ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 10. marca 2009 *

Vo veci C-345/06,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Rakúsko) z 26. júla 2006 a doručený Súdnemu dvoru 10. augusta 2006, ktorý súvisí s konaním:

Gottfried Heinrich

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr P. Jann, C. W. A. Timmermans (spravodajca), A. Rosas, K. Lenaerts a M. Ilešič, sudcovia A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev a C. Toader,

generálna advokátka: E. Sharpston,
tajomník: J. Swedenborg, referent,

* Jazyk konania: nemčina.

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. novembra 2007,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— rakúska vláda, v zastúpení: G. Eberhard, splnomocnený zástupca,

— česká vláda, v zastúpení: T. Boček a M. Smolek, splnomocnení zástupcovia,

— dánska vláda, v zastúpení: B. Weis Fogh, splnomocnená zástupkyňa,

— nemecká vláda, v zastúpení: M. Lumma a C. Schulze-Bahr, splnomocnení zástupcovia,

— grécka vláda, v zastúpení: G. Alexaki a M. Tassopoulou, splnomocnené zástupkyne,

— francúzska vláda, v zastúpení: G. de Bergues a A'L. Hare, splnomocnení zástupcovia,

— maďarská vláda, v zastúpení: J. Fazekas, splnomocnená zástupkyňa,

— poľská vláda, v zastúpení: E. Ośniecka-Tamecka a M. Kapko, splnomocnené zástupkyne,

— fínska vláda, v zastúpení: E. Bygglin a J. Heliskoski, splnomocnení zástupcovia,

— švédska vláda, v zastúpení: A. Falk, splnomocnená zástupkyňa,

— vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: C. Gibbs a J. Stratford, splnomocnené zástupkyne,

— Európsky parlament, v zastúpení: K. Bradley a U. Rösslein, splnomocnení zástupcovia,

— Rada Európskej únie, v zastúpení: M. Bauer a E. Karlsson, splnomocnení zástupcovia,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: C. Ladenburger a R. Vidal Puig, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 10. apríla 2008,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka jednak výkladu článku 2 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) a jednak článku 254 ods. 2 ES v spojení s právnou úpravou Spoločenstva týkajúcou sa bezpečnostnej ochrany civilného letectva.

2 Tento návrh bol podaný v rámci žaloby, ktorú podal pán Heinrich proti rakúskym orgánom z dôvodu, že tieto orgány mu odmietli prístup na palubu lietadla, keďže vo svojej príručnej batožine mal tenisové rakety, pričom tieto predmety uvedené orgány považovali za zakázané v zmysle neuverejnenej prílohy nariadenia v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva týkajúca sa prístupu k dokumentom

3 V článku 2 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 sa stanovuje, že každý občan Únie má právo na prístup k dokumentom orgánov v súlade s pravidlami, podmienkami a obmedzeniami určenými v tomto nariadení.

4 V článku 2 ods. 3 uvedeného nariadenia sa stanovuje, že toto nariadenie „sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie“.

5 Pojem „dokument“ je definovaný v článku 3 písm. a) nariadenia č. 1049/2001 ako „akýkoľvek obsah bez ohľadu na to, aké je jeho médium (napísaný na papieri alebo uložený v elektronickej forme alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam), týkajúci sa akejkoľvek veci vzťahujúcej sa na politiku, činnosť a rozhodnutia, ktoré spadajú do oblasti pôsobnosti príslušného orgánu“.

Právna úprava Spoločenstva týkajúca sa bezpečnostnej ochrany civilného letectva

6 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2320/2002 zo 16. decembra 2002 zavádza spoločné pravidlá v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva (Ú. v. ES L 355, s. 1; Mim. vyd. 07/007, s. 181).

7 Podľa článku 1 ods. 1 tohto nariadenia je jeho hlavným cieľom ustanovenie a vykonanie príslušných opatrení Spoločenstva s cieľom predchádzať činom protiprávneho zasahovania v civilnom letectve.

8 V článku 4 ods. 1 a 2 nariadenia č. 2320/2002 sa stanovuje:

„1. Spoločné základné normy opatrení bezpečnostnej ochrany v civilnom letectve sú založené na súčasných odporúčaniach Dokumentu č. 30 Európskej konferencie civilného letectva (ECAC) a sú uvedené v prílohe k tomuto nariadeniu.

2. Nevyhnutné opatrenia na vykonanie a technické prispôsobenie sa týchto spoločných základných noriem sa prijímajú v súlade s postupom uvedeným v článku 9 ods. 2, pričom sa zohľadňujú rôzne druhy prevádzky a citlivosť opatrení vzťahujúcich sa na:

a) výkonové kritériá a akceptačné testy zariadenia;

b) podrobné postupy obsahujúce citlivé informácie;

c) podrobné kritériá pre výnimky z bezpečnostných opatrení.“

9 V článku 6 nariadenia č. 2320/2002 sa stanovuje:

„Členské štáty môžu, v súlade s právnymi predpismi spoločenstva, použiť prísnejšie opatrenia než tie, ktoré sú uvedené v tomto nariadení. Čo možno najskôr po začatí ich uplatňovania, členské štáty informujú Komisiu o povahe týchto opatrení."

10 V článku 8 ods. 1 nariadenia č. 2320/2002, ktorý sa týka šírenia informácií, sa stanovuje:

„1. Bez toho, aby bolo dotknuté právo verejnosti na prístup k dokumentom ako je uvedené v nariadení… (ES) č. 1049/2001…,

a) opatrenia týkajúce sa:

i) výkonových kritérií a akceptačných testov zariadenia;

ii) podrobné postupy obsahujúce citlivé informácie;

iii) podrobné kritériá pre výnimky z opatrení bezpečnostnej ochrany;

na ktoré sa vzťahuje článok 4 ods. 2;

…

c) … sú tajné a neuverejňujú sa. Tieto sú prístupné len orgánom, na ktoré sa vzťahuje článok 5 ods. 2, ktoré ich doručujú len zainteresovaným stranám na základe potreby vedomosti o nich, v súlade s príslušnými vnútroštátnymi pravidlami o šírení citlivých informácií.“

11 V bodoch 4.1 a 4.3 prílohy, na ktorú odkazuje článok 4 ods. 1 nariadenia č. 2320/2002, sa nachádzajú spoločné základné normy týkajúce sa detekčnej kontroly odlietavajúcich cestujúcich a ich príručnej batožiny. Tieto ustanovenia majú za cieľ zabrániť vneseniu zakázaných predmetov do vyhradených bezpečnostných priestorov a na palubu lietadla.

12 V zmysle uvedeného bodu 4.3 písm. 1 „príručná batožina všetkých odlietajúcich cestujúcich… je detekčne kontrolovaná pred tým, než je povolené jej vnesenie do vyhradených bezpečnostných priestorov a na palubu lietadla. Akýkoľvek zakázaný predmet je cestujúcemu odňatý alebo je cestujúcemu zakázaný vstup do vyhradených bezpečnostných priestorov alebo do lietadla…“.

13 Pojem „zakázaný predmet“ je definovaný v bode 1.18 prílohy nariadenia č. 2320/2002 ako „predmet, ktorý môže byť použitý na spáchanie protiprávneho činu, ktorý nebol riadne prihlásený a je predmetom, na ktorý sa vzťahujú zákony a právne predpisy“. Indikatívny zoznam takýchto predmetov sa nachádza v dodatku tejto prílohy, ktorý stanovuje prehľad pre klasifikáciu zakázaných predmetov. V bode iii) tohto dodatku je uvedená kategória: „Palice: obušky, drevené obušky, baseballové palice alebo podobné náradie.“

14 Vykonanie nariadenia č. 2320/2002 a najmä jeho článku 4 ods. 2 sa riadi nariadením Európskej komisie (ES) č. 622/2003 zo 4. apríla 2003 o ustanovení opatrení na vykonávanie spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany civilného letectva (Ú. v. EÚ L 89, s. 9; Mim. vyd. 07/007, s. 252), zmeneným a doplneným nariadením Komisie (ES) č. 68/2004 z 15. januára 2004 (Ú. v. EÚ L 10, s. 14, ďalej len „nariadenie č. 622/2003“).

15 Prvé dve odôvodnenia nariadenia č. 622/2003 znejú:

„(1) Od Komisie sa vyžaduje prijať opatrenia na vykonávanie spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany civilného letectva v celej Európskej únii, nariadenie je najvhodnejším nástrojom na tento účel.

(2) V súlade s nariadením (ES) č. 2320/2002 a s cieľom zabrániť protiprávnym činom, opatrenia uvedené v prílohe k tomuto nariadeniu by mali byť tajné a nemali by byť uverejnené.“

16 V článku 3 nariadenia č. 622/2003 s názvom „Utajovanie“ sa stanovuje, že „tieto opatrenia sú tajné a neuverejnia sa. Sú dostupné len osobám, ktoré sú k tomu riadne splnomocnené členským štátom alebo Komisiou“.

17 Článok 1 nariadenia č. 68/2004 potvrdzuje dôvernú povahu špecifikácií uvedených v tejto prílohe.

18 V odôvodneniach č. 2 a 4 nariadenia č. 68/2004 sa stanovuje:

„(2) V súlade s nariadením (ES) č. 2320/2002 a na účely zabránenia protiprávnym aktom musia byť opatrenia uvedené v prílohe nariadenia (ES) č. 622/2003 tajné a nesmú sa zverejňovať. To isté pravidlo sa nevyhnutne uplatňuje na akýkoľvek novelizujúci právny akt.

(3) Existuje však napriek tomu potreba harmonizovaného zoznamu, prístupného verejnosti, osobitne uvádzajúceho tie predmety, ktorých vnášanie cestujúcimi do vyhradených priestorov a na palubu lietadla je zakázané a tých predmetov, u ktorých je zakázané vnášanie v batožine, ktorá má byť uložená v batožinovom priestore v kabíne lietadla.

(4) Uznáva sa, že taký zoznam nemôže byť nikdy vyčerpávajúci. Príslušnému orgánu musí byť preto povolené zakázať okrem predmetov uvedených v zozname ďalšie predmety. Je potrebné, aby boli pred a počas fázy registrácie pred odletom cestujúci jasne informovaní o všetkých predmetoch, ktoré sú zakázané.“ [*neoficiálny preklad*]

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

19 Dňa 25. septembra 2005 sa žalobca v konaní vo veci samej podrobil bezpečnostnej kontrole na letisku Viedeň — Schwechat. Pri tejto kontrole sa zistilo, že má v príručnej batožine tenisové rakety. Keďže podľa vnútroštátnych orgánov išlo o zakázané predmety uvedené v bodoch 4.1 a 4.3 prílohy nariadenia č. 2320/2002 a vymenované v prílohe nariadenia č. 622/2003, nebol mu povolený prechod cez bezpečnostnú kontrolu. Keďže žalovaný napriek tomu nastúpil do lietadla s tenisovými raketami vo svojej príručnej batožine, bol vyzvaný, aby lietadlo opustil.

20 Zo spisu v konaní vo veci samej vyplýva, že žalobca sa svojou žalobou podanou na vnútroštátnom súde domáha vyhlásenia protiprávnosti opatrení, ktoré boli voči nemu prijaté.

21 Pri skúmaní tejto žaloby sa Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich domnieval, že obsah nariadenia č. 622/2003 nie je určený len štátnym orgánom, ale aj jednotlivcom. V každom prípade však podotkol, že jednotlivci nemajú možnosť toto nariadenie dodržiavať, keďže jeho príloha nebola uverejnená v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

22 Podľa vnútroštátneho súdu neoznámenie pravidiel správania, ktorých dodržiavanie sa od právnych subjektov vyžaduje, predstavuje natoľko závažné porušenie najzákladnejších zásad právneho štátu, ktoré sa vzťahujú aj na Európske spoločenstvo, že nariadenia alebo ich časti, ktoré neboli v rozpore s článkom 254 ods. 1 a 2 ES uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*, sú právne ničotné, a preto nemôžu byť záväzné.

23 Vnútroštátny súd ďalej zastáva názor, že táto skutočnosť vedie aj k tomu, že možnosť obmedzenia práva občanov Únie na „prístup k dokumentom orgánov Spoločenstva“ v zmysle nariadenia č. 1049/2001, ktorú podľa jeho názoru chcela Komisia v prejednávanom prípade zjavne využiť, sa nemôže týkať aktov, ktoré právne zaväzujú jednotlivcov a ktoré najmä z toho dôvodu musia byť uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

24 Vzhľadom na tieto skutočnosti rozhodol Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto dve prejudiciálne otázky:

„1. Rozumejú sa pod dokumentmi v zmysle článku 2 ods. 3 nariadenia… č. 1049/2001… aj také dokumenty, ktoré podľa článku 254 ES vyžadujú uverejnenie v [*Úradnom vestníku Európskej únie*]?

2. Sú nariadenia, resp. ich časti právne záväzné, ak neboli — v rozpore s ustanovením článku 254 ods. 2 ES — uverejnené v [*Úradnom vestníku Európskej únie*]?“

O prejudiciálnych otázkach

O prípustnosti

25 Nemecká a francúzska vláda, ako aj vláda Spojeného kráľovstva tvrdia, že prejudiciálne otázky sú neprípustné z dôvodu, že návrh na začatie prejudiciálneho konania neupresňuje ani okolnosti, za ktorých pán Heinrich podal žalobu na vnútroštátny súd, ani predmet sporu. Vzhľadom na to, že nie je dostatočne jasný skutkový a právny kontext prejudiciálnych otázok, nie je možné určiť, či zodpovedajú objektívnej potrebe na účely rozhodnutia sporu v konaní vo veci samej.

26 Dve z týchto vlád okrem toho vyjadrujú pochybnosti, pokiaľ ide o relevantnosť dvoch položených otázok na riešenie sporu.

27 Nemecká vláda sa domnieva, že právny základ sporných sankcií vychádza z rakúskeho práva a nie z nariadení, ktoré uvádza vnútroštátny súd. Tento súd nevysvetlil, ako by mohla možná neplatnosť týchto nariadení viesť k neplatnosti rakúskeho zákona o leteckej bezpečnosti.

28 Podľa francúzskej vlády je prvá otázka v každom prípade neprípustná, keďže vnútroštátne súdy nemajú žiadnu právomoc, pokiaľ ide o žiadosti o prístup k dokumentom, na ktoré sa vzťahuje nariadenie č. 1049/2001. Druhá otázka je neprípustná z dôvodu, že rakúske orgány majú právomoc zakázať vnesenie určitých predmetov na palubu lietadla aj v prípade, ak by vo vzťahu k jednotlivcom nebolo možné uplatniť zoznam uvedený v prílohe nariadenia č. 622/2003.

29 Hoci sa švédska vláda nezaoberá otázkou prípustnosti explicitne, tvrdí, že je ťažké posúdiť, či má neuverejnenie prílohy nariadenia č. 622/2003 nejaký bezprostredný význam, pokiaľ ide o možnosť žalobcu oboznámiť sa so svojimi povinnosťami, keďže v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa neuvádza nič o nárokoch žalobcu alebo o možných právnych následkoch.

30 Predovšetkým je vhodné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry nevyhnutnosť dospieť k výkladu práva Spoločenstva, ktorý je užitočný pre vnútroštátny súd, vyžaduje, aby tento súd vymedzil skutkový a právny rámec, do ktorého sa začleňujú ním položené otázky, alebo prinajmenšom objasnil skutkové predpoklady, na ktorých sa tieto otázky zakladajú (pozri najmä rozsudok z 23. marca 2006, Enirisorse, C-237/04, Zb. s. I-2843, bod 17 a citovanú judikatúru).

31 Informácie poskytnuté v návrhu na začatie prejudiciálneho konania majú nielen umožniť Súdnemu dvoru dať užitočné odpovede, ale aj poskytnúť vládam členských štátov a iným dotknutým subjektom možnosť predložiť pripomienky podľa článku 23 Štatútu Súdneho dvora. Súdny dvor musí dbať o to, aby bola táto možnosť zachovaná,

berúc do úvahy, že podľa vyššie uvedeného ustanovenia sa dotknutým subjektom oznamuje len tento návrh (pozri najmä rozsudok Enirisorse, už citovaný, bod 18 a citovanú judikatúru).

32 V tejto súvislosti zo spisu v konaní vo veci samej vyplýva, že pán Heinrich sa domáha vyhlásenia protiprávnosti konania vnútroštátnych bezpečnostných zamestnancov, ktorí mu najprv neumožnili prejsť bezpečnostnou kontrolou a následne, keď napriek tomu na palubu lietadla nastúpil, ho vyzvali, aby opustil lietadlo.

33 Vo svojom rozhodnutí vnútroštátny súd okrem iného upresňuje, že rozhodnutie príslušných orgánov neumožniť pánovi Heinrichovi prejsť bezpečnostnou kontrolou s jeho tenisovými raketami bolo založené na nariadeniach č. 2320/2002 a 622/2003. Uvádza, že uvedené nariadenia sa nevzťahujú len na vnútroštátne orgány, ale ukladajú povinnosti aj jednotlivcom. Jednotlivci však z dôvodu nevyhlásenia prílohy nariadenia č. 622/2003 nemajú možnosť tieto povinnosti dodržiavať.

34 Z toho vyplýva, že vnútroštátny súd dostatočným spôsobom definoval tak skutkový, ako aj právny rámec, v ktorom predložil svoju žiadosť o výklad práva Spoločenstva, a že Súdnemu dvoru predložil všetky informácie potrebné na to, aby mohol na túto žiadosť užitočne odpovedať.

35 Okrem toho z pripomienok, ktoré predložili uvedené vlády a iné dotknuté osoby podľa článku 23 Štatútu Súdneho dvora, vyplýva, že informácie nachádzajúce sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania im umožnili účinne zaujať stanovisko k uvedeným otázkam.

36 Pokiaľ ide o relevantnosť predložených prejudiciálnych otázok, je potrebné pripomenúť ustálenú judikatúru, podľa ktorej v rámci konania podľa článku 234 ES prislúcha

výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a ktorý musí prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, aby s prihliadnutím na osobitosti konkrétneho prípadu posúdil potrebu prejudiciálneho rozhodnutia na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru (pozri najmä rozsudok z 15. novembra 2007, International Mail Spain, C-162/06, Zb. s. I-9911, bod 23 a citovanú judikatúru).

37 Zamietnutie žiadosti, ktorú podal vnútroštátny súd, zo strany Súdneho dvora, je možné len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Spoločenstva nijako nesúvisí s realitou a predmetom sporu v konaní vo veci samej alebo ak je problém hypotetický (pozri najmä rozsudok z 8. novembra 2007, Amurta, C-379/05, Zb. s. I-9569, bod 64 a citovanú judikatúru).

38 Prvá otázka, ktorú položil vnútroštátny súd, vyplýva z jeho konštatovania, že neuverejnenie prílohy nariadenia č. 622/2003 spočíva v článku 8 ods. 1 nariadenia č. 2320/2002, ktorý z dôvodov ochrany leteckej bezpečnosti vylučuje uverejňovanie niektorých kategórií opatrení a informácií bez toho, aby tým bolo dotknuté právo verejnosti na prístup k dokumentom stanovené v nariadení č. 1049/2001. Relevantnosť tejto otázky, ktorou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či je vzhľadom na toto nariadenie možné odôvodniť neuverejnenie aktov Spoločenstva, ktoré musia byť uverejnené podľa článku 254 ES, pre riešenie sporu nie je možné spochybniť.

39 Druhá otázka sa týka záväznosti nariadení alebo častí nariadení, ktoré neboli uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*, a teda možnosti uplatňovať povinnosti stanovené týmito nariadeniami voči jednotlivcom. Keďže definovanie rámca právnej úpravy uplatniteľnej v spore v konaní vo veci samej prináleží vnútroštátnemu súdu, a ten preukázal, že rakúske orgány uplatnili predmetné nariadenia na účely odôvodnenia toho, prečo nebolo pánovi Heinrichovi umožnené prejsť bezpečnostnou kontrolou na letisku Viedeň - Schwechat, nie je možné spochybniť vzťah tejto otázky s predmetom sporu v konaní vo veci samej.

40 Vzhľadom na tieto skutočnosti je potrebné považovať tento návrh na začatie prejudiciálneho konania za prípustný.

O veci samej

O druhej otázke

41 Svojou druhou otázkou, ktorou je potrebné sa zaoberať v prvom rade, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či príloha nariadenia č. 622/2003, ktorá nebola uverejnená v *Úradnom vestníku Európskej únie*, je záväzná v rozsahu, v akom ukladá povinnosti jednotlivcom.

42 Na úvod je potrebné pripomenúť, že podľa článku 254 ods. 2 ES sa nariadenia Rady a Komisie uverejňujú v *Úradnom vestníku Európskej únie* a nadobúdajú účinnosť v deň, ktorý je v nich stanovený, alebo ak takýto deň nie je stanovený, v dvadsiaty deň po uverejnení. Zo samotného znenia ustanovení tohto článku vyplýva, že nariadenie môže vyvolať právne účinky len vtedy, ak bolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie* (pozri rozsudok z 11. decembra 2007, Skoma-Lux, C-161/06, Zb. s. I-10841, bod 33).

43 Okrem toho akt pochádzajúci od inštitúcie Spoločenstva nemožno použiť voči fyzickým a právnickým osobám v členskom štáte predtým, než mali možnosť sa s ním oboznámiť prostredníctvom riadneho uverejnenia v *Úradnom vestníku Európskej únie* (rozsudok Skoma-Lux, už citovaný, bod 37).

44 Osobitne zásada právnej istoty vyžaduje, aby právna úprava Spoločenstva umožnila dotknutým osobám poznať s istotou rozsah povinností, ktoré im táto úprava stanovuje.

Osoby podliehajúce súdnej právomoci musia totiž jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať (rozsudok z 21. júna 2007, Stichting ROM-projecten, C-158/06, Zb. s. I-5103, bod 25 a citovaná judikatúra).

45 Tieto zásady je s rovnakými dôsledkami potrebné dodržiavať aj vtedy, ak právna úprava Spoločenstva ukladá členským štátom povinnosť prijať na účely jej vykonania opatrenia ukladajúce povinnosti jednotlivcom. Opatrenia prijaté členskými štátmi na vykonanie práva Spoločenstva totiž musia byť v súlade so všeobecnými zásadami tohto práva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. júna 2002, Mulligan a i., C-313/99, Zb. s. I-5719, body 35 a 36, ako aj z 11. januára 2007, Piek, C-384/05, Zb. s. I-289, bod 34). Vnútroštátne opatrenia, ktoré v rámci vykonávania právnej úpravy Spoločenstva ukladajú povinnosti jednotlivcom, musia byť preto uverejnené, aby sa s nimi mohli dotknuté osoby oboznámiť (pozri v tomto zmysle rozsudok Mulligan a i., už citovaný, body 51 a 52).

46 Okrem toho, keďže členské štáty takéto opatrenia prijali pri vykonávaní povinnosti uloženej právom Spoločenstva, dotknuté osoby musia mať v takejto situácii takisto možnosť oboznámiť sa so zdrojom vnútroštátnych opatrení, ktorými sa im ukladajú povinnosti.

47 Uvedené je o to potrebnejšie v prípade nariadení Spoločenstva, pri ktorých musia mať dotknuté subjekty v prípade potreby možnosť nechať vnútroštátnemu súdu preskúmať súlad vnútroštátnych opatrení vykonávajúcich nariadenie Spoločenstva s týmto nariadením (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. septembra 1979, Eridania Zuccherifici nazionali a Società italiana per l'industria degli zuccheri, 230/78, Zb. s. 2749, bod 34). V takejto situácii musí byť uverejnená nielen predmetná vnútroštátna právna úprava, ale aj nariadenie Spoločenstva, ktoré členským štátom nariaďuje prijať opatrenia ukladajúce povinnosti jednotlivcom.

48 Je potrebné preskúmať, pokiaľ ide o zoznam zakázaných predmetov, či právna úprava Spoločenstva, o ktorú ide v konaní vo veci samej a ktorá nebola uverejnená, teda príloha nariadenia č. 622/2003, mohla uložiť povinnosti jednotlivcom.

49 Podľa článku 1 nariadenia č. 2320/2002 je jeho hlavným cieľom ustanovenie a vykonanie príslušných opatrení Spoločenstva s cieľom predchádzať činom protiprávneho zasahovania v civilnom letectve. Cieľom toho nariadenia je okrem toho poskytnúť základ pre spoločný výklad relevantných ustanovení Chicagského dohovoru o medzinárodnom civilnom letectve zo 7. decembra 1944 a najmä jeho prílohy 17, keďže v tejto prílohe sú uvedené minimálne normy, ktorých cieľom je zabezpečenie bezpečnosti civilného letectva. Prostriedkami na vykonanie týchto cieľov sú jednak definovanie spoločných základných noriem pre opatrenia na zabezpečenie bezpečnosti letectva a jednak zavedenie vhodných mechanizmov kontroly dodržiavania predpisov.

50 V zmysle článku 4 ods. 1 nariadenia č. 2320/2002 sú uvedené spoločné základné normy založené na súčasných odporúčaniach Dokumentu č. 30 Európskej konferencie civilného letectva (ECAC) a sú uvedené v prílohe k tomuto nariadeniu. S výnimkou časti venovanej definíciám uvedená príloha stanovuje bezpečnostné a kontrolné opatrenia týkajúce sa najmä cestujúcich a príručnej batožiny.

51 Z bodov 4.1 a 4.3 uvedenej prílohy vyplýva, že všetci odlietajúci cestujúci, ako aj ich príručná batožina sú detekčne kontrolovaní, aby sa zabránilo vneseniu zakázaných predmetov do vyhradených bezpečnostných priestorov a na palubu lietadla. Cestujúci musia odovzdať všetky zakázané predmety, inak im nie je povolený vstup do vyhradených bezpečnostných priestorov a na palubu lietadla. Informatívny zoznam týchto zakázaných predmetov je uvedený v dodatku uvedenej prílohy. Hoci sa tieto ustanovenia zdajú byť určené predovšetkým príslušným orgánom členských štátov, v každom prípade nie je možné spochybniť, že ich účelom je ukladať povinnosti jednotlivcom.

52 V článku 4 ods. 2 nariadenia č. 2320/2002 sa Komisii zveruje vykonávacia právomoc na účely prijatia nevyhnutných opatrení na vykonanie a technické prispôsobenie spoločných základných noriem uvedených v bode 49 tohto rozsudku v prejednávanej veci, postupom stanoveným v článku 9 tohto nariadenia.

53 V rámci výkonu tejto právomoci prijala Komisia nariadenie č. 622/2003, v ktorom sa stanovujú nevyhnutné opatrenia na vykonanie a technické prispôsobenie spoločných základných noriem v oblasti leteckej bezpečnosti. Tieto opatrenia sú uvedené v prílohe tohto nariadenia a neboli uverejnené. Táto príloha bola zmenená a doplnená podľa prílohy nariadenia č. 68/2004, ktorá takisto nebola uverejnená.

54 Z vyššie uvedeného vyplýva, že nie je možné vylúčiť, že opatrenia uvedené v nariadení č. 622/2003 sa týkajú aj zoznamu zakázaných predmetov uvedených v dodatku prílohy nariadenia č. 2320/2002.

55 V tejto súvislosti sa prinajmenšom za náznak považuje skutočnosť, že v odôvodnení č. 3 nariadenia č. 68/2004 sa upresňuje, že je nevyhnutné prijať harmonizovaný zoznam, ktorý bude prístupný verejnosti a v ktorom budú uvedené predmety, ktorých vnášanie cestujúcimi do vyhradených priestorov a na palubu lietadla je zakázané. Z nevyhnutnosti prijať harmonizovaný zoznam, ktorá je zdôraznená v tomto odôvodnení nariadenia č. 68/2004, totiž vyplýva, že zoznam pripojený k nariadeniu č. 2320/2002 bol naozaj zmenený a doplnený.

56 Okrem toho, ak by tomu tak nebolo, je potrebné zdôrazniť zjavnú nelogickosť vykonávajúcej právnej úpravy Komisie v tejto súvislosti, keďže tá na jednej strane považuje za nevyhnutné ponechať opatrenia týkajúce sa zakázaných predmetov v tajnosti a na druhej strane vyhlasuje, že je nevyhnutné prijať harmonizovaný zoznam týchto predmetov prístupný verejnosti.

57 Prípadné vyššie uvedené zmeny a doplnenia zoznamu pripojeného k nariadeniu č. 2320/2002 v každom prípade neboli uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

58 Ďalej je potrebné uviesť, že v článku 8 nariadenia č. 2320/2002 sa presne definuje režim utajenia, pričom sa v ňom uvádzajú kategórie opatrení a informácií, ktoré sa považujú za tajné a neuverejňujú sa. Ako pripustila samotná Komisia na pojednávaní v odpovedi na otázku položenú Súdnym dvorom, je potrebné konštatovať, že zoznam zakázaných predmetov vo vyhradených bezpečnostných priestoroch alebo na palubách lietadiel nepatrí do žiadnej z týchto kategórií. Na tento zoznam sa teda nevzťahuje režim utajenia uvedený v článku 8 nariadenia č. 2320/2002, čo okrem iného potvrdzuje skutočnosť, že informatívny zoznam týchto predmetov uvedený v dodatku prílohy uvedeného nariadenia bol bez akéhokoľvek obmedzenia uverejnený v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

59 Nariadenie č. 2320/2002 a konkrétnejšie jeho článok 4 ods. 2 preto Komisii neposkytuje nijaký právny základ, ktorý by jej umožňoval, aby pri výkone svojej vykonávacej právomoci na základe tohto ustanovenia uplatnila režim utajenia uvedený v článku 8 tohto nariadenia na opatrenia upravujúce zoznam zakázaných predmetov pripojený k nariadeniu č. 2320/2002.

60 Z toho vyplýva, že v prípade, že by nariadenie č. 622/2003 skutočne upravovalo uvedený zoznam zakázaných predmetov, z čoho vnútroštátny súd vychádzal, toto nariadenie by bolo v danom rozsahu nevyhnutne neplatné.

61 Okrem toho a bez toho, aby bolo potrebné odpovedať na otázku, či môžu existovať výnimky z povinnosti uverejňovať nariadenia v zmysle článku 254 ods. 1 a 2 ES, takéto upravujúce opatrenia musia byť v každom prípade uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*, keďže ich úlohou je ukladať povinnosti jednotlivcom. Otázka, či tieto opatrenia a pravidlá, ktoré sa ich týkajú, ukladajú povinnosti priamo jednotlivcom alebo

ukladajú členským štátom povinnosť, aby tak urobili, je v tejto súvislosti, ako vyplýva z bodov 42 až 47 tohto rozsudku, irelevantná. V obidvoch prípadoch je totiž potrebné ich uverejnenie v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

62 Z toho vyplýva, že keďže príloha nariadenia č. 622/2003 nebola uverejnená v *Úradnom vestníku Európskej únie*, opatrenia upravujúce zoznam zakázaných predmetov nie je možné v rozsahu, v akom sú v tejto prílohe uvedené, uplatňovať voči jednotlivcom.

63 Vzhľadom na to je na druhú otázku potrebné odpovedať v tom zmysle, že príloha nariadenia č. 622/2003, ktorá nebola uverejnená v *Úradnom vestníku Európskej únie*, nie je záväzná v rozsahu, v akom ukladá povinnosti jednotlivcom.

Obmedzenie účinkov v čase

64 V prípade, že by Súdny dvor vyhlásil nariadenie č. 622/2003 za neplatné, rakúska a poľská vláda, ako aj vláda Spojeného kráľovstva navrhujú, aby sa v zmysle článku 231 druhého odseku ES všetky opatrenia uvedené v prílohe tohto nariadenia, ako aj opatrenia prijaté na základe tohto nariadenia považovali za platné až do prijatia nových opatrení zo strany Komisie.

65 V tejto súvislosti je na úvod potrebné uviesť, že v tomto rozsudku Súdny dvor nevyhlásil nariadenie č. 622/2003, resp. jeho časť za neplatné.

66 Je potrebné dodať, že vyhlásenie o nezáväznosti prílohy nariadenia č. 622/2003 v rozsahu, v akom táto príloha ukladá povinnosti jednotlivcom, nemá vplyv na povinnosti, ktoré členským štátom ukladá nariadenie č. 2320/2002 v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva, najmä na povinnosti týkajúce sa ochrany pred vnesením zakázaných predmetov do bezpečnostných priestorov a na palubu lietadiel.

67 Okrem toho prehľad uvedený v dodatku prílohy nariadenia č. 2320/2002 poskytuje v tejto súvislosti podrobné údaje, takže vnútroštátne orgány sú schopné zabezpečiť bezpečnostnú ochranu civilného letectva v súlade s cieľmi nariadenia č. 2320/2002.

68 A konečne, bolo by v rozpore s požiadavkami právnej istoty ponechať pretrvávať účinky prílohy nariadenia č. 622/2003 v rozsahu, v akom táto príloha ukladá povinnosti jednotlivcom, do doby, než Komisia prijme prípadné nevyhnutné opatrenia na účely toho, aby ju urobila záväznou vo vzťahu k jednotlivcom.

69 Vzhľadom na tieto skutočnosti nie je potrebné obmedziť v čase účinky tohto rozsudku.

O prvej otázke

70 Vzhľadom na odpoveď na druhú otázku nie je potrebné odpovedať na prvú otázku.

O trovách

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

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

Príloha nariadenia Komisie (ES) č. 622/2003 zo 4. apríla 2003 o ustanovení opatrení na vykonávanie spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany civilného letectva, zmeneného a doplneného nariadením Komisie (ES) č. 68/2004 z 15. januára 2004, ktoré nebolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*, nie je záväzná v rozsahu, v akom ukladá povinnosti jednotlivcom.

Podpisy