Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

20. ledna 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Aarhuská úmluva – Směrnice 2003/4/ES – Přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí – Projekt výstavby infrastruktury ‚Stuttgart 21‘ – Zamítnutí žádosti o informace o životním prostředí – Článek 4 odst. 1 – Důvody pro zamítnutí – Pojem ‚vnitřní komunikace‘ – Rozsah – Časové omezení ochrany takové komunikace“

Ve věci C-619/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 8. května 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 19. srpna 2019, v řízení

Land Baden-Württemberg

proti

D. R.,

za přítomnosti:

Deutsche Bahn AG

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda senátu, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan a N. Jääskinen, soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Land Baden-Württemberg G. Torstenem, Rechtsanwalt,

– za D. R. F.-U. Mannem, Rechtsanwalt,

– za Deutsche Bahn AG T. Krappelem, Rechtsanwalt,

* Jednací jazyky: němčina a angličtina.

– za německou vládu J. Möllerem a S. Eisenberg, jako zmocněnci,

– za Irsko M. Browne a J. Quaney, jakož i A. Joycem, jako zmocněnci,

– za vládu Spojeného království S. Brandonem, jako zmocněncem, ve spolupráci s C. Knightem, barrister,

– za Evropskou komisi G. Gattinarou a M. Noll-Ehlersem, jako zmocněnci,

– za norskou vládu L.-M. Moen Jünge a K. Isaksenem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. července 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. 2003, L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Land Baden-Württemberg (spolková země Bádensko-Württembersko, Německo) a D. R. ve věci žádosti o informace o životním prostředí usilující o získání přístupu k některým dokumentům Staatsministerium Baden-Württemberg (státní ministerstvo spolkové země Bádensko-Württembersko) týkajících se projektu výstavby dopravní a městské infrastruktury, zvaného „Stuttgart 21“, ve Stuttgarter Schlossgarten (zámecká zahrada ve Stuttgartu, Německo).

Právní rámec

Mezinárodní právo

3 Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, podepsaná dne 25. června 1998 v Aarhusu a schválená jménem Evropského společenství rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005 (Úř. věst. 2005, L 124, s. 1, dále jen „Aarhuská úmluva“) v čl. 4 odst. 3 stanoví:

„Žádost o informace o životním prostředí může být zamítnuta, pokud:

[…]

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

[…]“

Unijní právo

Nařízení (ES) č. 1049/2001

4 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. 330) v čl. 4 odst. 3: stanoví

„Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.“

Nařízení (ES) č. 1367/2006

5 Článek 3 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) stanoví:

„Nařízení [č. 1049/2001] se použije na každou žádost žadatele o přístup k informacím o životním prostředí, které mají v držení orgány a subjekty Společenství, bez diskriminace na základě státní příslušnosti, národnosti nebo bydliště a v případě právnické osoby bez diskriminace na základě místa, kde má své sídlo nebo skutečné ústředí svých činností.

[…]“

6 Článek 6 nařízení č. 1367/2006, nadepsaný „Uplatňování výjimek, pokud jde o žádosti o přístup k informacím o životním prostředí“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud jde o čl. 4 odst. 2 první a třetí odrážku nařízení [č. 1049/2001], s výjimkou šetření […], má se za to, že převažující veřejný zájem na zpřístupnění existuje v případě, kdy se požadované informace týkají emisí do životního prostředí. Pokud jde o ostatní výjimky stanovené v článku 4 nařízení [č. 1049/2001], vykládají se důvody pro odmítnutí restriktivně s přihlédnutím k veřejnému zájmu, jemuž zpřístupnění slouží, a ke skutečnosti, zda se požadované informace týkají emisí do životního prostředí.“

Směrnice 2003/4

7 Body 1, 5 a 16 odůvodnění směrnice 2003/4 znějí takto:

„(1) Lepší přístup veřejnosti k informacím o životním prostředí a šíření těchto informací přispívají k větší osvětě v otázkách životního prostředí, k volné výměně názorů, k účinnější účasti veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí a ve svém výsledku k lepšímu životnímu prostředí.“

[…]

(5) Dne 25. června 1998 podepsalo Evropské společenství [Aarhuskou úmluvu]. Ustanovení právních předpisů Společenství musí být v souladu s uvedenou úmluvou vzhledem k jejímu závěru přijatému Evropským společenstvím.

[…]

(16) Právem na informace se rozumí, že poskytování informací by mělo být obecným pravidlem a že orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace v určitých a jasně vymezených případech. Důvody pro odmítnutí je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Důvody pro odmítnutí je třeba sdělit žadateli v časové lhůtě stanovené v této směrnici.“

8 Podle článku 1 této směrnice:

„Cíle této směrnice jsou:

a) zaručit právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy nebo pro orgány veřejné správy a stanovit základní podmínky a praktická opatření pro výkon tohoto práva a

b) 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. […]“

9 Článek 2 této směrnice, nazvaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice:

1. ‚informacemi o životním prostředí‘ se rozumějí informace v písemné, obrazové, zvukové, elektronické nebo jiné formě o:
   a) stavu složek životního prostředí, jako jsou ovzduší a atmosféra, voda, půda, území, krajina a přírodní stanoviště zahrnující mokřady, pobřežní a mořské oblasti, biologická rozmanitost a její součásti, včetně geneticky modifikovaných organismů, a o vzájemném působení těchto složek;

[…]
   c) opatřeních (včetně správních opatření), jako jsou politiky, právní předpisy, plány, programy, dohody o životním prostředí, a o činnostech, které ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory uvedené v písmenech a) a b), jakož i o opatřeních nebo činnostech určených k ochraně těchto složek;

   […]
   f) stavu lidského zdraví a bezpečnosti, včetně kontaminace potravinového řetězce, podmínkách lidského života, kulturních lokalitách a stavebních objektech, pokud jsou nebo mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí uvedených v písmenu a) nebo prostřednictvím těchto složek kterýmkoli aspektem uvedeným v písmenech b) a c);

2. ‚orgánem veřejné správy‘ se rozumí:
   a) vláda nebo jiný orgán veřejné správy, včetně veřejných poradních subjektů, na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni;

[…]

3. ‚informacemi v držení orgánu veřejné správy' se rozumějí informace o životním prostředí ve vlastnictví orgánu veřejné správy, které daný orgán vytvořil nebo obdržel;

[…]

5. ‚žadatelem' se rozumí každá fyzická nebo právnická osoba požadující informace o životním prostředí;

[…]"

10 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Přístup k informacím o životním prostředí na požádání", v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby orgány veřejné správy měly povinnost, v souladu s ustanoveními této směrnice, poskytovat informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené každému žadateli na jeho žádost, aniž by žadatel musel prokazovat svůj oprávněný zájem."

11 Článek 4 téže směrnice, nadepsaný „Výjimky", stanoví:

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

[…]

d) žádost se týká materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů nebo údajů;

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

Pokud je žádost odmítnuta, protože se týká materiálu ve fázi dokončování, orgán veřejné správy uvede jméno orgánu, který materiál připravuje, a odhad doby potřebné na dokončení.

2. Členské státy mohou rozhodnout o odmítnutí žádosti o informace o životním prostředí, pokud by zveřejnění informací mělo nepříznivý vliv na:

a) důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy v zákonem stanovených případech;

[…]

Důvody odmítnutí uvedené v odstavcích 1 a 2 je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, přičemž se u konkrétního případu bere v úvahu prospěšnost zveřejnění z hlediska veřejného zájmu. V každém konkrétním případě se zvažuje veřejný zájem, kterému zveřejnění slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. Na základě ustanovení odst. 2 písm. a), d), f), g) a h) nemohou členské státy rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud se žádost týká informací o emisích do životního prostředí.

[…]

4. Informace o životním prostředí v držení orgánu veřejné správy nebo v držení pro tento orgán, o které žadatel požádal, se poskytují zčásti, pokud je možné oddělit informace spadající do oblasti působnosti odst. 1 písm. d) a e) nebo odstavce 2 od ostatních požadovaných informací.

5. Odmítnutí poskytnout všechny požadované informace nebo jejich část se oznamuje žadateli […] V oznámení se uvedou důvody odmítnutí a informace o postupu přezkoumání podle článku 6."

Vnitrostátní právo

12 Ustanovení § 28 odst. 2 bod 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (zákon o správě životního prostředí spolkové země Bádensko-Württembersko) ze dne 25. listopadu 2014 (GBl. 2014, 592), ve znění článku 1 zákona ze dne 28. listopadu 2018 (GBl. 2018, 439), zní:

„Týká-li se žádost vnitřní komunikace orgánů, které mají informační povinnost ve smyslu § 23 odst. 1, je třeba takovou žádost o informace odmítnout, ledaže převáží veřejný zájem na jejím zveřejnění."

Spor v původním řízení a předběžné otázky

13 Spor v původním řízení se týká žádosti, kterou fyzická osoba, a sice D. R., zaslala státnímu ministerstvu spolkové země Bádensko-Würtenbersko, jejímž cílem bylo získat dokumenty týkající se kácení stromů v zámecké zahradě ve Stuttgartu v říjnu 2010, ke kterému došlo v rámci realizace projektu výstavby infrastruktury a územního plánování „Stuttgart 21".

14 Tyto dokumenty obsahují jednak informaci předanou ředitelství státního ministerstva spolkové země Bádensko-Württembersko o průběhu prací dotyčné vyšetřovací komise a o zásahu policie dne 30. září 2010 v zámecké zahradě ve Stuttgartu, a jednak zápisu tohoto ministerstva týkajícímu se provedení smírčího řízení konaného v rámci projektu „Stuttgart 21" ve dnech 10. a 23. listopadu 2010.

15 Žaloba, kterou D. R. podal proti rozhodnutí o odepření přístupu, které vůči němu bylo přijato, byla v prvním stupni zamítnuta, avšak Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo) jí vyhověl. Tento soud poté, co konstatoval, že se žádost, která je předmětem sporu v původním řízení, týká informací o životním prostředí, rozhodl, že se na dokumenty požadované D. R. nevztahuje žádný důvod pro odepření přístupu. Pokud jde konkrétně o důvod pro odepření přístupu stanovený pro „vnitřní komunikaci" orgánů veřejné správy, tohoto důvodu se již nelze dovolávat po ukončení rozhodovacího procesu orgánu, od něhož bylo zpřístupnění požadováno.

16 Tento rozsudek byl zpochybněn spolkovou zemí Bádensko-Württembersko v rámci opravného prostředku „Revision", který podala k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo).

17 Tento soud vychází z předpokladu, že D. R. žádal o přístup k informacím o životním prostředí, jak jsou definovány v čl. 2 bodě 1 písm. c) směrnice 2003/4, jež jsou v držení orgánu veřejné moci. Svými otázkami se předkládající soud snaží zjistit, zda je třeba tyto informace kvalifikovat jako „vnitřní komunikaci", na kterou se tedy vztahuje důvod pro odmítnutí stanovený v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4, a případně zda je použitelnost tohoto důvodu časově omezena.

18 Pokud jde o první položenou otázku, Bundesverwaltungsgericht uvádí, že směrnice 2003/4 nedefinuje pojem „vnitřní komunikace", ale v souladu se svým čl. 4 odst. 2 druhým pododstavcem první větou vyžaduje, aby důvody pro odmítnutí uvedené v tomto článku byly vykládány restriktivně.

19 S ohledem na toto výkladové pravidlo má Bundesverwaltungsgericht za to, že výraz „vnitřní" se může vztahovat na informace, které neopustily vnitřní sféru orgánu, s výjimkou informací, které mají být zpřístupněny. Pokud jde o výraz „komunikace", vyvstává otázka, zda označuje informace určité kvality a zvláště zda vyžaduje, aby byly určeny adresátovi.

20 Kromě toho z dokumentu zveřejněného Evropskou hospodářskou komisí Organizace spojených národů, nazvaného „Aarhuská úmluva, příručka k provedení" (Druhé vydání, 2014) (dále jen „příručka k provedení Aarhuské úmluvy"), vyplývá, že v některých zemích má odchylka stanovená pro „vnitřní komunikaci" za cíl ochranu osobních názorů úředníků, ale netýká se faktických informací.

21 Pokud jde o druhou a třetí položenou otázku, které se týkají časové působnosti čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4, má předkládající soud za to, že znění tohoto ustanovení brání striktnímu omezení jeho časové působnosti. Nic jiného podle něj nevyplývá z odpovídajícího ustanovení Aarhuské úmluvy ani z příručky k jejímu provedení. Jinak je tomu podle něj v případě důvodu pro odepření přístupu stanoveného v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. d) této směrnice, který se týká materiálu ve fázi dokončování, jakož i rozpracovaných dokumentů a údajů, jejichž samotné znění omezuje jeho časovou působnost.

22 Pokud jde o interní dokumenty v držení Evropského parlamentu, Rady Evropské unie a Evropské komise, čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 ostatně umožňuje jejich ochranu po ukončení rozhodovacího procesu. Nařízení č. 1367/2006, přijaté specificky za účelem použití Aarhuské úmluvy na unijní orgány, toto pravidlo podle předkládajícího soudu nezměnilo.

23 Důvod pro odmítnutí stanovený pro „vnitřní komunikaci“ musí být mimoto srovnán s důvodem zakotveným v čl. 4 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2003/4, jehož cílem je důvěrnost řízení u orgánů veřejné správy. Tento posledně uvedený důvod se totiž podle předkládajícího soudu uplatní rovněž po skončení rozhodovacích procesů, což vyplývá z rozsudku Soudního dvora ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 57). Hrozilo by tedy, že široký výklad důvodu pro odepření stanoveného pro „vnitřní komunikaci“ zbaví smyslu důvod týkající se důvěrnosti řízení.

24 Kromě toho se Bundesverwaltungsgericht s ohledem na požadavek restriktivního výkladu důvodů pro odepření domnívá, že vyvažování zájmů, jimž slouží zveřejnění a odepření zveřejnění, vyžadované ustanovením čl. 4 odst. 1 prvním pododstavcem písm. e) a odst. 2 druhým pododstavcem druhé věty směrnice 2003/4, by mohlo omezit možnost dovolávat se důvodu odepření stanoveného pro „vnitřní komunikaci“, zejména když se s postupem času snižuje zájem na zachování důvěrnosti informací.

25 Konečně, pokud by působnost čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4 měla být časově omezena za účelem vymezení jejího rozsahu, délka rozhodovacích procesů by nebyla vždy vhodným kritériem. V rámci správního postupu totiž každé zkoumání informací o životním prostředí nevede k přijetí rozhodnutí.

26 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) [směrnice 2003/4] vykládán tak, že pojem ‚vnitřní komunikace‘ zahrnuje veškerou komunikaci, která neopustí vnitřní prostor orgánu veřejné správy, který má informační povinnost?

2) Platí ochrana ‚vnitřní komunikace‘ podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) [směrnice 2003/4] po neomezenou dobu?

3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku: Platí ochrana ‚vnitřní komunikace‘ podle čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) [směrnice 2003/4] pouze tak dlouho, dokud orgán veřejné správy, který má informační povinnost, neučiní rozhodnutí nebo dokud není ukončen jiný správní proces?“

K předběžným otázkám

K první otázce

27 První otázkou se předkládající soud táže, zda čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „vnitřní komunikace“ zahrnuje všechny informace, které neopouštějí vnitřní sféru orgánu veřejné správy.

28 Úvodem je třeba připomenout, že unijní zákonodárce tím, že přijal směrnici 2003/4, hodlal zajistit slučitelnost unijního práva s Aarhuskou úmluvou tím, že stanovil obecný režim, jehož cílem je zajistit, aby každý žadatel ve smyslu čl. 2 bodu 5 této směrnice měl právo na přístup k informacím o životním prostředí, které jsou v držení orgánů veřejné správy nebo v držení pro tento orgán, aniž by musel prokazovat oprávněný zájem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 31).

29 Je rovněž třeba zdůraznit, že právo přístupu zaručené směrnicí 2003/4 se uplatní pouze v rozsahu, v němž se na požadované informace vztahují ustanovení týkající se přístupu veřejnosti upravená touto směrnicí, což předpokládá zejména to, že představují „informace o životním prostředí“ ve smyslu čl. 2 bodu 1 uvedené směrnice, což pokud jde o spor ve věci v původním řízení, přísluší ověřit předkládajícímu soudu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 32).

30 Pokud jde o cíle směrnice 2003/4, její článek 1 konkrétně stanoví, že jejím cílem je zaručit právo přístupu k informacím o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy a zajistit, že informace o životním prostředí budou postupně zpřístupňovány veřejnosti a veřejně šířeny (rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 39).

31 Unijní zákonodárce však v čl. 4 směrnice 2003/4 stanovil, že členské státy mohou zavést výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí. Pokud takové odchylky byly skutečně provedeny do vnitrostátního práva, mohou se jich orgány veřejné správy dovolávat, aby nevyhověly žádostem o informace, které jim byly předloženy.

32 V projednávaném případě z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 28 odst. 2 bod 2 zákona o správě životního prostředí spolkové země Bádensko-Württembersko provedl do vnitrostátního práva výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4, podle níž lze žádost o informace o životním prostředí zamítnout v případech, kdy se žádost týká vnitřních komunikace, s přihlédnutím k zájmu, který by zveřejnění požadovaných informací představovalo pro veřejnost.

33 Jak vyplývá ze struktury směrnice 2003/4, a zejména z jejího čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce, jakož i z jejího bodu 16 odůvodnění, právem na informace se rozumí, že by poskytování informací mělo být obecným pravidlem a orgánům veřejné správy by se mělo umožnit odmítnout žádost o informace jen v určitých a jasně vymezených případech. Výjimky z práva na přístup by tedy měly být vykládány restriktivním způsobem, přičemž veřejný zájem na poskytnutí informací, musí být poměřen se zájmem na jeho odmítnutí (rozsudek ze dne 28. července 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, bod 22).

34 Podle ustálené judikatury z požadavků jednotného použití unijního práva i ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a působnosti neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států, musí být zpravidla v celé Evropské unii vykládáno autonomním a jednotným způsobem, přičemž tento výklad je třeba hledat s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a cíli sledovanému dotčenou právní úpravou (rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, bod 37).

35 Výjimku z práva na přístup stanovenou v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4 pro vnitřní komunikaci je třeba vykládat s ohledem na tyto úvahy.

36 Pokud jde o pojem „vnitřní komunikace“, je třeba uvést, že směrnice 2003/4 jej nedefinuje a neobsahuje v této souvislosti odkaz na právo členských států. Je tedy třeba jej vykládat autonomně v souladu s judikaturou uvedenou v bodě 34 tohoto rozsudku.

37 Pokud jde zaprvé o výraz „komunikace“ použitý v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4, je třeba mít za to, jak uvedl generální advokát v bodech 20 a 21 svého stanoviska, že tento výraz se vztahuje na informaci zaslanou autorem adresátovi, přičemž tento adresát může být jak abstraktní subjekt, jako jsou „členové“ orgánu správy nebo „správní rada“ právnické osoby, tak konkrétní osoba náležející k takovému subjektu, jako je zaměstnanec či úředník.

38 Tento výklad pojmu „komunikace“ je podepřen kontextem čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4.

39 Článek 4 odst. 3 písm. c) Aarhuské úmluvy totiž stanoví výjimku z práva na přístup k informacím o životním prostředí v případě, že se žádost týká materiálu ve fázi dokončování nebo vnitřní komunikace orgánů veřejné správy. Toto ustanovení tak odlišuje pojem „materiál“ od pojmu „komunikace“.

40 Jak uvedl generální advokát v bodech 23 a 24 svého stanoviska, totéž rozlišení převzal unijní normotvůrce, který provedl čl. 4 odst. 3 písm. c) Aarhuské úmluvy dvěma odlišnými ustanoveními. Na jedné straně čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. d) směrnice 2003/4 obsahuje výjimku týkající se materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů nebo údajů a na druhé straně čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) této směrnice stanoví výjimku týkající se vnitřní komunikace. Z toho vyplývá, že pojmům „komunikace“ a „materiál“ je třeba dát odlišný význam. Konkrétně na rozdíl od prvního pojmu se druhý pojem nutně netýká informace určené někomu.

41 Pokud jde zadruhé o výraz „vnitřní“, z čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/4 vyplývá, že informace o životním prostředí, ke kterým se tato směrnice snaží zajistit přístup, jsou v držení orgánů veřejné správy. Podle čl. 2 bodu 3 uvedené směrnice tomu tak je v případě informací ve vlastnictví orgánu veřejné správy, které daný orgán vytvořil nebo obdržel. Jinými slovy, orgány veřejné správy, které jsou držiteli informací o životním prostředí, s nimi mohou disponovat, zpracovávat je a vnitřně analyzovat, jakož i rozhodnout o jejich zpřístupnění.

42 Z toho vyplývá, že každá informace o životním prostředí v držení orgánu veřejné moci není nutně „vnitřní“. Tak je tomu pouze v případě informace, která neopouští vnitřní sféru orgánu veřejné moci, zejména pokud nebyla zpřístupněna třetí osobě nebo nebyla zpřístupněna veřejnosti.

43 V případě, že je orgán veřejné moci držitelem informace o životním prostředí, kterou obdržel z vnějšího zdroje, může být tato informace rovněž „vnitřní“, pokud nebyla nebo neměla být zpřístupněna veřejnosti před jejím přijetím uvedeným orgánem a pokud neopustí vnitřní sféru tohoto orgánu poté, co ji obdržel.

44 Tento výklad výrazu „vnitřní“ je potvrzen cílem sledovaným výjimkou z práva na přístup k informacím o životním prostředí stanovenou pro vnitřní komunikaci. V tomto ohledu z vysvětlení týkajících se článku 4 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí předloženého Komisí dne 29. června 2000 [COM (2000)402 final – COD 2000/0169, Úř. věst 2000, C 337 E, s. 156] vyplývá, že podobně jako výjimka týkající se materiálu ve fázi dokončování nebo rozpracovaných dokumentů, cílem výjimky, která umožňuje odmítnout přístup k vnitřní komunikaci, je reagovat na potřebu orgánů veřejné správy disponovat chráněným prostorem k rozvíjení úvah a vedení vnitřní diskuse.

45 Taková potřeba byla rovněž uznána, pokud jde o informace o životním prostředí držené unijními orgány, na které se vztahuje nařízení č. 1049/2001.

46 Toto nařízení se vztahuje na všechny žádosti o přístup k informacím o životním prostředí. Podle čl. 4 odst. 3 této směrnice mají unijní orgány možnost odepřít přístup k dokumentům pro vnitřní použití nebo dokumentům obsahujícím stanoviska pro vnitřní použití. Cílem tohoto ustanovení je tedy zajistit, aby tyto orgány mohly mít prostor pro uvážení, aby mohly učinit politická rozhodnutí a případně předložit návrhy (v tomto smyslu viz rozsudek ze 4. září 2018, ClientEarth v. Komise, C-57/16 P, EU:C:2018:660, body 99 a 109).

47 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 37 až 46 tohoto rozsudku musí být výjimka z práva na přístup k informacím o životním prostředí stanovená v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4 pro vnitřní komunikaci chápána tak, že se týká informací, které se pohybují v rámci orgánu veřejné správy a ke dni podání žádosti o přístup neopustily vnitřní sféru tohoto orgánu, případně poté, co je tento orgán obdržel, zejména proto, že nebyly sděleny třetí osobě nebo zpřístupněny veřejnosti.

48 Je pravda, jak bylo připomenuto v bodě 33 tohoto rozsudku, že výjimky z práva na přístup by měly být vykládány restriktivně, přičemž veřejný zájem na poskytnutí informací, musí být poměřen se zájmem na jeho odmítnutí. Toto výkladové pravidlo však nemůže omezit působnost čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4 v rozporu s jeho zněním.

49 Z toho vyplývá, že okolnost, že informace o životním prostředí může v daném okamžiku opustit vnitřní sféru orgánu veřejné správy, zejména pokud je určena k tomu, aby byla v budoucnu zveřejněna, nemůže okamžitě zbavit komunikaci, která ji obsahuje, její interní povahy.

50 Kromě toho ze znění čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4 nijak nevyplývá, že by měl být pojem „vnitřní komunikace“ vykládán v tom smyslu, že zahrnuje pouze osobní názory zaměstnanců orgánu veřejné správy a podstatné dokumenty nebo že nezahrnuje informace faktické povahy. Taková omezení by navíc byla neslučitelná s cílem tohoto ustanovení, totiž vytvořením chráněného prostoru ve prospěch orgánů veřejné správy za účelem rozvíjet úvahy a vést vnitřní diskuse.

51 Zohlednění Aarhuské úmluvy, jakož i příručky k jejímu provedení nemůže vést ani k omezení dosahu pojmu „vnitřní komunikace“, jak byl uveden v bodech 20, 49 a 50 tohoto rozsudku. Na jedné straně, jak uvedl generální advokát v bodě 27 svého stanoviska, článek 4 odst. 3 písm. c) samotné Aarhuské úmluvy neomezuje rozsah „vnitřní komunikace“ v závislosti na jejím obsahu nebo významu. Na druhé straně Soud v rozsudku ze dne 16. února 2012, Solvay a další (C-182/10, EU:C:2012:82, bod 27), rozhodl, že i když může být příručka k provedení Aarhuské úmluvy považována za vysvětlující dokument, který lze případně vzít v úvahu, spolu s dalšími relevantními skutečnostmi, při výkladu této úmluvy, analýzy, které obsahuje, nejsou právně závazné a nemají normativní obsah, který je přiznán ustanovením Aarhuské úmluvy.

52 V projednávaném případě podle informací uvedených v předkládacím rozhodnutí dokumenty uvedené v žádosti o přístup dotčené ve věci v původním řízení obsahují jednak informaci předanou ředitelstvím státního ministerstva spolkové země Bádensko-Württembersko a jednak zápis tohoto ministerstva týkající se provedení smírčího řízení. Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, nevyplývá, že se jednalo o informace pocházející odjinud než z uvedeného ministerstva. S výhradou ověření, která přísluší předkládajícímu soudu, se zdá, že tyto dokumenty byly vypracovány s cílem získat informace uvnitř státního ministerstva spolkové země Bádensko-Württembersko a že neopustily vnitřní sféru této správy. Z toho vyplývá, že tyto dokumenty lze kvalifikovat jako „vnitřní komunikaci“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4.

53 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na první položenou otázku odpovědět tak, že čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „vnitřní komunikace“ zahrnuje veškeré informace, které se pohybují v rámci orgánu veřejné správy a ke dni podání žádosti o přístup neopustily vnitřní sféru tohoto orgánu, případně poté, co je tento orgán obdržel, a pokud nebyly nebo neměly být zpřístupněny veřejnosti před uvedeným obdržením.

K druhé otázce

54 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že použitelnost výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí, kterou stanoví pro vnitřní komunikaci orgánu veřejné správy, je časově omezena.

55 Je třeba uvést, že stejně jako čl. 4 odst. 3 písm. c) Aarhuské úmluvy, který byl do unijního práva proveden článkem 4 odst. 1 prvním pododstavcem písm. e) směrnice 2003/4, neobsahuje posledně uvedené ustanovení nic, co by svědčilo ve prospěch omezení jeho časové působnosti. Ani příručka k provedení Aarhuské úmluvy v tomto ohledu neposkytuje žádné vodítko.

56 Konkrétně na rozdíl od výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí, která je uvedena v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. d) směrnice 2003/4 a týká se materiálu ve fázi dokončování, jakož i rozpracovaných dokumentů nebo údajů, není výjimka stanovená pro vnitřní komunikaci spojena s přípravou nebo vyhotovením dokumentů. Nezávisí ani na tom, do jaké míry pokročil nějaký správní postup. Ukončení takového postupu nebo jeho etapy vyznačující se přijetím rozhodnutí orgánem veřejné správy nebo dokončením dokumentu proto nemůže být rozhodující pro použitelnost čl. 4 odst. 1 prvního pododstavce písm. e) směrnice 2003/4.

57 Neexistence omezení *ratione temporis* působnosti tohoto ustanovení odpovídá jeho cíli uvedenému v bodech 44 a 50 tohoto rozsudku, a sice vytvoření chráněného prostoru ve prospěch orgánů veřejné správy za účelem rozvíjet úvahy a vést vnitřní diskuse. Jak totiž v podstatě uvedl generální advokát v bodech 44 a 50 svého stanoviska, za účelem určení, zda potřeba chránit svobodu myšlení osob stojících za dotčenou komunikací a možnost svobodné výměny názorů přetrvává, je třeba zohlednit veškeré skutkové a právní okolnosti věci v okamžiku, kdy příslušné orgány mají rozhodnout o žádosti, která jim byla předložena, jelikož jak vyplývá z bodu 34 rozsudku ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu a další (C-266/09, EU:C:2010:779), právo na přístup k informacím o životním prostředí se konkretizuje k tomuto okamžiku.

58 I když výjimka stanovená v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4 není časově omezena, z tohoto samotného ustanovení, jakož i z čl. 4 odst. 2 druhého pododstavce této směrnice vyplývá, že odepření přístupu k informaci o životním prostředí z důvodu, že je uvedena ve vnitřní komunikaci, musí být vždy založeno na vyvážení existujících zájmů.

59 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že k tomuto zvážení se musí přistoupit účinným konkrétním přezkumem každé situace předložené příslušným orgánům v rámci žádosti o přístup k informacím o životním prostředí předložené na základě směrnice 2003/4, aniž by bylo vyloučeno, aby vnitrostátní zákonodárce určil obecně závazným předpisem kritéria umožňující usnadnit toto posouzení protichůdných zájmů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. prosince 2010, Stichting Natuur en Milieu a další, C-266/09, EU:C:2010:779, bod 58, jakož i ze dne 28. července 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, bod 29).

60 Pokud jde o čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4, má tento přezkum zvýšený význam, jelikož věcná působnost výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí, kterou toto ustanovení stanoví pro interní dokumenty, je obzvláště široká. Aby nebyla směrnice 2003/4 zbavena své podstaty, musí být vážení existujících zájmů vyžadované v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) a odst. 2 druhém pododstavci této směrnice předmětem striktní úpravy.

61 Vzhledem k tomu, že cílem směrnice 2003/4, jak bylo připomenuto v bodě 28 tohoto rozsudku, je zaručit, aby každý žadatel ve smyslu čl. 2 bodu 5 této směrnice měl právo na přístup k informacím o životním prostředí, které jsou v držení orgánu veřejné správy nebo v držení pro tento orgán, aniž by byl povinen prokazovat oprávněný zájem, orgán, kterému byla žádost o přístup předložena, nemůže požadovat, aby mu tento žadatel sdělil zvláštní zájem odůvodňující zpřístupnění požadovaných informací o životním prostředí.

62 Z bodu 1 odůvodnění směrnice 2003/4 vyplývá, že mezi důvody, které mohou svědčit ve prospěch zveřejnění a které musí orgán v každém případě zohlednit při vážení existujících zájmů, patří „větší osvět[a] v otázkách životního prostředí, […] voln[á] výměn[a] názorů, […] účinnější účast[…] veřejnosti při rozhodování o otázkách životního prostředí a […] lepší[…] životní[…] prostředí“ (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. července 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, body 25 a 26).

63 Vzhledem k tomu, že – jak bylo připomenuto v bodě 59 tohoto rozsudku – přezkum žádosti o přístup musí zohledňovat specifické zájmy vyskytující se v každém jednotlivém případě, je orgán veřejné správy rovněž povinen zkoumat údaje případně poskytnuté žadatelem o důvodech, které mohou odůvodnit zpřístupnění požadovaných informací.

64 Kromě toho orgány veřejné správy, kterým byla předložena žádost o přístup k informacím o životním prostředí obsaženým ve vnitřní komunikaci, musí zohlednit dobu, která uplynula od vyhotovení této komunikace, a informace, které tato komunikace obsahuje. Výjimka z práva na přístup k informacím o životním prostředí uvedená v čl. 4 odst. 1 prvním pododstavci písm. e) směrnice 2003/4 se totiž může uplatnit pouze po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna vzhledem k obsahu takové komunikace (obdobně viz rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise, C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 56).

65 Konkrétně, třebaže vzhledem k cíli vytvořit ve prospěch veřejných orgánů chráněný prostor za účelem rozvíjet úvahy a vést vnitřní diskuse nemohou být informace obsažené ve vnitřní komunikaci platně zpřístupněny ke dni podání žádosti o přístup, orgán veřejné správy může být naopak nucen mít za to, že z důvodu svého stáří od jejich vyhotovení se staly historickými, a že z tohoto důvodu ztratily citlivou povahu, která s nimi byla spojena, jelikož od doby, kdy byly vyhotoveny, uplynulo určité období (obdobně viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, bod 54).

66 Kromě toho v rámci přezkumu žádosti o přístup k informacím o životním prostředí musí orgán veřejné správy, kterému byla věc předložena, ověřit v souladu s čl. 4 odst. 4 směrnice 2003/4, zda lze některé požadované informace oddělit od informací, na které se vztahuje příslušná výjimka z práva na přístup, takže může provést částečné zpřístupnění.

67 Dodržení všech povinností, které, jak vyplývá z bodů 58 až 66 tohoto rozsudku, přísluší veřejným orgánům při přezkumu žádosti o přístup k informacím o životním prostředí, mezi něž patří zejména zvážení existujících zájmů, musí být ověřitelné pro dotčenou osobu a musí být přezkoumatelné v rámci řízení o správním a soudním opravném prostředku stanovených na vnitrostátní úrovni v souladu s článkem 6 směrnice 2003/4.

68 Za účelem splnění tohoto požadavku stanoví čl. 4 odst. 5 směrnice 2003/4, že rozhodnutí o odepření přístupu se oznámí žadateli a musí obsahovat důvody pro zamítnutí žádosti.

69 Jak uvedl generální advokát v bodě 34 svého stanoviska, tato povinnost uvést odůvodnění není splněna, pokud se orgán veřejné správy omezí na formální odkaz na jednu z výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/4. Orgán veřejné správy, který přijme rozhodnutí o odepření přístupu k informacím o životním prostředí, musí totiž vysvětlit důvody, proč se domnívá, že by zpřístupnění těchto informací mohlo konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný uplatněnými výjimkami. Kromě toho

musí být riziko takovéhoto ohrožení důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické (obdobně viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 76).

70 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na druhou položenou otázku odpovědět tak, že čl. 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že použitelnost výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí, kterou stanoví pro vnitřní komunikaci orgánu veřejné správy, není časově omezena. Tato výjimka se však může uplatnit pouze po dobu, po kterou je ochrana požadované informace odůvodněná.

K třetí otázce

71 S ohledem na odpověď na druhou otázku není na třetí položenou otázku třeba odpovídat.

K nákladům řízení

72 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) **Článek 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) 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 pojem „vnitřní komunikace“ zahrnuje všechny informace, které se pohybují v rámci orgánu veřejné správy a ke dni podání žádosti o přístup neopustily vnitřní sféru tohoto orgánu, případně poté, co je uvedený orgán obdržel, a pokud nebyly nebo neměly být zpřístupněny veřejnosti před tímto obdržením.**

2) **Článek 4 odst. 1 první pododstavec písm. e) směrnice 2003/4 musí být vykládán v tom smyslu, že použitelnost výjimky z práva na přístup k informacím o životním prostředí, kterou stanoví pro vnitřní komunikaci orgánu veřejné správy, není časově omezena. Tato výjimka se však může uplatnit pouze po dobu, po kterou je ochrana požadované informace odůvodněná.**

Podpisy.