ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. prosince 2007 *

Ve věci C-64/05 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora, podaný dne 10. února 2005,

Švédské království, zastoupené K. Wistrand, jako zmocněnkyní,

účastník řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatel),

podporované:

Finskou republikou, zastoupenou E. Bygglin a A. Guimaraes-Purokoski, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastnicí v řízení o kasačním opravném prostředku,

* Jednací jazyk: angličtina.

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, dříve Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, se sídlem v Hamburku (Německo), zastoupená S. Crosbym, solicitor, a R. Langem, avocat,

žalobkyně v prvním stupni,

Dánské království, zastoupené B. Weis Fogh, jako zmocněnkyní,

Nizozemské království, zastoupené H. G. Sevenster a C. Wissels, jakož i M. de Gravem, jako zmocněnci,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené S. Nwaokolo a V. Jackson, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s J. Stratford, barrister,

vedlejší účastníci v prvním stupni,

Komise Evropských společenství, zastoupená C. Dockseym a P. Aaltem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalovaná v prvním stupni,

podporovaná:

Španělským královstvím, zastoupeným I. del Cuvillo Contrerasem a A. Sampol Pucurullem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejším účastníkem v řízení o kasačním opravném prostředku,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis a U. Lõhmus, předsedové senátů, K. Schiemann (zpravodaj), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka a E. Levits, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. ledna 2007,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 18. července 2007,

vydává tento

Rozsudek

1 Kasačním opravným prostředkem se Švédské království domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozsudek Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 30. listopadu 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Komise (T-168/02, Sb. rozh. s. II-4135, dále jen „napadený rozsudek"), kterým Soud zamítl žalobu podanou IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (dále jen „IFAW"), jež směřovala ke zrušení rozhodnutí Komise Evropských společenství ze dne 26. března 2002 (dále jen „sporné rozhodnutí"), kterým byl IFAW odepřen přístup k určitým dokumentům obdrženým Komisí v rámci řízení, v němž tento orgán vydal kladné stanovisko k uskutečnění průmyslového projektu v lokalitě chráněné na základě směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (Úř. věst. L 206, s. 7, dále jen „směrnice o ochraně stanovišť").

Právní rámec

2 Článek 255 odst. 1 a 2 ES stanoví:

„1. Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s odstavci 2 a 3.

2. Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Rada do dvou let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost postupem podle článku 251."

3 Prohlášení č. 35 k článku 255 [...] odst. 1 smlouvy [o ES], připojené k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy (dále jen „prohlášení č. 35") uvádí:

„Konference souhlasí s tím, že zásady a podmínky uvedené v čl. 255 odst. 1 smlouvy [o ES] umožní členskému státu požádat Komisi nebo Radu, aby nepředávaly třetím osobám dokument pocházející z toho státu bez jeho předchozího souhlasu."

4 Druhý až čtvrtý, desátý a patnáctý bod odůvodnění 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. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) znějí takto:

„(2) Průhlednost [transparentnost] umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Průhlednost [transparentnost] přispívá k posílení zásad demokracie a dodržování základních práv, která jsou uvedena v článku 6 Smlouvy o EU a v Chartě základních práv Evropské unie.

(3) Závěry zasedání Evropské rady, která se konala v Birminghamu, Edinburghu a Kodani, zdůraznily nutnost zavést do práce orgánů Unie větší průhlednost [transparentnost]. Toto nařízení sjednocuje podněty, které orgány již učinily, aby se zvýšila průhlednost [transparentnost] rozhodovacího procesu.

(4) Účelem tohoto nařízení je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům a stanovit obecné zásady a omezení tohoto přístupu podle čl. 255 odst. 2 Smlouvy o ES.

[...]

(10) Aby se zlepšila průhlednost [transparentnost] práce orgánů, měly by Evropský parlament, Rada a Komise zpřístupnit nejen dokumenty, které orgány vytvoří, ale i dokumenty, které obdrží. V této souvislosti je třeba připomenout, že prohlášení č. 35 [...] stanoví, že členský stát může Komisi nebo Radu požádat, aby nepředávaly třetím osobám [dokument] pocházející z tohoto státu bez jeho předchozího souhlasu.

[...]

(15) Ačkoliv záměrem ani účinkem tohoto nařízení není měnit vnitrostátní právní předpisy o přístupu k dokumentům, je nicméně zřejmé, že kvůli zásadě loajální spolupráce, kterou se řídí vztahy mezi orgány a členskými státy, musí členské státy dbát na to, aby nebránily řádnému uplatňování tohoto nařízení a respektovaly bezpečnostní pravidla orgánů."

5 Článek 1 nařízení č. 1049/2001, který je nazván „Účel“, stanoví:

„Účelem tohoto nařízení je:

a) vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen ‚orgány‘) uvedeného v článku 255 Smlouvy o ES tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům,

[...]“

6 Článek 2 odst. 3 a 5 téhož nařízení, který je nazván „Oprávněné osoby a oblast působnosti“, stanoví:

„3. Toto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.

[...]

5. Citlivé dokumenty vymezené v čl. 9 odst. 1 podléhají zvláštnímu zacházení v souladu s uvedeným článkem.“

7 Podle čl. 3 písm. b) zmíněného nařízení se pro jeho účely „třetí osobou" rozumějí „všechny fyzické nebo právnické osoby nebo subjekty mimo dotyčný orgán, včetně členských států, ostatních orgánů a institucí Společenství, orgánů a institucí mimo Společenství a třetích zemí".

8 Článek 4 nařízení č. 1049/2001 s názvem „Výjimky" stanoví:

„1. Orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

a) veřejného zájmu, pokud jde o:

— veřejnou bezpečnost,

— obranné a vojenské záležitosti,

— mezinárodní vztahy,

— finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku Společenství nebo členského státu;

b) soukromí a osobnosti jednotlivce, zejména podle právních předpisů Společenství o ochraně osobních údajů.

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

— obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,

— soudního řízení a právního poradenství,

— cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

3. 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.

4. U dokumentů třetích osob konzultuje orgán třetí osobu pro posouzení, zda má uplatnit výjimku uvedenou v odstavci 1 nebo 2, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zpřístupněn.

5. Členský stát může požádat orgán, aby nezveřejňoval [nezpřístupnil] dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu.

[...]

7. Výjimky uvedené v odstavcích 1 až 3 se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. Výjimky lze uplatňovat nejdéle po dobu třiceti let. V případě dokumentů spadajících pod výjimky, které se vztahují k soukromí nebo obchodním zájmům, a v případě citlivých dokumentů lze výjimky uplatňovat i po uplynutí této doby, je-li to nezbytné."

9 Článek 5 uvedeného nařízení s názvem „Dokumenty v členských státech" uvádí:

„Pokud členský stát obdrží žádost o dokument v jeho držení, který pochází od orgánu, konzultuje daný orgán, aby přijal rozhodnutí, které neohrozí dosažení cílů tohoto nařízení, není-li zřejmé, zda dokument má[,] nebo nemá být zveřejněn.

Členský stát může místo toho orgánu žádost postoupit."

10 Nařízení č. 1049/2001 ve svém článku 9 týkajícím se zacházení s citlivými dokumenty stanoví:

„1. Citlivé dokumenty jsou dokumenty orgánů nebo subjektů zřízených těmito orgány, členských států, třetích zemí nebo mezinárodních organizací, které jsou klasifikovány jako ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET', ‚SECRET' nebo ‚CONFIDENTIEL' v souladu s předpisy daného orgánu na ochranu základních zájmů Evropské unie nebo jednoho či více členských států v oblastech spadajících pod čl. 4 odst. 1 písm. a), zejména v oblastech veřejné bezpečnosti, obrany a vojenských záležitostí.

2. Žádosti o přístup k citlivým dokumentům vyřizují postupy uvedenými v článcích 7 a 8 pouze osoby, které mají právo se s obsahem těchto dokumentů seznámit. Aniž je dotčen čl. 11 odst. 2, posuzují tyto osoby také to, které odkazy na citlivé dokumenty mohou být uvedeny v rejstříku přístupném veřejnosti.

3. Citlivé dokumenty se zaznamenávají do rejstříku a uvolňují pouze se souhlasem jejich původce.

[...]"

Skutkový základ sporu

11 Poté, co Spolková republika Německo předložila Komisi žádost založenou na čl. 6 odst. 4 druhém pododstavci směrnice o ochraně stanovišť, vydala Komise dne 19. dubna 2000 kladné stanovisko k uskutečnění průmyslového projektu v lokalitě Mühlenberger Loch, oblasti chráněné na základě této směrnice. Tento projekt spočíval v rozšíření závodu Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH a v zabrání částí ústí řeky Labe za účelem prodloužení přistávací dráhy.

12 Dopisem ze dne 20. prosince 2001, zaslaným Komisi, žádala IFAW, nevládní organizace činná v oblasti zachování dobrých životních podmínek zvířat a ochrany přírody, o přístup k různým dokumentům, které obdržel zmíněný orgán v rámci přezkumu výše uvedeného průmyslového projektu, a sice ke korespondenci pocházející od Spolkové republiky Německo, města Hamburk, jakož i od německého kancléře.

13 Poté, co Komise dopisem ze dne 24. ledna 2002 oznámila IFAW, že s ohledem na čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 má za to, že před zpřístupněním dotčených dokumentů musí obdržet souhlas dotčeného členského státu, obdržela dne 12. února 2002 žádost Spolkové republiky, aby zmíněné dokumenty nezpřístupnila.

14 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že uvedený čl. 4 odst. 5 jí za těchto podmínek zakazuje zpřístupnit dotčené dokumenty, přijala dne 26. března 2002 sporné rozhodnutí, kterým žádost IFAW zamítla.

Napadený rozsudek

15 Návrhem doručeným kanceláři Soudu dne 4. června 2002 podala IFAW žalobu směřující ke zrušení sporného rozhodnutí. Na podporu této žaloby se dovolávala dvou žalobních důvodů, přičemž první vycházel z porušení čl. 4 nařízení č. 1049/2001 a druhý z porušení povinnosti uvést odůvodnění. Soud napadeným rozsudkem tuto žalobu zamítl jako neopodstatněnou.

16 Pokud jde o první žalobní důvod, Soud rozhodl, že Komise měla ve sporném rozhodnutí právem za to, že pokud se členský stát dovolává čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 a žádá orgán, aby nezpřístupnil dokument pocházející z tohoto státu, taková žádost představuje příkaz k nezpřístupnění tohoto dokumentu, kterému je tento orgán povinen se podřídit, aniž by bylo nutné, aby dotčený členský stát odůvodnil svou žádost nebo aby orgán přezkoumal, zda je nezpřístupnění odůvodněno.

17 V tomto ohledu Soud v bodech 57 až 62 napadeného rozsudku konkrétněji rozhodl:

„57 [...] z čl. 4 odst. 5 nařízení [č. 1049/2001] vyplývá, že členské státy jsou předmětem zvláštního zacházení. Toto ustanovení totiž svěřuje členskému státu možnost požádat orgán, aby nezpřístupnil dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu. Je třeba zdůraznit, že čl. 4 odst. 5 nařízení přejímá prohlášení č. 35, podle kterého Konference souhlasila s tím, že zásady a podmínky uvedené v článku 255 ES umožní členskému státu požádat Komisi nebo Radu, aby nepředávaly dokument pocházející z tohoto státu třetím osobám bez jeho předchozího souhlasu. Tato možnost přiznaná

členským státům čl. 4 odst. 5 nařízení je odůvodněna skutečností, že není cílem ani účinkem tohoto nařízení změnit vnitrostátní právní předpisy ve věci přístupu k dokumentům [změna vnitrostátních právních předpisů ve věci přístupu k dokumentům] (viz bod 15 odůvodnění nařízení a rozsudek Soudu ze dne 17. září 2003, Messina v. Komise, T-76/02, Recueil, s. II-3203, body 40 a 41).

58 Článek 4 odst. 5 nařízení staví členské státy do odlišné situace, než je situace jiných třetích osob, a představuje v tomto ohledu *lex specialis*. Podle tohoto ustanovení má členský stát možnost požádat některý z orgánů, aby nezpřístupnil dokument pocházející z tohoto členského státu, a orgán je povinen dokument nezpřístupnit bez jeho ‚předchozího souhlasu'. Tato orgánu uložená povinnost obdržet předchozí souhlas členského státu, jasně zakotvená v čl. 4 odst. 5 nařízení, by se mohla stát mrtvou literou, pokud by Komise mohla rozhodnout o zpřístupnění tohoto dokumentu přes výslovnou žádost dotyčného členského státu v opačném smyslu. Proto v rozporu s tvrzením [IFAW] žádost členského státu na základě tohoto ustanovení představuje příkaz, aby orgán nezpřístupnil dotyčný dokument.

59 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že členský stát není povinen odůvodnit svou žádost podanou na základě čl. 4 odst. 5 nařízení a že jakmile podá takovou žádost, orgánu nepřísluší zkoumat, zda nezpřístupnění dotčeného dokumentu je odůvodněno mimo jiné na základě veřejného zájmu.

60 Aby bylo zajištěno, že výklad ustanovení čl. 4 odst. 5 nařízení je v souladu s prohlášením č. 35 a aby byl usnadněn přístup k dotčeným dokumentům a zároveň bylo umožněno členskému státu, aby dal případně svůj souhlas se zpřístupněním tohoto dokumentu, je orgán povinen konzultovat tento členský stát, pokud se žádost o přístup týká dokumentu, který z něho pochází. Pokud

tento členský stát poté, co byl konzultován, nepodá žádost na základě čl. 4 odst. 5 nařízení, orgán je podle čl. 4 odst. 4 nařízení stále povinen posoudit, zda tento dokument má, nebo nemá být zpřístupněn.

61 Je namístě konstatovat, jak správně tvrdí i Komise, že pokud přístup k dokumentu, ohledně kterého členský stát podal žádost na základě čl. 4 odst. 5 nařízení, není upraven nařízením, je upraven příslušnými vnitrostátními ustanoveními dotyčného členského státu, která zůstávají nezměněna přijetím nařízení. Proto přísluší vnitrostátním správním a soudním orgánům, aby na základě vnitrostátního práva posoudily, zda přístup k dokumentům pocházejícím z členského státu má být povolen a zda pak bude zajištěno právo zúčastněné strany na opravný prostředek na základě vnitrostátní právní úpravy.

62 Co se týče argumentu [IFAW], který [...] vychází z čl. 9 odst. 3 nařízení, je namístě konstatovat, že článek 9 stanoví specifická pravidla pro zacházení s takzvanými ‚citlivými' dokumenty pocházejícími zejména od orgánů, členských států, třetích zemí nebo mezinárodních organizací v oblastech vymezených v čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení, mezi něž patří zejména veřejná bezpečnost, obranné a vojenské záležitosti. Tento článek zmiňuje zejména osoby, které jsou oprávněny k zacházení s těmito dokumenty, a stanoví, že citlivé dokumenty se zaznamenávají do rejstříku a uvolňují pouze se souhlasem svého původce. S ohledem na zvláštnost situace upravené tímto článkem je zřejmé, že toto ustanovení není spojeno s čl. 4 odst. 5 nařízení, a že se proto nelze účinně dovolávat znění čl. 9 odst. 3 nařízení za účelem výkladu čl. 4 odst. 5."

18 Pokud jde o druhý žalobní důvod, Soud rozhodl, že jelikož sporné rozhodnutí odkazuje na žádost Spolkové republiky Německo o nezpřístupnění a uvádí, že taková žádost zavazuje orgán, kterému je určena, je dostatečně jasné k tomu, aby umožnilo

IFAW seznámit se s důvody odepření přístupu, které bylo vůči ní uplatněno a Soudu vykonat svůj přezkum.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

19 Svým kasačním opravným prostředkem, na jehož podporu se dovolává jediného důvodu vycházejícího z porušení článku 4 nařízení č. 1049/2001, se Švédské království domáhá, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek a sám rozhodl o žalobě tak, že zruší sporné rozhodnutí.

20 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 5. října 2005 bylo povoleno vedlejší účastenství Španělskému království na podporu návrhových žádání Komise a Finské republice na podporu návrhových žádání Švédského království.

21 Dánské království, Nizozemské království, Finská republika a IFAW navrhují, aby bylo kasačnímu opravnému prostředku vyhověno.

22 Španělské království, Království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Komise navrhují zamítnutí kasačního opravného prostředku.

Argumentace účastníků řízení

23 Podle Švédského království měl Soud nesprávně za to, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 umožňuje členskému státu absolutně a bez uvedení odůvodnění vetovat zpřístupnění dokumentů pocházejících z tohoto členského státu, které má v držení orgán.

24 Takový výklad znovu zavádí „pravidlo autora" navzdory tomu, že je zákonodárce Společenství nepoužil při přijímání zmíněného nařízení a popírá zásadu zakotvenou v čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení, podle níž přísluší pouze orgánu, který má dokumenty v držení, aby posoudil, zda je důvodné povolit k nim přístup.

25 Na rozdíl od čl. 2 odst. 5 a článku 9 nařízení č. 1049/2001 týkajících se citlivých dokumentů nemá čl. 4 odst. 5 tohoto nařízení jasný charakter, který musí mít jakákoliv výjimka ze základních zásad právní úpravy, jejíž je součástí.

26 Uvedený čl. 4 odst. 5 zavádí procesní pravidlo, které přiznává členských státům právo být konzultovány a podat žádost o nezpřístupnění odůvodněnou s ohledem na hmotněprávní výjimky uvedené v odstavcích 1 až 3 téhož článku.

27 Podle Švédského království Soud měl v bodě 57 napadeného rozsudku rovněž nesprávně za to, že právo veta údajně takto přiznané členským státům je odůvodněno okolností, že cílem ani účinkem nařízení č. 1049/2001 není změna vnitrostátních právních předpisů o přístupu k dokumentům. Použitelnost určité právní úpravy totiž závisí nikoliv na původu dokumentu, ale na orgánu, jemuž je

určena žádost o přístup. V tomto ohledu žádné ustanovení zmíněného nařízení neuvádí, že vnitrostátní právo je předurčeno k tomu, aby se jím řídila žádost o přístup podanou orgánu Společenství a rozhodnutí přijaté tímto orgánem na základě téhož nařízení nemá právní důsledky, pokud jde o právo použitelné na žádost o přístup k témuž dokumentu podanou orgánu členského státu.

28 IFAW se ztotožňuje s argumenty Švédského království a dodává zaprvé, že Soud v bodě 58 napadeného rozsudku nesprávně právně posoudil věc, když kvalifikoval čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 nikoliv jako výjimku, ale jako *lex specialis*, a když z tohoto důvodu zvolil spíše maximalistický než restriktivní výklad uvedeného ustanovení.

29 Zadruhé s ohledem na odkaz na zásadu loajální spolupráce, který obsahuje patnáctý bod odůvodnění nařízení č. 1049/2001, a na skutečnost, že čl. 5 první pododstavec tohoto nařízení stanoví, že členské státy, které mají v držení dokument pocházející od orgánu, jsou oprávněny po případné konzultaci dotčeného orgánu rozhodnout, zda je zpřístupnění důvodné, musí být čl. 4 odst. 5 zmíněného nařízení vykládán tak, aby byla zajištěna rovnováha mezi členskými státy a orgány. I orgány tak musejí mít pravomoc posoudit žádosti o zpřístupnění dokumentů pocházejících z členského státu.

30 Zatřetí, když Soud v bodě 61 napadeného rozsudku rozhodl, že žádost členského státu podaná na základě čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 způsobuje nepoužitelnost tohoto nařízení ve prospěch vnitrostátního práva, přehlédl působnost zmíněného nařízení, která se vztahuje na všechny dokumenty v držení orgánu.

31 Začtvrté, prohlášení č. 35 postrádá normativní působnost. Jelikož se toto prohlášení svým obsahem neodlišuje od znění čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, nelze se jej dovolávat ani pro účely výkladu posledně uvedeného ustanovení.

32 Podle nizozemské vlády cíl nařízení č. 1049/2001 spočívající v přiznání veřejnosti co nejširšího práva přístupu k dokumentům, znění čl. 4 odst. 5 tohoto nařízení, které zmiňuje „žádost" členského státu a okolnost, že tento odstavec následuje po odstavci 4 téhož článku, který uvádí procesní pravidlo, potvrzují, že uvedený odstavec 5 nezavádí další důvod pro výjimku vedle důvodů uvedených v odstavcích 1 až 3 uvedeného článku.

33 Dánské království uvádí, že to, že do nařízení č. 1049/2001 byl vložen čl. 4 odst. 5, tedy ustanovení, jehož znění je stejně jako znění prohlášení č. 35 záměrně nejednoznačné, odráží výsledek politického kompromisu mezi jednotlivými účastníky legislativního procesu Společenství. Zatímco Komise chtěla, aby dokumenty pocházející z členských států podléhaly vnitrostátnímu právu, a Parlament měl za to, že na zpřístupnění takových dokumentů by se mělo vztahovat právo Společenství, členské státy nebyly v této otázce jednotné.

34 Proto soudy Společenství, na nichž zákonodárce vědomě ponechal rozhodnutí o této otázce, musí bez ohledu na tuto nejednoznačnost znění zmíněného čl. 4 odst. 5 přijmout výklad, který je co nejvíce v souladu s kontextem právní úpravy, jejíž součástí je toto ustanovení, a s cíli sledovanými nařízením č. 1049/2001, jakož i s obecnými zásadami, zejména se zásadami proporcionality, odůvodnění a práva na účinný procesní prostředek.

35 Podle Dánského království takové cíle a zásady svědčí proti právu diskrečně uplatňovaného veta přiznanému členským státům a dotčený orgán, jakož i soudy Společenství musejí zůstat oprávněny posoudit, zda s ohledem na důvody dovolávané členským státem je nezpřístupnění dokumentu skutečně odůvodněno veřejným nebo soukromým zájmem. Takové důvody musejí být loajálně posouzeny orgánem a případně sděleny žadateli o přístup.

36 Finská republika má rovněž za to, že členský stát, který má námitky proti zpřístupnění dokumentu, musí svůj postoj odůvodnit pro to, aby se dotčený orgán mohl ujistit, že dovolávané důvody mohou odůvodnit odepření přístupu a aby mohl své případné rozhodnutí v tomto smyslu odůvodnit, jak je povinen učinit.

37 Finská republika nicméně poukazuje jednak na to, že důvody, kterých se může dovolávat členský stát, aby projevil nesouhlas s předáním dokumentu, se neomezují na ty, které jsou uvedeny v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001, ale mohou vycházet rovněž z vnitrostátního práva, jiných specifičtějších ustanovení Společenství v oblasti přístupu k dokumentům nebo z mezinárodních úmluv. Kromě toho, pokud členský stát uvedl takové důvody, dotčený orgán nemůže nahradit posouzení těchto důvodů členským státem posouzením vlastním, a tudíž ani zpřístupnit dokument, jehož předání je požadováno.

38 Komise se domnívá, že Soud měl právem za to, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 má za cíl, jak vyplývá zejména z patnáctého bodu odůvodnění tohoto nařízení a z odkazu na prohlášení č. 35 v desátém bodě odůvodnění téhož nařízení, zachovat použitelnost právních úprav a politik členských států v oblasti přístupu k „vnitrostátním" dokumentům s ohledem zejména na zásadu subsidiarity a na to, že tato oblast není harmonizována na úrovni Společenství.

39 Uvedený čl. 4 odst. 5 nezavádí tedy dodatečnou výjimku v oblasti přístupu k dokumentům, ale pouze potvrzuje, že otázka, zda dokument pocházející z členského státu má být předán, nebo nikoliv, musí být posouzena s ohledem na vnitrostátní právo. Jakékoliv odepření zpřístupnění uplatněné členským státem tak musí být posouzeno ve vztahu k použitelnému vnitrostátnímu právu a musí být možné, aby bylo předmětem případného přezkumu soudy tohoto členského státu.

40 Podle Spojeného království výklad čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 nedovoluje – nemá-li být vložení výrazu „bez předchozího souhlasu" do znění tohoto ustanovení zbaveno veškerého účinku – žádnou pochybnost ohledně toho, že v projednávaném případě je stanovena povinnost obdržet takový souhlas, který musí být obdržen před jakýmkoliv zpřístupněním dokumentu, a nikoliv pouze povinnost konzultovat dotčený členský stát. Co se týče výrazu „může požádat", nelze z něj usuzovat na existenci posuzovací pravomoci orgánu, ale znamená jen to, že pouze členským státům přísluší případ od případu posoudit možnost podat takovou žádost.

41 Desátý bod odůvodnění nařízení č. 1049/2001 a odkaz na prohlášení č. 35, který obsahuje, potvrzují, že cílem čl. 4 odst. 5 tohoto nařízení je zohlednit skutečnost, že když členské státy přijaly článek 255 ES, vyžadovaly záruky, pokud jde o zpřístupnění dokumentů pocházejících z členských států. Výklad prosazovaný Švédským královstvím kromě toho vede k zastřené harmonizaci vnitrostátních pravidel, čemuž brání jak patnáctý bod odůvodnění zmíněného nařízení, tak zásada subsidiarity.

42 Argumentace Španělského království je v podstatě podobná argumentaci Spojeného království. Spočívá zvláště v tvrzení, že samotné znění čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 ukazuje, že souhlas členského státu, který podal žádost na základě tohoto ustanovení, se stává právní podmínkou, jejíž předchozí splnění je pro zpřístupnění dotčeného dokumentu nezbytné.

Závěry Soudního dvora

K požadavku předchozího souhlasu členského státu

43 Jak Soud správně uvedl v bodě 58 napadeného rozsudku, čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 staví členské státy do situace odlišné od situace jiných třetích osob, když stanoví, že kterýkoliv členský stát má na rozdíl od nich možnost požádat orgán, aby bez jeho předchozího souhlasu nezpřístupnil dokument, který pochází z tohoto členského státu.

44 V tomto ohledu Soud v bodě 58 napadeného rozsudku rovněž právem rozhodl, že požadavek „předchozího souhlasu" členského státu, který obsahuje uvedené ustanovení, by mohl zůstat mrtvou literou, kdyby nehledě na námitky projevené členským státem proti zpřístupnění dokumentu pocházejícího z tohoto členského státu, tedy v situaci, kdy orgán nedostal žádný „souhlas" zmíněného členského státu, mohl tento orgán přesto dotčený dokument zpřístupnit. Je totiž nutné uznat, že takový požadavek by postrádal jakýkoliv užitečný účinek, ba dokonce jakýkoliv význam, kdyby nezbytnost obdržet takový „předchozí souhlas" ke zpřístupnění zmíněného dokumentu závisela nakonec na volném uvážení orgánu, který má dokument v držení.

45 Vzhledem k tomu, že „souhlas" se právně liší od pouhého „stanoviska", tak samotné znění čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 brání výkladu, podle něhož toto ustanovení přiznává členskému státu, který využil možnost, již mu ustanovení poskytuje, pouze právo být orgánem konzultován před tím, než tento rozhodne o zpřístupnění dotčeného dokumentu, popřípadě i přes námitky dotčeného členského státu.

46 Kromě toho je třeba konstatovat, že členské státy již takové právo být konzultován nabyly do značné míry na základě čl. 4 odst. 4 zmíněného nařízení, který zavádí povinnost „konzult[ovat] třetí osobu", není-li zřejmé, zda dokument má, nebo nemá být zpřístupněn.

47 Okolnost, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 používá odlišnou terminologii než čl. 9 odst. 3 tohoto nařízení, který je ustanovením, jež nicméně také odkazuje na nutnost obdržet souhlas původce, nemá vliv na výklad uvedený v bodech 44 a 45 tohoto rozsudku. Na rozdíl od čl. 9 odst. 3 totiž uvedený čl. 4 odst. 5 nečiní z předchozího souhlasu členského státu absolutní podmínku zpřístupnění dokumentu, ale podřizuje případnou nutnost takového souhlasu předchozímu vyjádření vůle dotčeného členského státu v tomto smyslu. Za těchto podmínek použití výrazu „může požádat" zdůrazňuje pouze to, že toto ustanovení přiznává členskému státu oprávnění, přičemž jen skutečné využití tohoto oprávnění má v určitém případě za následek, že předchozí souhlas členského státu se stává nezbytnou podmínkou k tomu, aby v budoucnu mohl být dotčený dokument zpřístupněn.

48 Nemůže být přijat ani argument, podle něhož čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 má být vykládán v závislosti na ustanoveních článku 5 tohoto nařízení tak, aby byla zajištěna rovnováha mezi zacházením vyhrazeným pro dokumenty pocházející od orgánů, které drží členské státy, a zacházením vyhrazeným pro dokumenty pocházející z členských států, které drží orgány.

49 Stačí totiž konstatovat, že zákonodárce Společenství použil velmi odlišnou formulaci ve vztahu k těmto dvěma kategoriím dokumentů, když v čl. 5 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 stanovil, že členské státy mají pouze povinnost „konzultovat" orgány, je-li požadováno zpřístupnění dokumentu pocházejícího od těchto orgánů.

50 Z výše uvedeného vyplývá, že pokud členský stát využil možnost, kterou mu dává čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, a to požádat o to, aby specifický dokument pocházející z tohoto státu nebyl zpřístupněn bez jeho předchozího souhlasu, případné zpřístupnění tohoto dokumentu orgánem vyžaduje, aby zmíněný členský stát dal předchozí souhlas, jak Soud právem rozhodl v bodě 58 napadeného rozsudku.

51 Napadený rozsudek je naproti tomu postižen vadami spočívajícími v nesprávném právním posouzení, co se týče dosahu takového předchozího souhlasu.

K dosahu předchozího souhlasu, který musí být vyžádán na základě čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001

52 Jak připomnělo zejména Dánské království, z čl. 255 odst. 2 ES vyplývá, že omezení, kterými se řídí výkon práva na přístup k dokumentům zaručeného odstavcem 1 téhož článku a jež musejí být stanovena Radou postupem podle článku 251 ES, musejí být nezbytná „z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu".

53 Nařízení č. 1049/2001 odráží toto ustanovení Smlouvy, jehož provedení zajišťuje, přičemž má za cíl, jak vyplývá z jeho čtvrtého bodu odůvodnění a čl. 1 písm. a), stanovit zásady, podmínky a omezení přístupu veřejnosti k dokumentům z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu tak, aby bylo toto právo veřejnosti zajištěno v co největší míře.

54 Z druhého a třetího bodu odůvodnění zmíněného nařízení kromě toho vyplývá, že jeho cílem je zvýšit transparentnost rozhodovacího procesu Společenství, jelikož taková transparentnost umožní mimo jiné zaručit to, aby správní orgány měly ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost.

55 Jak zdůrazňuje desátý bod odůvodnění nařízení č. 1049/2001, právě taková snaha o zvýšení transparentnosti rozhodovacího procesu Společenství vysvětluje, že jak stanoví čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení, právo na přístup k dokumentům drženým Parlamentem, Radou nebo Komisí se vztahuje nejen na dokumenty vypracované těmito orgány, ale i na dokumenty obdržené od třetích osob, k nimž patří i členské státy, jak výslovně upřesňuje čl. 3 písm. b) téhož nařízení.

56 Jak uvedl Soud v bodech 53 a 54 napadeného rozsudku, zákonodárce Společenství tímto zejména zrušil pravidlo autora, které se až do té doby uplatňovalo. Jak vyplývá z rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady (Úř. věst. L 340, s. 43), rozhodnutí Komise 94/90/ESUO, ES, Euratom ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise (Úř. věst. L 46, s. 58) a rozhodnutí Evropského parlamentu 97/632/ES, ESUO, Euratom ze dne 10. července 1997 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu (Úř. věst. L 263, s. 27), takové pravidlo znamenalo, že pokud byla autorem dokumentu drženého orgánem fyzická nebo právnická osoba, členský stát, jiný orgán nebo jiná instituce Společenství či jakákoliv vnitrostátní nebo mezinárodní entita, musela být žádost o přístup k dokumentu zaslána přímo autorovi tohoto dokumentu.

57 Ustanovení čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001, která upravují jednotlivé hmotněprávní výjimky nebo dále čl. 2 odst. 5 a článek 9 tohoto nařízení, které stanovují zvláštní režim, pokud jde o citlivé dokumenty, se tak zaměřují na vymezení

objektivních omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, která mohou odůvodnit odepření zpřístupnit dokumenty držené orgány, a to ať již byly vypracovány těmito orgány, nebo je tyto orgány obdržely, a v posledně uvedeném případě bez ohledu na to, zda pocházejí z členských států, nebo od jiných třetích osob.

58 V takovém kontextu je nutné připustit, že s cíli zmíněnými v bodech 53 až 56 tohoto rozsudku je neslučitelné, aby byl čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 vykládán jako přiznávající členskému státu právo všeobecného a bezpodmínečného veta, na jehož základě by členský stát mohl pouze na základě svého volného uvážení a bez odůvodnění svého rozhodnutí bránit zpřístupnění jakéhokoliv dokumentu drženého orgánem Společenství jen z toho důvodu, že zmíněný dokument pochází z tohoto členského státu.

59 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, jak poukazuje zejména Švédské království a jak uvádí generální advokát v bodě 44 svého stanoviska, že výklad takto přijatý Soudem s sebou nese nebezpečí, že pravidlo autora bude ve vztahu k členským státům znovu zavedeno navzdory tomu, že bylo zákonodárcem Společenství zrušeno.

60 Kromě tohoto opětovného zavedení pravidla autora s sebou zmíněný výklad zadruhé nese nebezpečí, že v rozporu s cíli sledovanými nařízením č. 1049/2001 bude potenciálně značně snížen stupeň transparentnosti rozhodovacího procesu Společenství.

61 Článek 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 se totiž ani zdaleka netýká pouze dokumentů, jejichž „autory" jsou členské státy nebo které byly jimi „vytvořeny", ale vztahuje se potenciálně na všechny dokumenty „pocházející" z členského státu, tj. na všechny dokumenty, které členský stát předá orgánu bez ohledu na to, kdo je jejich autorem,

jak právem tvrdí Komise a jak na jednání uznaly jak IFAW, tak všechny členské státy, které jsou účastníky tohoto řízení o kasačním opravném prostředku. V projednávaném případě je jediným rozhodným kritériem kritérium původu dokumentu a to, že dotčený členský stát vydal dokument, který byl v jeho držení.

62 Je přitom třeba v tomto ohledu zdůraznit, jak na jednání namítalo Švédské království a jak uvedl generální advokát v bodě 42 svého stanoviska, že účinkem zavedení práva diskrečně uplatňovaného veta ve prospěch členských států by za těchto podmínek mohlo být to, že by zvlášť významná kategorie dokumentů, které mohou tvořit základ rozhodovacího procesu Společenství a jež jej mohou objasnit, byla vyloučena z ustanovení nařízení č. 1049/2001.

63 Jak zdůraznila zejména IFAW, členské státy jsou totiž jakožto členové Rady a jakožto účastníci mnohých výborů zřízených jak Radou, tak Komisí, důležitým zdrojem informací a dokumentů určených k zajištění rozhodovacího procesu Společenství.

64 Z toho vyplývá, že právo veřejnosti na přístup by potenciálně nemohlo být v odpovídajícím rozsahu uplatňováno, a to bez objektivního důvodu. Užitečný účinek uvedeného práva by tak byl významně oslaben (viz obdobně rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Rada v. Hautala, C-353/99 P, Recueil, s. I-9565, bod 26).

65 Zatřetí nic v nařízení č. 1049/2001 nemůže podepřít tezi přijatou Soudem, podle níž měl zákonodárce Společenství v úmyslu prostřednictvím čl. 4 odst. 5 zmíněného nařízení stanovit určitý druh kolizní normy za účelem zachování používání vnitrostátních pravidel, nebo dokonce, jak navrhovala Komise, uplatňování politiky

členských států, v oblasti přístupu k dokumentům pocházejícím z těchto států, na úkor specifických pravidel, která v tomto ohledu stanoví zmíněné nařízení.

66 V tomto ohledu je totiž třeba zaprvé připomenout, že s ohledem na cíle sledované nařízením č. 1049/2001, zejména na okolnost, připomenutou ve druhém bodě odůvodnění tohoto nařízení, podle níž právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů souvisí s jejich demokratickým charakterem, a na skutečnost, že uvedené nařízení má za cíl, jak uvádí jeho čtvrtý bod odůvodnění a článek 1, v co největší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům, musí být výjimky z výše uvedeného práva, které jsou uvedeny v článku 4 tohoto nařízení, vykládány a použity restriktivně (viz v tomto smyslu ohledně právní úpravy před nařízením č. 1049/2001 rozsudek ze dne 11. ledna 2000, Nizozemsko a van der Wal v. Komise, C-174/98 P a C-189/98 P, Recueil, s. I-1, bod 27 a výše uvedený rozsudek Rada v. Hautala, body 24 a 25, jakož i ohledně nařízení č. 1049/2001 rozsudek ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, Sb. rozh. s. I-1233, bod 63).

67 Zadruhé, jak již bylo zdůrazněno v bodech 55 a 56 tohoto rozsudku, z desátého bodu odůvodnění nařízení č. 1049/2001 a z čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení vyplývá, že působnost tohoto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty držené orgány, včetně dokumentů pocházejících z členských států, takže přístup k takovým dokumentům je v zásadě upraven ustanoveními tohoto nařízení, mimo jiné těmi, která stanoví hmotněprávní výjimky z práva na přístup k dokumentům.

68 Z článku 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001 tak například vyplývá, že pokud má dotčený orgán za to, že je zřejmé, že musí být na základě výjimek stanovených v odstavcích 1 nebo 2 téhož článku namítáno odepření přístupu k dokumentu pocházejícího z členského státu, odepře žadateli přístup, aniž by musel konzultovat členský stát,

z něhož pochází dokument, a to ať již členský stát předtím podal žádost na základě čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení, nebo nikoliv. Je tedy zřejmé, že v takovém případě orgán přijme rozhodnutí o žádosti o přístup pouze s ohledem na výjimky vyplývající přímo z ustanovení práva Společenství.

69 Zatřetí je nutné konstatovat, že čl. 4 odst. 5 zmíněného nařízení, stejně jako odstavce 1 až 4 téhož článku, neobsahuje žádný odkaz na ustanovení vnitrostátního práva členského státu.

70 Začtvrté co se týče okolnosti, že patnáctý bod odůvodnění nařízení č. 1049/2001 zdůrazňuje, že cílem ani účinkem tohoto nařízení není změna vnitrostátních právních předpisů o přístupu k dokumentům, tato okolnost v rozporu s tím, co rozhodl Soud v bodě 57 napadeného rozsudku, nemůže ovlivnit dosah, který je třeba přiznat čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení. Cílem uvedeného bodu odůvodnění, posuzovaného v jeho celku a společně s článkem 5 tohoto nařízení, ke kterému se vztahuje, je totiž pouze připomenout, že žádosti o přístup k dokumentům drženým vnitrostátními orgány, včetně případů, kdy takové dokumenty pocházející od orgánů Společenství, zůstávají upraveny vnitrostátními pravidly použitelnými na uvedené orgány, aniž by je nahrazovala ustanovení nařízení č. 1049/2001, s výhradou požadavků stanovených uvedeným článkem 5 a uložených na základě povinnosti loajální spolupráce stanovené v článku 10 ES.

71 Kromě toho dokumenty, které předá členský stát třetí osobě, nejsou nijak předurčeny k tomu, aby zůstaly upraveny pouze právním řádem tohoto státu. Jak správně poukazuje Švédské království, na orgán Společenství, jakožto na vnější orgán odlišný od členských států, se vztahuje, pokud jde o přístup k dokumentům, které drží, právní řád, který je tvořen vlastními pravidly. Z toho zejména vyplývá, že

účinkem pravidel upravujících takový přístup nemůže být změna vnitrostátního práva, jehož posláním je upravovat podmínky přístupu k dokumentu drženého vnitrostátním orgánem, jak uvedl generální advokát v bodě 47 svého stanoviska.

72 Zapáté, jak zdůrazňuje IFAW, důsledkem výkladu přijatého Soudem je to, že přístup k témuž druhu dokumentu, který je stejně důležitý pro účely objasnění rozhodovacího procesu Společenství, by mohl být povolen nebo odepřen pouze na základě původu tohoto dokumentu.

73 Co se týče okolností projednávaného sporu, vyplynulo by z toho, že dokumenty téže povahy, které mohly mít rozhodující úlohu pro rozhodnutí Komise podat kladné stanovisko k uskutečnění průmyslového projektu v oblasti chráněné na základě směrnice o ochraně stanovišť, by jednou byly přístupné veřejnosti a podruhé nikoliv, v závislosti na předpisech nebo politice členského státu, v němž má být takový projekt uskutečněn, v oblasti přístupu k dokumentům.

74 Zašesté, pokud jde o zásadu subsidiariaty, stačí konstatovat, že i když se dovolávaly této zásady na podporu společné teze, kterou obhajovaly, ani Španělské království, ani Spojené království a Komise neprokázaly ani se nesnažily vysvětlit důvod, proč taková zásada brání tomu, aby se na zpřístupnění dokumentů pocházejících z členských států a držených orgány Společenství v rámci výkonu jejich vlastních rozhodovacích pravomocí mohla vztahovat ustanovení Společenství o přístupu k dokumentům, nebo proč vyžaduje, aby se na takové zpřístupnění tato ustanovení nevztahovala, a zpřístupnění tak mohlo podléhat pouze vnitrostátním ustanovením.

75 Z výše uvedeného vyplývá, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 nemůže být vykládán v tom smyslu, že přiznává členskému státu právo všeobecného a bezpodmínečného

veta, na jehož základě by členský stát mohl podle svého volného uvážení bránit zpřístupnění dokumentů pocházejících z tohoto členského státu, které jsou drženy orgánem, takže přístup k takovým dokumentům by již nebyl upraven ustanoveními zmíněného nařízení a vztahovala by se na něj pouze ustanovení vnitrostátního práva.

76 Naopak různé okolnosti svědčí ve prospěch takového výkladu zmíněného čl. 4 odst. 5, podle něhož výkon pravomoci, kterou toto ustanovení přiznává členskému státu, podléhá rámci danému hmotněprávními výjimkami vyjmenovanými v odstavcích 1 až 3 téhož článku, přičemž členskému státu je v tomto ohledu přiznána pouze pravomoc účastnit se na rozhodnutí Společenství. Z tohoto hlediska je třeba předchozí souhlas členského státu, na nějž odkazuje uvedený odstavec 5, posuzovat nikoliv jako právo diskrečně uplatňovaného veta, ale jako určitý druh požadavku souhlasného stanoviska, že neexistují důvody pro výjimku vycházející z odstavců 1 až 3.

77 Kromě skutečnosti, že takový výklad je slučitelný jak s cíli sledovanými nařízením č. 1049/2001, jak jsou připomenuty v bodech 53 až 56 tohoto rozsudku, tak s nutností uvedenou v bodě 66 tohoto rozsudku vykládat článek 4 nařízení restriktivně, se tento výklad může rovněž opřít o bezprostřednější kontext právní úpravy, jehož součástí je čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení.

78 Je totiž třeba poznamenat, že zatímco čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 jasně uvádí hmotněprávní výjimky, které mohou odůvodnit a případně vést k nutnosti odepřít předání požadovaného dokumentu, odstavec 5 tohoto článku se omezuje na stanovení požadavku předchozího souhlasu dotčeného členského státu, pokud tento stát podal konkrétní žádost v tomto smyslu.

79 Kromě toho tentýž odstavec 5 navazuje na ustanovení (jedná se o odstavec 4), které upravuje pravidlo procesní povahy, když za podmínek, jež uvádí, stanoví povinnost konzultovat třetí osoby.

80 Konečně, odstavec 7 zmíněného článku 4, který stanoví pravidla týkající se doby, během níž mají být uplatňovány jednotlivé výjimky z práva veřejnosti na přístup k dokumentům, výslovně odkazuje pouze na výjimky stanovené v odstavcích 1 až 3 tohoto článku, aniž by činil jakýkoliv odkaz na ustanovení odstavce 5 téhož článku.

81 Jak umístění zmíněného odstavce 5 v článku, jehož je součástí, tak obsah zmíněného článku tudíž umožňují mít s přihlédnutím k cílům sledovaným nařízením č. 1049/2001 za to, že čl. 4 odst. 5 tohoto nařízení je ustanovením upravujícím rozhodovací proces Společenství.

82 Co se týče diskuze, která proběhla mezi účastníky řízení ohledně právního dosahu prohlášení č. 35, stačí poznamenat, že výklad přijatý v bodě 76 tohoto rozsudku není v žádném případě neslučitelný s tímto prohlášením. Je třeba totiž uvést, že toto prohlášení sice zdůrazňuje, že členské státy měly při přijetí čl. 255 odst. 1 ES v úmyslu vyhradit si možnost ponechat si určitý vliv na rozhodování o zpřístupnění dokumentů pocházejících z těchto států, avšak neupřesňuje naproti tomu nic ohledně meritorních důvodů, s ohledem na něž by mohl být takový vliv vykonáván.

83 Zbývá upřesnit, že i když rozhodovací proces zavedený za těchto podmínek v čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 vyžaduje, aby se dotčený orgán a členský stát držely hmotněprávních výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 a ž 3 téhož nařízení, nemění to nic na tom, že ochranu legitimních zájmů členských států je možné zajistit na základě zmíněných výjimek, jakož i na základě zvláštního režimu zavedeného článkem 9 zmíněného nařízení ve vztahu k citlivým dokumentům.

84 V tomto ohledu zejména nic neumožňuje vyloučit, že dodržení určitých pravidel vnitrostátního práva, která chrání veřejný nebo soukromý zájem, jež brání zpřístupnění dokumentu, a která jsou za tímto účelem dovolávána členským státem, může být považováno za zájem hodný ochrany na základě výjimek stanovených v uvedeném nařízení (viz ohledně právní úpravy předcházející nařízení č. 1049/2001 výše uvedený rozsudek Nizozemsko a van der Wal v. Komise, bod 26).

K procesním důsledkům rozhodovacího procesu zavedeného čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001

85 Co se týče procesních důsledků takto vyloženého čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, je třeba zaprvé uvést, že jelikož provedení pravidel práva Společenství je tímto způsobem svěřeno společně orgánu a členskému státu, který využil možnost poskytnutou tímto odstavcem 5, a že je proto takové provedení závislé na dialogu, který musí být mezi nimi navázán, jsou tento orgán a členský stát povinny v souladu s povinností loajální spolupráce uvedené v článku 10 ES jednat a spolupracovat tak, aby zmíněná pravidla byla účinně použita.

86 Z toho především vyplývá, že orgán, jemuž byla předložena žádost o přístup k dokumentu pocházejícímu z členského státu a tento členský stát musejí, jakmile orgán tuto žádost oznámí zmíněnému členskému státu, bez prodlení zahájit loajální dialog týkající se případného použití výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001, přičemž dbají zejména na nutnost umožnit orgánu zaujmout stanovisko ve lhůtách, v nichž má orgán Společenství na základě článků 7 a 8 tohoto nařízení povinnost rozhodnout o této žádosti o přístup.

87 Dále dotčený členský stát, který má po ukončení tohoto dialogu námitky proti zpřístupnění dotčeného dokumentu, je v rozporu s tím, co rozhodl Soud v bodě 59 napadeného rozsudku, povinen své námitky odůvodnit s ohledem na zmíněné výjimky.

88 Orgán totiž nemůže vyhovět námitkám vzneseným členským státem proti zpřístupnění dokumentu, který z tohoto státu pochází, pokud tyto námitky nejsou nijak odůvodněny nebo pokud předložené odůvodnění neuvádí odkaz na výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001. Pokud navzdory tomu, že k tomu byl dotčený členský stát výslovně orgánem vyzván, tento členský stát orgánu takové odůvodnění neposkytne, uvedený orgán musí požadovaný dokument zpřístupnit, má-li za to, že se nepoužije žádná ze zmíněných výjimek.

89 Konečně, jak vyplývá zejména z článků 7 a 8 zmíněného nařízení, samotný orgán je povinen odůvodnit zamítavé rozhodnutí, které uplatní vůči žadateli o přístup. Taková povinnost znamená, že orgán ve svém rozhodnutí uvede nejen námitky vznesené členským státem proti zpřístupnění požadovaného dokumentu, ale i důvody dovolávané tímto členským státem k učinění závěru, že se použije jedna z výjimek z práva na přístup stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 téhož nařízení. Takové údaje totiž žadateli umožňují se seznámit s původem a důvody odepření přístupu, které je vůči ní uplatněno a příslušnému soudu vykonat případně přezkum, který mu přísluší.

90 Zadruhé je v tomto posledně uvedeném ohledu třeba upřesnit, že v případě, kdy členský stát odmítne povolit přístup k dotčenému dokumentu a odůvodní to, a kdy je proto orgán povinen žádost o přístup zamítnout, má žadatel na rozdíl od obav, jež vyjádřila zejména IFAW, právo na soudní ochranu.

91 V tomto ohledu z ustálené judikatury zajisté vyplývá, že Soudní dvůr nemá pravomoc rozhodovat v rámci žaloby podané na základě článku 230 ES o legalitě aktu přijatého vnitrostátním orgánem (viz zejména rozsudek ze dne 3. prosince 1992, Oleificio Borelli v. Komise, C-97/91, Recueil, s. I-6313, bod 9).

92 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že takové zjištění nemůže být vyvráceno okolností, že dotčený akt je součástí rozhodovacího procesu Společenství, jestliže z rozdělení pravomocí v dotčené oblasti mezi vnitrostátní orgány a orgány Společenství jasně vyplývá, že akt přijatý vnitrostátním orgánem zavazuje orgán Společenství přijímající rozhodnutí, a v důsledku toho určuje znění rozhodnutí Společenství, které má být přijato (výše uvedený rozsudek Oleificio Borelli v. Komise, bod 10).

93 V projednávaném případě je nicméně třeba uvést, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 nemá za cíl, podobně jako jiné právní úpravy Společenství, k nimž se Soudní dvůr vyslovil (viz zejména rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Carl Kühne a další, C-269/99, Recueil, s. I-9517, body 50 až 54), zavést rozdělení dvou pravomocí, a to vnitrostátní pravomoci a pravomoci Společenství, které by měly odlišné cíle. Jak bylo uvedeno v bodě 76 tohoto rozsudku, uvedené ustanovení zavádí rozhodovací proces, jehož jediným cílem je určit, zda přístup k dokumentu musí být odepřen na základě jedné z hmotněprávních výjimek uvedených v čl. 4 odst. 1 až 3 zmíněného nařízení, přičemž na tomto rozhodovacím procesu se za podmínek připomenutých v bodě 76 účastní jak orgán Společenství, tak dotčený členský stát.

94 V takovém případě je v pravomoci soudu Společenství na žádost zúčastněné osoby, vůči níž dožádaný orgán uplatnil odepření přístupu, přezkoumat, zda toto odepření mohlo být právoplatně založeno na zmíněných výjimkách, bez ohledu na to, zda k tomuto odepření došlo na základě posouzení těchto výjimek samotným orgánem, nebo dotčeným členským státem. Je třeba ostatně uvést, že s ohledem na

zúčastněnou osobu nemá zásah členského státu vliv na to, že rozhodnutí, jež jí později zašle orgán jako odpověď na žádost o přístup, kterou předložila ohledně dokumentu, jež má orgán v držení, má charakter rozhodnutí Společenství.

Ke zrušení napadeného rozsudku

95 Z výše uvedeného vyplývá, že Soud nesprávně právně posoudil věc, což odůvodňuje zrušení napadeného rozsudku, když rozhodl jednak v bodech 58 a 59 napadeného rozsudku, že odmítnutí udělit předchozí souhlas ke zpřístupnění dokumentu, namítané členským státem na základě čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, nemusí být odůvodněno, a že i když toto odmítnutí není takto odůvodněno, představuje pro dotčený orgán příkaz k nezpřístupnění dokumentu, aniž by tento dotčený orgán mohl přezkoumat, zda nezpřístupnění tohoto dokumentu je odůvodněno, a jednak v bodě 61 uvedeného rozsudku, že důsledkem takových námitek členského státu je to, že se přístup k dotčenému dokumentu v takovém případě řídí nikoliv uvedeným nařízením, ale příslušnými ustanoveními vnitrostátního práva.

96 Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Soudu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje. Tak tomu je v projednávaném případě.

K žalobě v prvním stupni

97 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že IFAW ve svém prvním žalobním důvodu vzneseném na podporu své žaloby před Soudem právem namítá, že sporné rozhodnutí porušuje článek 4 nařízení č. 1049/2001.

98 Komise totiž přijala zmíněné rozhodnutí na základě nesprávného výkladu čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, podle něhož je na základě tohoto ustanovení členský stát oprávněn na základě svého volného uvážení a bezpodmínečně bránit zpřístupnění dokumentu, který pochází z tohoto členského státu, aniž by byl povinen založit své námitky na důvodech pro výjimku uvedených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 nebo je odůvodnit.

99 Přitom, jak vyplývá z bodů 52 až 89 tohoto rozsudku uvedený čl. 4 odst. 5 povoluje členskému státu, aby bránil zpřístupnění dokumentů, které pocházejí z toho členského státu, pouze na základě zmíněných výjimek, přičemž je povinen svůj postoj v tomto ohledu náležitě odůvodnit. Uvedené ustanovení kromě toho od orgánu, kterému byly předloženy takové námitky vyžaduje, aby se, jakmile jsou vyčerpány možnosti loajálního dialogu s dotčeným členským státem, připomenuté v bodě 86 tohoto rozsudku, ujistil o existenci výše uvedeného odůvodnění a aby jej uvedl v rozhodnutí o odepření přístupu, které přijme.

100 Z toho vyplývá, že sporné rozhodnutí musí být zrušeno. Za těchto podmínek není nutné, aby se Soudní dvůr vyslovil k druhému žalobnímu důvodu dovolávanému na podporu žaloby před Soudem, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění.

K nákladům řízení

101 Článek 122 první pododstavec jednacího řádu stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Podle čl. 69 odst. 2 téhož jednacího řádu, který se na základě článku 118 tohoto jednacího řádu použije na řízení o kasačním opravném

prostředku, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Odstavec 4 první pododstavec zmíněného článku 69 stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady.

102 Vzhledem k tomu, že kasačnímu opravnému prostředku bylo vyhověno a Švédské království a IFAW požadovaly náhradu nákladů řízení, je třeba Komisi uložit náhradu nákladů řízení o zmíněném kasačním opravném prostředku vynaložených Švédským královstvím a IFAW.

103 Komise a další účastníci řízení o kasačním opravném prostředku ponesou vlastní náklady tohoto řízení.

104 Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr kromě toho vyhověl žalobě podané IFAW v prvním stupni, je třeba Komisi uložit i náhradu nákladů vynaložených IFAW před Soudem, jak IFAW požadovala ve své žalobě.

105 Komise a členské státy, které vstoupily do řízení před Soudem jako vedlejší účastníci, ponesou vlastní náklady řízení v prvním stupni.

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

1) **Rozsudek Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 30. listopadu 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Komise (T-168/02), se zrušuje.**

2) **Rozhodnutí Komise Evropských společenství ze dne 26. března 2002, kterým byl IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH odepřen přístup k určitým dokumentům obdrženým Komisí v rámci řízení, v němž tento orgán vydal kladné stanovisko k uskutečnění průmyslového projektu v lokalitě chráněné na základě směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, se zrušuje.**

3) **Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů vynaložených Švédským královstvím v rámci řízení o kasačním opravném prostředku, jakož i nákladů vynaložených IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH jak v uvedeném řízení, tak v řízení v prvním stupni, které vyústilo ve vydání rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 30. listopadu 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Komise.**

4) **Dánské království, Španělské království, Nizozemské království, Finská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Komise Evropských společenství ponesou vlastní náklady řízení o kasačním opravném prostředku.**

5) **Dánské království, Nizozemské království, Švédské království, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, jakož i Komise Evropských společenství ponesou vlastní náklady řízení v prvním stupni.**

Podpisy.