpokladá, že predstavujú „informácie o životnom prostredí“ v zmysle článku 2 bodu 1 tejto smernice, čo musí, pokiaľ ide o spor vo veci samej, overiť vnútroštátny súd (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 32).

30 Pokiaľ ide o ciele smernice 2003/4, článok 1 spresňuje, že jej cieľom je predovšetkým zaručiť právo na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré majú verejné orgány, a zabezpečiť, aby sa tieto informácie z úradnej moci postupne sprístupňovali verejnosti a verejne sa šírili (rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 39).

31 Normotvorca Únie však v článku 4 smernice 2003/4 stanovil, že členské štáty môžu zaviesť výnimky z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí. Pokiaľ boli takéto výnimky skutočne prebraté do vnútroštátneho práva, verejné orgány sa na ne môžu odvolávať, aby nevyhoveli žiadostiam o informácie, ktoré im boli predložené.

32 V prejednávanej veci z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že § 28 ods. 2 bod 2 zákona spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko o správe životného prostredia prebral výnimku stanovenú v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4, podľa ktorej môže byť žiadosť o informácie o životnom prostredí zamietnutá v prípadoch, keď sa žiadosť týka internej korešpondencie, s prihliadnutím na verejný záujem, ktorému uverejnenie slúži.

33 Ako je zjavné zo štruktúry smernice 2003/4, a najmä z jej článku 4 ods. 2 druhého pododseku, a tiež z jej odôvodnenia 16, právo na informácie znamená, že ich sprístupnenie by malo byť všeobecným pravidlom, pričom verejné orgány by mali mať možnosť odmietnuť žiadosť o informácie o životnom prostredí iba v niekoľkých osobitných a jasne definovaných prípadoch. Výnimky z práva na prístup by sa preto mali vykladať obmedzujúcim spôsobom, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, by sa mal zvažovať oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie (rozsudok z 28. júla 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, bod 22).

34 Navyše z ustálenej judikatúry vyplýva, že tak z potreby jednotného uplatňovania práva Únie, ako aj zo zásady rovnosti vyplýva, že znenie ustanovenia práva Únie, ktoré neobsahuje nijaký výslovný odkaz na právo členských štátov s cieľom určiť jeho zmysel a rozsah pôsobnosti, v zásade vyžaduje v celej Európskej únii autonómny a jednotný výklad, ktorý musí zohľadňovať kontext tohto ustanovenia a cieľ sledovaný príslušnou právnou úpravou (rozsudok zo 14. februára 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 37).

35 Výnimku z práva na prístup stanovenú v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4 treba v prípade internej korešpondencie vykladať so zreteľom na tieto úvahy.

36 Pokiaľ ide o pojem „interná korešpondencia“, treba uviesť, že smernica 2003/4 ho nedefinuje a neobsahuje odkaz na právo členských štátov v tejto súvislosti. Je preto potrebné poskytnúť mu autonómny výklad v súlade s judikatúrou uvedenou v bode 34 tohto rozsudku.

37 Pokiaľ ide v prvom rade o pojem „korešpondencia“ použitý v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4, je potrebné domnievať sa, ako uviedol generálny advokát v bodoch 20 a 21 svojich návrhov, že tento pojem sa vzťahuje na informáciu adresovanú autorom adresátovi, pričom tento adresát môže byť tak abstraktným subjektom, ako sú „členovia“ správneho orgánu alebo „štatutárny orgán“ právnickej osoby, ako aj konkrétnym jednotlivcom, ktorý tvorí tento subjekt, ako zmluvný zamestnanec alebo úradník.

38 Tento výklad pojmu „korešpondencia“ je podporený kontextom, do ktorého patrí článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4.

39 Článok 4 ods. 3 písm. c) Aarhuského dohovoru totiž stanovuje výnimku z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí v prípade, ak sa žiadosť týka nedokončeného materiálu, alebo sa týka internej korešpondencie verejných orgánov. Toto ustanovenie tak odlišuje pojem „materiál“ od pojmu „korešpondencia“.

40 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 23 a 24 svojich návrhov, rovnaké rozlišovanie prevzal aj normotvorca Únie, ktorý prebral článok 4 ods. 3 písm. c) Aarhuského dohovoru dvoma odlišnými ustanoveniami. Na jednej strane článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. d) smernice 2003/4 obsahuje výnimku týkajúcu sa práve dokončovaných materiálov alebo nedokončených dokumentov alebo údajov a na druhej strane článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) tejto smernice stanovuje výnimku týkajúcu sa internej korešpondencie. Z toho vyplýva, že pojmom „korešpondencia“ a „materiál“ treba priznať odlišný význam. Konkrétne na rozdiel od prvého pojmu druhý pojem nezahŕňa nevyhnutne informáciu, ktorá je adresovaná niekomu.

41 Pokiaľ ide v druhom rade o pojem „interná“, z článku 3 ods. 1 smernice 2003/4 vyplýva, že informácie o životnom prostredí, ku ktorým sa táto smernica usiluje poskytnúť prístup, majú verejné orgány. V súlade s článkom 2 bodom 3 uvedenej smernice je to tak v prípade informácií, ktoré sú vo vlastníctve orgánu a ktoré tento orgán vypracoval alebo obdržal. Inými slovami, verejné orgány, ktoré majú informácie o životnom prostredí, s nimi môžu disponovať, spracovať ich a interne analyzovať, ako aj rozhodnúť o ich zverejnení.

42 Z toho vyplýva, že nie každá informácia o životnom prostredí, ktorú má verejný orgán, je nevyhnutne „interná“. Platí to len v prípade informácie, ktorá neopustí internú sféru verejného orgánu, najmä ak nebola sprístupnená tretej osobe alebo nebola zverejnená.

43 V prípade ak má verejný orgán informáciu o životnom prostredí, ktorú získal z vonkajšieho zdroja, môže byť táto informácia tiež „interná“, ak nebola alebo nemala byť zverejnená pred jej prijatím uvedeným orgánom a ak neopustí internú sféru tohto orgánu po tom, čo ju prijal.

44 Tento výklad pojmu „interná“ je podporený cieľom, ktorý sleduje výnimka z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí stanovená pre internú korešpondenciu. V tejto súvislosti z vysvetlení týkajúcich sa článku 4 návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, predloženého Komisiou 29. júna 2000 [KOM(2000) 402 v konečnom znení – COD 2000/0169 (Ú. v. ES C 337 E, 2000, s. 156] vyplýva, že podobne ako výnimka týkajúca sa práve dokončovaných materiálov alebo nedokončených dokumentov, úlohou výnimky, ktorá umožňuje odmietnuť prístup k internej korešpondencii, je reagovať na potrebu verejných orgánov disponovať chráneným priestorom s cieľom pokračovať v úvahách a viesť interné diskusie.

45 Takáto potreba bola uznaná aj v prípade informácií o životnom prostredí, ktoré majú inštitúcie Únie uvedené v nariadení č. 1049/2001.

46 Toto nariadenie sa uplatňuje na všetky žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí. Podľa jeho článku 4 ods. 3 majú inštitúcie Únie možnosť odmietnuť prístup k dokumentom pre vnútornú potrebu alebo k dokumentom, ktoré obsahujú stanoviská pre vnútornú potrebu. Cieľom tohto ustanovenia je teda zabezpečiť, aby tieto inštitúcie mohli mať priestor na úvahu, aby mohli prijať politické rozhodnutia a prípadne predložiť návrhy (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. septembra 2018, ClientEarth/Komisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, body 99 a 109).

47 Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 37 až 46 tohto rozsudku výnimku z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorá je stanovená v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4 pre internú korešpondenciu, treba chápať tak, že sa vzťahuje na informácie, ktoré sa šíria v rámci verejného orgánu a ktoré ku dňu podania žiadosti o prístup neopustili internú sféru tohto orgánu, prípadne po tom, čo ich získal tento orgán, a to najmä z dôvodu ich sprístupnenia tretej osobe alebo ich zverejnenia.

48 Ako bolo pripomenuté v bode 33 tohto rozsudku, je pravda, že výnimky z práva na prístup by sa mali vykladať reštriktívne, pričom verejný záujem, ktorému slúži zverejnenie, by sa mal zvažovať oproti záujmu, ktorému slúži zamietnutie. Toto pravidlo výkladu však nemôže obmedziť pôsobnosť článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 v rozpore s jeho znením.

49 Z toho vyplýva, že skutočnosť, že informácie o životnom prostredí môžu v danom okamihu opustiť internú sféru verejného orgánu, najmä ak sú určené na to, aby boli uverejnené v budúcnosti, nemôže okamžite zbaviť korešpondenciu, ktorá ich obsahuje, jej internej povahy.

50 Okrem toho zo znenia článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4 nijako nevyplýva, že by sa pojem „interná korešpondencia“ mal vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje len na osobné názory zamestnancov verejného orgánu a na podstatné dokumenty, alebo že nezahŕňa informácie skutkovej povahy. Takéto obmedzenia by navyše boli nezlučiteľné s cieľom tohto ustanovenia, ktorým je vytvorenie chráneného priestoru v prospech verejných orgánov s cieľom pokračovať v úvahách a viesť interné diskusie.

51 Zohľadnenie Aarhuského dohovoru, ako aj jeho príručky na uplatňovanie nemôže viesť ani k obmedzeniu rozsahu pojmu „interná korešpondencia“, ako bol uvedený v bodoch 20, 49 a 50 tohto rozsudku. Na jednej strane, ako uviedol generálny advokát v bode 27 svojich návrhov, článok 4 ods. 3 písm. c) samotného Aarhuského dohovoru neobmedzuje rozsah „internej korešpondencie“ z hľadiska jej obsahu a významu. Na druhej strane Súdny dvor vo svojom rozsudku zo 16. februára 2012, Solvay a i. (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 27), rozhodol, že hoci sa Príručka na uplatňovanie Aarhuského dohovoru môže považovať za vysvetľujúci dokument a spolu s ostatnými relevantnými okolnosťami môže byť v určitom prípade vzatá do úvahy na účely výkladu tohto dohovoru, právne rozbory v nej obsiahnuté nemajú na rozdiel od ustanovení Aarhuského dohovoru žiadnu právnu záväznosť a nijaký normatívny charakter.

52 V prejednávanej veci podľa informácií uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania dokumenty uvedené v žiadosti o prístup, o ktorú ide vo veci samej, obsahujú jednak informáciu poskytnutú riaditeľstvu Úradu predsedu vlády spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko a jednak záznamy tohto úradu o vykonaní zmierovacieho konania. Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, nevyplýva, že išlo o informácie, ktoré majú pôvod mimo uvedeného úradu. S výhradou overení, ktoré prináležia vnútroštátnemu súdu, sa zdá, že tieto dokumenty boli vypracované na získanie informácií v rámci Úradu predsedu vlády spolkovej krajiny Bádensko-Württembersko a že neopustili internú sféru tohto úradu. Z toho vyplýva, že tieto dokumenty možno kvalifikovať ako „internú korešpondenciu“ v zmysle článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4.

53 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na prvú položenú otázku odpovedať tak, že článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že pojem „interná korešpondencia“ zahŕňa všetky informácie, ktoré sa šíria v rámci verejného orgánu a ktoré ku dňu podania žiadosti o prístup neopustili internú sféru tohto orgánu, prípadne po tom, čo ich uvedený orgán prijal, a pokiaľ neboli alebo nemali byť zverejnené pred týmto prijatím.

O druhej otázke

54 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4 vykladať v tom zmysle, že uplatniteľnosť výnimky z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorú stanovuje pre internú korešpondenciu verejný orgán, je časovo obmedzená.

55 Treba uviesť, že rovnako ako článok 4 ods. 3 písm. c) Aarhuského dohovoru, ktorý bol prebratý do práva Únie článkom 4 ods. 1 prvým pododsekom písm. e) smernice 2003/4, toto posledné uvedené ustanovenie neobsahuje žiadnu skutočnosť, ktorá by podporovala obmedzenie jeho časovej pôsobnosti. Ani Príručka na uplatňovanie Aarhuského dohovoru neposkytuje v tejto súvislosti žiadne informácie.

56 Konkrétne na rozdiel od výnimky z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorá je uvedená v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. d) smernice 2003/4 a ktorá sa týka práve dokončovaných materiálov alebo nedokončených dokumentov alebo údajov, výnimka stanovená pre internú korešpondenciu nie je spojená s dokončením alebo vypracovaním dokumentov. Nezávisí ani od toho, do akej miery pokročil nejaký správny postup. Ukončenie takéhoto postupu alebo jeho časti vyznačujúcim sa prijatím rozhodnutia verejným orgánom alebo dokončením dokumentu, preto nemôže byť rozhodujúce pre uplatniteľnosť článku 4 ods. 1 prvého pododseku písm. e) smernice 2003/4.

57 Neexistencia obmedzenia *ratione temporis* pôsobnosti tohto ustanovenia zodpovedá jeho cieľu uvedenému v bodoch 44 a 50 tohto rozsudku, ktorým je vytvorenie chráneného priestoru v prospech verejných orgánov s cieľom pokračovať v úvahách a viesť vnútorné diskusie. Ako totiž v podstate uviedol generálny advokát v bodoch 44 a 50 svojich návrhov, na účely určenia, či potreba chrániť slobodu myslenia autora predmetnej korešpondencie a možnosť slobodnej výmeny názorov pretrváva, je potrebné zohľadniť všetky skutkové a právne okolnosti veci k dátumu, keď príslušné orgány rozhodujú o žiadosti, ktorá im bola predložená, keďže, ako vyplýva z bodu 34 rozsudku zo 16. decembra 2010 Stichting Natuur en Milieu a i. (C-266/09, EU:C:2010:779), právo na prístup k informáciám o životnom prostredí sa konkretizuje k tomuto dátumu.

58 Aj keď je pravda, že výnimka stanovená v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4 nie je časovo obmedzená, z tohto samotného ustanovenia, ako aj z článku 4 ods. 2 druhého pododseku tejto smernice vyplýva, že zamietnutie prístupu k informáciám o životnom prostredí z dôvodu, že sú uvedené v internej korešpondencii, musí byť vždy založené na zvažovaní existujúcich záujmov.

59 V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že toto zvažovanie musí vychádzať zo skutočného a konkrétneho preskúmania každej situácie, ktorú príslušné orgány v súvislosti so žiadosťou o prístup k informáciám o životnom prostredí podanou na základe smernice 2003/4 posudzujú bez toho, aby bolo vylúčené, že vnútroštátny zákonodarca určí prostredníctvom všeobecného ustanovenia kritériá na uľahčenie tohto posúdenia protichodných záujmov (pozri v tomto zmysle rozsudky zo Stichting Natuur en Milieu a i., C-266/09, EU:C:2010:779, bod 58, ako aj z 28. júla 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, bod 29).

60 Pokiaľ ide o článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4, toto preskúmanie má zvýšený význam, keďže vecná pôsobnosť výnimky z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorú toto ustanovenie stanovuje pre interné dokumenty, je osobitne široká. Aby teda smernica

2003/4 nebola zbavená svojej podstaty, musí byť zvažovanie existujúcich záujmov vyžadované článkom 4 ods. 1 prvým pododsekom písm. e) a článkom 4 ods. 2 druhým pododsekom tejto smernice prísne vymedzené.

61 Keďže, ako bolo pripomenuté v bode 28 tohto rozsudku, cieľom smernice 2003/4 je zabezpečiť, aby každý žiadateľ v zmysle článku 2 bodu 5 tejto smernice mal právo na prístup k informáciám o životnom prostredí držaným verejnými orgánmi alebo pre tieto orgány bez toho, aby musel preukázať oprávnený záujem, nemôže orgán, na ktorý bola podaná žiadosť o prístup, vyžadovať, aby mu tento žiadateľ uviedol osobitný záujem odôvodňujúci sprístupnenie požadovanej informácie o životnom prostredí.

62 Z odôvodnenia 1 smernice 2003/4 vyplýva, že medzi dôvody, ktoré môžu svedčiť v prospech zverejnenia a ktoré orgán musí v každom prípade zohľadniť pri zvažovaní existujúcich záujmov, patrí „zlepšovani[e] povedomia o záležitostiach životného prostredia, voľn[á] výmen[a] názorov, účinnejš[ia] účas[ť] verejnosti na rozhodovaní o otázkach životného prostredia a… lepši[e] životn[é] prostredi[e]“ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. júla 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, body 25 a 26).

63 Keďže, ako bolo pripomenuté v bode 59 tohto rozsudku, preskúmanie žiadosti o prístup musí zohľadňovať konkrétne záujmy existujúce v každom konkrétnom prípade, verejný orgán je tiež povinný preskúmať informácie prípadne poskytnuté žiadateľom o dôvodoch, ktoré môžu odôvodniť zverejnenie požadovaných informácií.

64 Okrem toho verejné orgány rozhodujúce o žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí, ktoré sú uvedené v internej korešpondencii, musia zohľadniť čas, ktorý uplynul od vyhotovenia tejto korešpondencie, a informácie, ktoré táto korešpondencia obsahuje. Výnimka z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí uvedená v článku 4 ods. 1 prvom pododseku písm. e) smernice 2003/4 sa totiž môže uplatniť až v čase, keď je ochrana odôvodnená z hľadiska obsahu takejto korešpondencie (pozri analogicky rozsudok z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisia, C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 56).

65 Konkrétne, aj keď vzhľadom na cieľ vytvoriť v prospech verejných orgánov chránený priestor s cieľom pokračovať v úvahách a viesť interné diskusie, informácie uvedené v internej korešpondencii nemusia byť v súlade s právom zverejnené ku dňu podania žiadosti o prístup, verejný orgán môže naopak dospieť k záveru, že z dôvodu ich veku od ich vypracovania sa stali zastaranými, a preto stratili citlivú povahu, ktorá sa s nimi spájala, keďže od ich vypracovania uplynul určitý čas (pozri analogicky rozsudok z 19. júna 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, bod 54).

66 Okrem toho v rámci skúmania žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí musí verejný orgán v súlade s článkom 4 ods. 4 smernice 2003/4 overiť, či niektoré požadované informácie možno oddeliť od informácií, na ktoré sa vzťahuje výnimka z uplatniteľného práva na prístup, takže môže vykonať čiastočné zverejnenie.

67 Splnenie všetkých povinností, ktoré ako vyplýva z bodov 58 až 66 tohto rozsudku, prináleží verejným orgánom pri skúmaní žiadosti o prístup k informáciám o životnom prostredí, medzi ktoré patrí najmä zváženie existujúcich záujmov, musí byť pre dotknutú osobu overiteľné a preskúmané v rámci správnych a súdnych opravných prostriedkov stanovených na vnútroštátnej úrovni v súlade s článkom 6 smernice 2003/4.

68 Na účely splnenia tejto požiadavky článok 4 ods. 5 smernice 2003/4 stanovuje, že rozhodnutie o zamietnutí prístupu sa žiadateľovi oznámi a musí obsahovať dôvody zamietnutia, na ktorých je založené.

69 Ako uviedol generálny advokát v bode 34 svojich návrhov, táto povinnosť odôvodnenia nie je splnená, ak sa orgán verejnej správy obmedzuje na formálny odkaz na jednu z výnimiek stanovených v článku 4 ods. 1 smernice 2003/4. Naopak, verejný orgán, ktorý prijme rozhodnutie o zamietnutí prístupu k informáciám o životnom prostredí, musí uviesť dôvody, pre ktoré sa domnieva, že sprístupnenie týchto informácií môže konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený uplatnenými výnimkami. Riziko takéhoto narušenia musí byť rozumne predvídateľné, a nie čisto hypotetické (pozri analogicky rozsudok z 21. júla 2011, Suède/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 76).

70 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na druhú položenú otázku odpovedať tak, že článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že uplatniteľnosť výnimky z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorú stanovuje pre internú korešpondenciu verejného orgánu, nie je časovo obmedzená. Táto výnimka sa však môže uplatniť len v období, v ktorom je ochrana požadovanej informácie odôvodnená.

O tretej otázke

71 Vzhľadom na odpoveď na druhú otázku nie je potrebné odpovedať na tretiu položenú otázku.

O trovách

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

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

1. **Článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/4/ES z 28. januára 2003 o prístupe verejnosti k informáciám o životnom prostredí, ktorou sa zrušuje smernica Rady 90/313/EHS, sa má vykladať v tom zmysle, že pojem „interná korešpondencia“ zahŕňa všetky informácie, ktoré sa šíria v rámci verejného orgánu a ktoré ku dňu podania žiadosti o prístup neopustili internú sféru tohto orgánu, prípadne po tom, čo ich uvedený orgán prijal, a pokiaľ neboli alebo nemali byť zverejnené pred týmto prijatím.**

2. **Článok 4 ods. 1 prvý pododsek písm. e) smernice 2003/4 sa má vykladať v tom zmysle, že uplatniteľnosť výnimky z práva na prístup k informáciám o životnom prostredí, ktorú stanovuje pre internú korešpondenciu verejného orgánu, nie je časovo obmedzená. Táto výnimka sa však môže uplatniť len v období, v ktorom je ochrana požadovanej informácie odôvodnená.**

Podpisy