STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 10. dubna 2008 [1]

1. V projednávané předběžné otázce se Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Rakousko) (Nezávislý správní senát pro spolkovou zemi Dolní Rakousy) dotazuje, zda akty, které se podle článku 254 ES vyhlašují, jsou „dokumenty“ ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení (ES) č. 1049/2001 (dále jen „nařízení o přístupu k dokumentům“) [2], a zda nařízení nebo jejich části mají závaznou platnost, jestliže nebyly – v rozporu s nařízením čl. 254 odst. 2 ES – vyhlášeny v Úředním věstníku.

Právní rámec

Relevantní ustanovení práva Společenství týkající se vyhlašování nebo přístupu k dokumentům

Ustanovení Smlouvy

2. Druhý pododstavec článku 1 EU stanoví:

„Tato smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům.“

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 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. 331).

3. Článek 254 ES stanoví:

„1. Nařízení, směrnice a rozhodnutí přijaté postupem podle článku 251 [3][…] se vyhlašují v *Úředním věstníku Evropské unie*. […]

2. Nařízení Rady a Komise a směrnice těchto orgánů, které jsou určeny všem členským státům, se vyhlašují v *Úředním věstníku Evropské unie*. […]

3. Ostatní směrnice a rozhodnutí se oznamují těm, jimž jsou určeny, a nabývají účinku tímto oznámením.“

4. Článek 255 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. Každý z výše uvedených orgánů stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům.“

Nařízení o přístupu k dokumentům

5. První čtyři body odůvodnění tvořící základ tohoto nařízení zdůrazňují otevřenost, transparentnost a odpovědnost. První bod odůvodnění výslovně odkazuje na článek 1 EU. Druhý bod odůvodnění vysvětluje, že větší transparentnost zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Třetí bod odůvod-

3 — Zde je upraven tzv. „spolurozhodovací postup“.

nění uvádí, že nařízení „sjednocuje podněty, které orgány již učinily, aby se zvýšila průhlednost rozhodovacího procesu“. Čtvrtý bod odůvodnění stanoví cíle nařízení:

„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 [ES].“

6. Článek 1 písm. a) nařízení o přístupu k dokumentům stanoví, že účelem nařízení je

„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“.

7. Článek 2 odst. 1 stanoví, že „[v]šichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení“.

8. Článek 2 odst. 3 stanoví, že se toto nařízení 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“. Článek 2 odst. 5 umožňuje, aby „citlivé dokumenty vymezené v čl. 9“ odst. 1„podléhaly zvláštnímu zacházení v souladu s uvedeným článkem“.

9. Článek 3 písm. a) stanoví, že se „dokumentem“ rozumí „obsah na jakémkoli nosiči [psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka] o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu“.

10. Články 4 a 9 obsahují zvláštní ustanovení pro určité výjimky ze zásady přístupu veřejnosti k dokumentům. Článek 4 tak 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,

[…]“

11. Článek 9 odst. 1 definuje „citlivé dokumenty“ jako „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“. Zbývající část článku 9 stanoví, že žádosti o přístup k citlivým dokumentům vyřizují pouze osoby, které mají právo se s obsahem těchto dokumentů seznámit. Tyto osoby posuzují také to, které odkazy na citlivé dokumenty mohou být uvedeny v rejstříku přístupném veřejnosti stanoveném v článku 11. Orgány, které odmítly přístup k dokumentům, musí uvést důvody; a pravidla orgánů týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům se zveřejní.

12. Článek 13 obsahuje zvláštní ustanovení ohledně zveřejňování v Úředním věstníku:

„1. Kromě aktů uvedených v čl. 254 odst. 1 a 2 Smlouvy o ES […] se v Úředním věstníku zveřejňují tyto dokumenty, s výhradou článků 4 a 9 tohoto nařízení:

a) návrhy Komise;

b) společné postoje zaujaté Radou postupy uvedenými v článcích 251 a 252 Smlouvy o ES a jejich odůvodnění a postoje Evropského parlamentu v rámci těchto postupů;

[…]“

„2. Pokud je to možné, zveřejňují se v Úředním věstníku tyto dokumenty:

[…]

c) směrnice jiné než uvedené v čl. 254 odst. 1 a 2 Smlouvy o ES, rozhodnutí jiná než uvedená v čl. 254 odst. 1 Smlouvy o ES, doporučení a stanoviska.

3. […]“

Nařízení č. 2320/2002

13. Článek 1 nařízení (ES) č. 2320/2002 [4] vysvětluje, že hlavním cílem tohoto nařízení je „stanovit a provádět vhodná opatření Společenství k ochraně civilního letectví před protiprávními činy“.

14. Článek 4 odst. 1 a 2 stanoví:

„1. Společné základní normy pro opatření pro bezpečnost letectví jsou […] obsaženy v příloze.

2. Nezbytná opatření pro zavádění a technické přizpůsobení těchto společných norem se přijímají postupem podle čl. 9 odst. 2 [5], s patřičným ohledem na různé druhy činností a citlivost opatření týkajících se:

a) technických parametrů a akceptačních testů zařízení;

b) podrobných postupů obsahujících citlivé informace;

c) podrobných kritérií pro odchylku od bezpečnostních opatření.“

4 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 16. prosince 2002, kterým se stanoví společná pravidla v oblasti bezpečnosti civilního letectví (Úř. věst. 2002 L 355, s. 1; Zvl. vyd. 07/07, s. 181).

5 — Regulativní postup projednávání ve výborech.

15. Článek 6 stanoví:

„V souladu s právem Společenství mohou členské státy uplatňovat přísnější opatření než ta, která jsou stanovena v tomto nařízení. Co nejdříve po jejich uplatnění členské sáty informují Komisi o povaze těchto opatření.“

16. Článek 8 týkající se šíření informací stanoví:

„1. Aniž je dotčeno právo veřejnosti na přístup k dokumentům stanovené v [nařízení o přístupu k dokumentům],

a) opatření vztahující se

i) k technickým parametrům a akceptačním testům zařízení;

ii) k podrobným postupům obsahujícím citlivé informace;

iii) k podrobným kritériím pro výjimky z bezpečnostních opatření;

uvedená v čl. 4 odst. 2;

[…]

se považují za utajovaná a nepodléhající zveřejňování. Jsou zpřístupňována pouze orgánům uvedeným v čl. 5 odst. 2[6], které je sdělí pouze zúčastněným osobám, budou-li je potřebovat, v souladu s použitelnými vnitrostátními pravidly pro předávání citlivých informací.

[…]“

6 — Orgán určený každým členským státem.

17. Článek 12 stanoví, že sankce za porušení tohoto nařízení musí být „účinné, přiměřené a odrazující“.

18. Příloha uvedená v čl. 4 odst. 1 byla řádně vyhlášena jako nedílná součást nařízení. Obsahuje mimo jiné společné základní normy týkající se detekční kontroly cestujících (bod 4.1) a detekční kontroly kabinových zavazadel (bod 4.3). Všichni odletoví cestující musí být podrobeni detekční kontrole, aby bylo zabráněno přenesení zakázaných předmětů do vyhrazených bezpečnostních prostor a na palubu letadla. Jejich kabinová zavazadla jsou podrobena detekční kontrole před tím, než jsou připuštěna do vyhrazených bezpečnostních prostor a do letadla, a musí odevzdat jakékoliv zakázané předměty, jinak jim je vstup do vyhrazeného bezpečnostního prostoru nebo případně do letadla odepřen.

19. Bod 1.18 přílohy definuje „zakázaný předmět“ jako „předmět, který lze použít ke spáchání protiprávního činu a který nebyl řádně přihlášen a nebylo s ním zacházeno v souladu s použitelnými zákony a předpisy“. Informativní seznam těchto zakázaných předmětů je uveden ve (vyhlášeném) „dodatku“ k příloze, který obsahuje zásady pro klasifikaci zakázaných předmětů. Úvodní věta zní: „Níže je uveden přehled pro rozpoznání možných druhů zbraní a zakázaných předmětů, nicméně to, zda nějaký objekt může být užit jako zbraň, je třeba v jednotlivých případech posuzovat podle okolností“. „Obušky: zabijáky, kyje, baseballové pálky nebo podobné nástroje“ jsou uvedeny v bodě iii) dodatku. Bod vi) stanoví: „Ostatní předměty: předměty jako jsou sekáčky na led, turistické hole, břitvy a prodloužené nůžky, které, i když nejsou běžně považované za smrtící nebo nebezpečné zbraně, by mohly být použity jako zbraně; včetně zbraní jako hračeček nebo napodobenin zbraní nebo granátů“. Bod vii) dále uvádí: „Předměty jakéhokoliv druhu vyvolávající dostatečné podezření, že by předmět mohl být použit k napodobení smrtící zbraně; tyto předměty zahrnují mimo jiné: objekty připomínající výbušná zařízení nebo ostatní předměty, které mohou vyvolávat dojem zbraně nebo nebezpečného předmětu“.

Prováděcí nařízení přijatá Komisí

20. První dva body odůvodnění nařízení (ES) č. 622/2003 (dále jen „nařízení č. 622/2003“) [7],

7 — Nařízení Komise (ES) ze dne 4. dubna 2003, kterým se stanoví prováděcí opatření ke společným základním normám letecké bezpečnosti (Úř. věst. 2003 L 89, s. 9; Zvl. vyd. 07/07, s. 252). Nezveřejněná příloha byla několikrát pozměněna, naposledy nařízením Komise (ES) č. 23/2008 ze dne 11. ledna 2008 (Úř. věst. 2008 L 9, s. 12). Hmotná pravidla byla pozměněna pouze jednou, když byl nařízením Rady (ES) č. 65/2006 ze dne 13. ledna 2006 (Úř. věst. 2006 L 11, s. 4) vložen článek 3a (týkající se nových technických metod a procesů).

které provádí nařízení č. 2320/2002, vysvětlují jeho formu a zveřejnění v omezeném rozsahu následujícím způsobem:

„1) Komise má pro celou Evropskou unii přijmout opatření k zavedení společných základních norem bezpečnosti v letectví. Nařízení je nejvhodnějším nástrojem pro tento účel.

2) V souladu s nařízením […] č. 2320/2002 a s cílem zabránit protiprávním činům mají být opatření stanovená v příloze tohoto nařízení tajná a nezveřejněná."

21. Článek 1 uvádí, že nařízení stanoví opatření nezbytná k zavedení a technické úpravě společných základních norem týkajících se letecké bezpečnosti, která mají být začleněna do národních programů bezpečnosti civilního letectví.

22. Článek 3 obsahuje ustanovení o utajení. Uvádí, že „opatření podle článku 1 jsou stanovena v příloze. Tato opatření jsou tajná a nejsou zveřejněna. Jsou zpřístupněna pouze osobám řádně oprávněným členským státem nebo Komisí".

23. Všechna následující nařízení pozměňující přílohu nařízení č. 622/2003, s výjimkou nařízení č. 1477/2007 [8], obsahují článek, který stanoví, že „Příloha nařízení (ES) č. 622/2003 se mění v souladu s přílohou tohoto nařízení. Pokud jde o důvěrnou povahu této [9] přílohy [10], použije se článek 3 uvedeného nařízení".

24. Nařízení č. 68/2004 [11], jež bylo prvním nařízením pozměňujícím přílohu nařízení

8 — Nařízení Komise (ES) č. 1477/2007 ze dne 13. prosince 2007 (Úř. věst. 2007 L 329, s. 22).

9 — „Příloha" v nařízení Komise (ES) č. 68/2004 ze dne 15. ledna 2004 (Úř. věst. 2004 L 10, s. 14).

10 — Bod 6 odůvodnění nařízení č. 1477/2007 stanoví: „Opatření uvedená v současném nařízení nejsou zahrnuta do opatření, která jsou podle čl. 8 odst. 1 nařízení (ES) č. 2320/2002 tajná a nezveřejňují se". Druhá věta článku 1 tedy stanoví, že pokud jde o důvěrnou povahu „této přílohy", článek 3 nařízení č. 622/2003 se *nepoužije*. Příloha nařízení je řádně zveřejněna a zní následovně: „Doplněk 3 se nahrazuje tímto: ‚Doplněk 3[,] Singapurská republika [,] letiště Changi' ". Jelikož na rozdíl od ujištění Komise při jednání zůstává zbytek přílohy nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) nezveřejněn, lze údaj v příloze k nařízení č. 1477/2007 nejlépe označit jako záhadný.

11 — Toto nařízení označil předkládající soud jako relevantní. Během jednání vyšlo najevo, že to bylo proto, že změny zavedené následujícím pozměňujícím nařízením [nařízení Komise (ES) č. 857/2005 ze dne 6. června 2005 (Úř. věst. L 143, s. 9), tedy poslední změna před událostí, která vedla k předběžné otázce], nepozměnily seznam zakázaných předmětů v příloze k nařízení č. 622/2003. V dalším textu tohoto stanoviska odkazuji pouze na „nařízení č. 622/2003 [ve znění pozdějších předpisů]" k označení znění nařízení č. 622/2003, které bylo platné v rozhodné době. Jelikož přílohy ke všem následujícím nařízením nejsou (podobně jako původní příloha nařízení č. 622/2003) zveřejněny, nemohla jsem ověřit, zda byl seznam zakázaných předmětů ve znění přílohy nařízení č. 68/2004 později pozměněn.

č. 622/2003, obsahuje následující body odůvodnění, které jsou v daném případě relevantní:

„2) V souladu s nařízením č. 2320/2002 a s cílem zabránit protiprávním činům by opatření stanovená v příloze nařízení (ES) č. 622/2003 měla být utajovaná a neměla by se zveřejňovat. Stejné pravidlo se použije na všechny pozměňovací akty [12].

3) Přesto je zapotřebí přijmout harmonizovaný seznam, který bude přístupný veřejnosti, ve kterém budou uvedeny předměty, jež nemohou cestující vnášet do vyhrazených prostor a do kabiny letadla, a předměty, které nesmějí být obsaženy v zavazadlech určených k přepravě v zavazadlovém prostoru letadla.

4) Takový seznam nemůže být nikdy vyčerpávající. Příslušný orgán by proto měl být oprávněn zakázat další předměty, které nejsou v seznamu uvedeny. Cestující by měli být před odbavením a v jeho průběhu přesně informováni o všech předmětech, které jsou zakázány.“ (*neoficiální překlad*)

25. Navzdory třetímu a čtvrtému bodu odůvodnění neobsahovalo vyhlášené znění nařízení č. 68/2004 žádný veřejnosti přístupný seznam zakázaných předmětů.

26. Následná nařízení pozměňující přílohu nařízení č. 622/2003 neobsahují podobné body odůvodnění, a to až do nařízení č. 1546/2006 [13], ve kterém byly myšlenky obsažené ve druhém, třetím a čtvrtém bodě odůvodnění nařízení č. 68/2004 sloučeny do jediného bodu odůvodnění:

„3) V souladu s nařízením (ES) č. 2320/2002 a s cílem zabránit protiprávním činům by opatření stanovená v příloze nařízení (ES) č. 622/2003 měla být utajovaná a neměla by se zveřejňovat. Stejné pravidlo se použije na všechny pozměňovací akty. Cestující by však měli být jasně informováni o pravidlech týkajících se předmětů, které jsou z přepravy letadlem vyloučeny.“

12 — Lehce odlišné znění, ale se stejným účinkem, bylo použito ve třetím bodě odůvodnění nařízení Komise (ES) č. 437/2007 ze dne 20. dubna 2007 (Úř. věst. 2007 L 104, s. 16) a v šestém bodě odůvodnění nařízení Komise (ES) č. 915/2007 (Úř. věst. 2007 L 200, s. 3): „V souladu s nařízením (ES) č. 2320/2002 byla opatření stanovená v příloze nařízení (ES) č. 622/2003 klasifikována jako utajovaná a nebyla zveřejněna. Stejné pravidlo se musí použít na všechny pozměňovací akty“.

13 — Nařízení ze dne 4. října 2006 (Úř. věst. 2006 L 286, s. 6).

27. Navzdory uvedenému bodu odůvodnění neobsahovalo vyhlášené znění nařízení č. 1546/2006 (stejně jako předcházející nařízení) seznam zakázaných předmětů, přístupný veřejnosti [14].

Společné pokyny k redakční kvalitě

28. Dne 22. prosince 1998 uzavřel Evropský parlament, Rada a Komise Interinstitucionální dohodu o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství [15]. Pokyny nejsou právně závazné [16]. Obsahují mimo jiné tyto obecné zásady:

„1. Znění právních předpisů Společenství je jasné, jednoduché a přesné.

[…]

3. Při redakci aktu se bere ohled na osoby, na něž se akt má vztahovat, aby mohly jednoznačně zjistit svá práva a povinnosti […]

[…]

10. Účelem odůvodnění je soustavně odůvodnit základní ustanovení normativní části […] Neobsahuje normativní ustanovení […] [17]

22. Technické prvky aktu jsou obsaženy v přílohách, na něž se jednotlivě odkazuje v normativní části aktu a které nestanoví nová práva a povinnosti neobsažené v normativní části.“

14 — Vzhledem k tomuto bodu odůvodnění nelze vyloučit, že seznam zakázaných předmětů byl pozměněn přílohou nařízení č. 1546/2006. Nebylo možné ověřit, zda tomu tak je.

15 — (Úř. věst. 1999 C 73, s. 1): „Interinstitucionální dohoda o redakční kvalitě“.

16 — Viz bod 7 odůvodnění.

17 — Viz také rozsudek ze dne 12. července 2005 ve spojených věcech C-154/04 a C-155/04, Alliance for Natural Health (Sb. rozh. s. I-6451, bod 92), který odkazuje na tuto interinstitucionální dohodu.

Původní řízení a předběžné otázky

29. Gottfried Heinrich se dne 25. září 2005 dostavil po odbavení k letu k bezpečnostní kontrole na vídeňském letišti Schwechat. Při kontrole byly v jeho kabinovém zavazadle nalezeny tenisové rakety. Jelikož byly údajně zakázanými předměty [18], nebylo mu umožněno projít bezpečnostní kontrolou. Zjevně však do letadla s tenisovými raketami ve svém kabinovém zavazadle nastoupil [19]. Bezpečnostní personál jej následně vyzval, aby opustil letadlo.

30. Gottfried Heinrich podal žalobu u předkládajícího soudu, který uvádí, že osoby, které mají u sebe zakázané předměty uvedené v příloze k nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) nemohou projít bezpečnostní kontrolou nebo nastoupit do letadla, a že pokud tato ustanovení poruší, budou jim uloženy „účinné, přiměřené a odrazující sankce“, jak požaduje článek 12 nařízení č. 2320/2002. Proto se domnívá, že ustanovení přílohy nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) jsou přímo určena nejen státním orgánům, ale i jednotlivcům, kteří mají povinnost chovat se v souladu s tímto nařízením. To je však znemožněno skutečností, že příloha nařízení č. 622/2003 ve znění nařízení č. 68/2004 nebyla vyhlášena v Úředním věstníku, a není proto přístupná veřejnosti.

31. Předkládající soud má za to, že nevyhlášení nařízení (nebo jejich částí) v Úředním věstníku, v rozporu s tím, co požaduje čl. 254 odst. 1 a 2 ES, je natolik závažným porušením zásad právního státu, že jsou taková nařízení právně nicotná a nemohou být tedy závazná. Předkládající soud odkazuje na článek 42 Listiny základních práv Evropské unie, který zdůrazňuje význam „přístupu k právu“.

32. Předkládající soud se také domnívá, že se nařízení o přístupu k dokumentům nemůže použít k omezení přístupu k aktům, které právně zavazují jednotlivce, a které mimo jiné z tohoto důvodu musí být vyhlášeny v Úředním věstníku.

18 — Tenisové rakety jako takové nejsou uvedeny ve (vyhlášeném) dodatku k příloze nařízení č. 2320/2002, ačkoli body iii), vi) a vii) mohou naznačovat, že by mohly být použity jako zbraně a měly by tedy snad být také zakázány.

19 — Nevyjadřuji se k tomu, zda jednání G. Heinricha při nástupu do letadla poté, co byl při bezpečnostní kontrole zastaven, bylo samostatným (přitěžujícím) jednáním, nebo zda má být posouzeno v rámci celkové otázky, zda mu bylo povoleno nastoupit do letadla s tenisovými raketami. To je záležitostí, kterou musí posoudit vnitrostátní soud.

33. Předkládající soud se proto rozhodl předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba pod dokumenty ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise chápat i takové akty, které se podle článku 254 ES vyhlašují v *Úředním věstníku Evropské unie*?

2) Mají nařízení nebo jejich části závaznou platnost, jestliže nebyly – v rozporu s požadavkem podle čl. 254 odst. 2 ES – vyhlášeny v *Úředním věstníku Evropské unie*?“

34. Písemná vyjádření předložily česká, finská, francouzská, maďarská, německá, polská, řecká a švédská vláda, jakož i Rada a Komise.

35. Účastníci řízení, kteří předložili písemná vyjádření (kromě francouzské, maďarské a německé vlády), a navíc dánská a rakouská vláda a vláda Spojeného království a Evropský parlament, se zúčastnili jednání konaného dne 13. listopadu 2007, kde podali svá ústní vyjádření [20].

Přípustnost

36. Několik členských států tvrdilo, že je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce z různých důvodů, které se částečně překrývají, celkově nebo zčásti nepřípustná.

37. Francouzská a německá vláda, jakož i vláda Spojeného království tvrdí, že jelikož předkládající soud neuvádí ani okolnosti, za kterých G. Heinrich podal žalobu, ani účel žaloby, je nemožné zjistit, zda je odpověď na předběžné otázky nezbytná k rozhodnutí věci, která probíhá před vnitrostátním soudem. Francouzská vláda se dále domnívá, že první otázka je nepřípustná z důvodu, že použití nařízení o přístupu k dokumentům nespadá do pravomoci vnitrostátních soudů; druhá otázka je nepřípustná proto, že rakouské orgány měly každopádně pravomoc zakázat

20 — Gottfried Heinrich se zúčastnil jednání, na kterém však nebyl zastoupen, a ani nepředložil vyjádření.

vnesení předmětů na palubu letadla. Jedinou relevantní otázku, a sice zda jsou použitelná vnitrostátní pravidla slučitelná s nařízením č. 2320/2002, vnitrostátní soud nepoložil. Německá vláda tvrdí, že právní základ napadených opatření vychází z rakouských právních předpisů, a nikoli z nařízení citovaných předkládajícím soudem, který nevysvětlil, jak by prohlášení těchto nařízení za neplatné mohlo mít vliv na platnost relevantních vnitrostátních pravidel.

38. Švédská vláda sice nenapadá přípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně, pozastavuje se však nad tím, zda je nevyhlášení přílohy nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) bezprostředně relevantní pro otázku, zda G. Heinrich mohl znát své právní povinnosti. Rovněž vláda Spojeného království při jednání zpochybňovala, zda je nevyhlášení přílohy nezbytné pro rozhodnutí ve vnitrostátním řízení. Domnívala se, že G. Heinrich měl možnost získat potřebné informace z internetu, zejména z tiskového sdělení Komise [21] nebo z internetových portálů letiště nebo letecké společnosti, a uvedla při tom, že se seznam zakázaných předmětů nachází na internetovém portálu společnosti Austrian Airlines [22].

39. Tyto argumenty musí být posouzeny.

40. Podle ustálené judikatury musí vnitrostátní soud vymezit skutkový a právní rámec, do něhož jsou začleněny otázky, jež pokládá, nebo alespoň vysvětlit skutkové předpoklady, na nichž se tyto otázky zakládají, aby mohl Soudní dvůr dospět k takovému výkladu práva Společenství, jenž bude pro vnitrostátní soud užitečný [23].

41. Informace poskytnuté v předkládacím rozhodnutí mají rovněž poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit jejich vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora. Soudní dvůr opakovaně uvedl, že je jeho povinností, aby zajistil, že tato možnost bude zachována, s ohledem na to, že na základě uvedeného ustanovení je zúčastněným oznámeno pouze samotné předkládací rozhodnutí [24].

42. Je pravda, že předkládací rozhodnutí neuvádí výslovně účel, který G. Heinrich svou žalobou sleduje. Jádro jeho stížnosti je však zcela jasné. Gottfried Heinrich uvádí, že nebyl informován o tom, že tenisové rakety jsou zakázanými předměty v kabinových zava-

21 — Tiskové sdělení Komise IP/04/59 ze dne 16. ledna 2004, které lze nalézt na internetové adrese: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en. Na tomto seznamu *nejsou* tenisové rakety uvedeny jako zakázané předměty. Bez znění nevyhlášené přílohy však není možné zjistit, zda seznam v tiskovém sdělení přebírá výslovně seznam zakázaných předmětů v uvedené příloze.

22 — Ze spisu v původním řízení však vyplývá, že G. Heinrich necestoval se společností Austrian Airlines.

23 — Viz rozsudek ze dne 23. března 2006, Enirisorse (C-237/04, Sb. rozh. s. I-2843, bod 17), jakož i v něm citovaná judikatura.

24 — Viz rozsudek Enirisorse, uvedený výše v poznámce pod čarou 23, bod 18 a judikatura v něm citovaná.

zadlech, a že mu hrozí sankce (a bude mu zabráněno v nástupu), pokud by se pokusil vzít s sebou tenisové rakety na palubu letadla. Uvádí, že bezpečnostní personál, který se dostavil na palubu a vyzval jej k opuštění letadla, jednal proto protiprávně [25].

43. Ze spisu v původním řízení je zjevné, že se vnitrostátní orgány, jak v emailové korespondenci s G. Heinrichem, tak i před vnitrostátním soudem, opíraly o právo Společenství ve formě nařízení č. 2320/2002 a č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) jako základu pro zařazení (podle vnitrostátního práva) tenisových raket mezi zakázané předměty [26].

44. Gottfried Heinrich se proto u vnitrostátního soudu dovolával skutečnosti, že příloha nařízení č. 622/2003 (ve znění nařízení č. 68/2004) nebyla vyhlášena.

45. Z písemných a ústních vyjádření učiněných před Soudním dvorem je zjevné, že údaje obsažené v předkládacím rozhodnutí umožnily účastníkům řízení zaujmout užitečné stanovisko k předběžným otázkám [27]. Relevantní prvky dodatečných údajů obsažených ve spisu vnitrostátního soudu byly shrnuty ve zprávě k jednání a byly tak účastníkům řízení dány na vědomí pro účely jednání, v němž měli příležitost doplnit svá vyjádření [28].

46. Podle mého názoru splnil předkládající soud svoji povinnost poskytnout Soudnímu dvoru dostatečné podklady, pokud jde o skutkový a právní rámec sporu, které mu umožní poskytnout výklad dotyčných předpisů Společenství z hlediska skutkového stavu v původním řízení. Z tohoto důvodu proto nelze prohlásit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřípustnou [29].

47. Pokud jde o relevanci předběžných otázek, je podle ustálené judikatury v rámci nástroje spolupráce, kterým je řízení podle článku 234 ES, věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které

25 — Samotný G. Heinrich nepodal ani písemné, ani ústní vyjádření. Skutečnosti, které tvrdí ve svém písemném vyjádření ve vnitrostátním řízení (které je obsaženo ve spisu vnitrostátního soudu předloženém kanceláři soudu), pokud vnitrostátní soud rozhodne, že byly prokázány, by však naznačovaly významný nedostatek právní jistoty.

26 — Otázka ohledně výkladu nebo platnosti nařízení č. 2320/2002 nebyla předložena.

27 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 2000, ABBOI (C-109/99, Recueil, s. I-7247, bod 44).

28 — Viz rozsudek ABBOI (uvedený výše v poznámce pod čarou 27, bod 45 a citovaná judikatura).

29 — Viz opět rozsudek ABBOI, citovaný výše v poznámce pod čarou 27, body 46 a 47.

klade Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se otázky položené vnitrostátním soudem týkají výkladu práva Společenství, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout [30]. Na otázky výkladu práva Společenství se proto vztahuje domněnka relevance [31].

48. Je pravda, že za výjimečných okolností přezkoumá Soudní dvůr za účelem ověření své vlastní pravomoci podmínky, za kterých se na něj vnitrostátní soud obrátil. Odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je však možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad práva Společenství nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny [32].

49. První otázka vyvstává proto, že se předkládající soud domnívá, že se nevyhlášení přílohy nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) opírá o článek 8 nařízení č. 2320/2002, který stanoví, že se určité kategorie opatření pro bezpečnost letectví nezveřejňují, ale „aniž je dotčeno“ právo veřejnosti na přístup k dokumentům stanovené v nařízení o přístupu k dokumentům. Předkládající soud si přeje vědět, zda se lze tohoto nařízení dovolávat v případě nevyhlášení dokumentů, u kterých Smlouva výslovně jejich vyhlášení stanoví. Vnitrostátní soud proto požaduje k tomu, aby mohl rozhodnout spor, který mu byl předložen, výklad nařízení o přístupu k dokumentům.

50. Druhá otázka odráží pochybnosti vnitrostátního soudu ohledně závaznosti ustanovení práva Společenství, která nebyla vyhlášena, jež však podle jeho názoru ukládají jednotlivcům povinnosti. Domnívám se, že pojem „závaznosti“ vyžaduje posoudit jak to, zda nařízení č. 622/2003 ukládá povinnosti jednotlivcům, tak i zda je platné nebo zda skutečně právně existuje. V souladu se svými povinnostmi podle rozsudku Foto-Frost [33] se tedy vnitrostátní soud rozhodl předložit druhou otázku Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce.

30 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 18. července 2007, Lucchini Siderurgica (C-119/05, Sb. rozh. s. I-6199, bod 43 a citovaná judikatura), a rozsudek ze dne 15. listopadu 2007, International Mail Spain (C-162/06, Sb. rozh. s. I-9911, bod 23).

31 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 7. září 1999, Beck a Bergdorf (C-355/97, Recueil, s. I-4977, body 22 až 24); ze dne 5. prosince 2006, Cipolla (C-94/04 a C-202/04, Sb. rozh. s. I-11421, bod 25), a ze dne 8. listopadu 2007, Amurta (C-379/05, Sb. rozh. s. I-9569, bod 64).

32 — Viz rozsudek Amurta (uvedený výše v poznámce pod čarou 31, bod 64 a v něm citovaná judikatura).

33 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987, Foto-Frost (314/85, Recueil, s. 4199, body 17 až 20), který zakotvil zásadu, že pouze Soudní dvůr má pravomoc prohlásit určité opatření Společenství za neplatné.

51. Soudní dvůr nevyhlášenou přílohu nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) nezná. Pokud vím, nezná ji ani vnitrostátní soud. Ani jeden soud proto nemůže vědět, zda jsou tenisové rakety výslovně uvedeny na seznamu zakázaných předmětů, obsaženém v uvedené příloze, nebo zda příloha obsahuje na jiném místě zmocňující nebo kogentní ustanovení, která by mohla být rozhodná pro rozhodnutí projednávaného případu [34]. Žádný z těchto soudů proto nemůže s jistotou stanovit, zda nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) ukládá prostřednictvím své přílohy povinnosti jednotlivcům, a pokud ano, jaký je jejich přesný obsah.

52. Jak jsem však již uvedla, podstatou této věci je to, že se vnitrostátní orgány v řízení před vnitrostátním soudem zjevně opíraly o nevyhlášené právní předpisy Společenství, které jsou patrně neplatné nebo nicotné právě *proto, že* jsou nevyhlášené. Soudní dvůr může posoudit, zda nevyhlášení vede k těmto důsledkům, aniž by posuzoval obsah přílohy. Pokud dojde k závěru, že jsou dané právní předpisy Společenství neplatné nebo nicotné, nebude muset vnitrostátní soud rovněž posuzovat jejich obsah.

34 — Skutečnost, že Komise zveřejnila tiskové sdělení (viz poznámku pod čarou 21) se seznamem zakázaných předmětů (který neobsahuje tenisové rakety) je z tohoto hlediska zajímavá, ale nikoli relevantní. Soudní dvůr nedávno výslovně rozhodl v rozsudku ze dne 11. prosince 2007, Skoma-Lux (C-161/06, Sb. rozh. s. I-10841, body 47 až 50), že „zveřejnění" nařízení na internetové stránce Eur-Lex nesplňuje požadavky článku 254 ES (viz body 88 a 89 níže). *A fortiori* nelze vyhlášení prostřednictvím tiskového sdělení vydaného v omezeném počtu úředních jazyků Evropské unie (v angličtině, francouzštině a němčině) považovat za dostatečné, ani za respektující zásadu právní jistoty.

53. Z toho vyplývá, že otázky předložené k rozhodnutí o předběžné otázce jsou přípustné.

K věci samé

Úvodní poznámky

54. Smlouva o ES upravuje vyhlašování nebo oznamování opatření, která mají mít právní účinky, a právo přístupu k dokumentům orgánů Společenství. Ve Smlouvě jsou tyto odlišné otázky obsaženy ve dvou na sebe navazujících a doplňujících ustanoveních.

55. Článek 254 ES stanoví pravidla pro oznamování aktů Společenství těm, kterých se dotýkají, a zajišťuje vhodný způsob povinného sdělení – buď ve formě vyhlášení v Úředním věstníku nebo oznámení – aktů s právně závaznými účinky. Právní akty uvedené v čl. 254 odst. 1 a 2 ES jsou předmětem povinného vyhlášení v Úředním věstníku, aby se s jejich obsahem mohla seznámit co nejširší veřejnost. Právní akty menšího významu pro veřejnost, uvedené v čl. 254 odst. 3 ES – jiné směrnice, než ty,

které jsou určené všem členským státům, a rozhodnutí – se povinně oznamují těm, jimž jsou určeny; nejsou však automaticky zveřejňovány prostřednictvím vyhlášení v Úředním věstníku.

56. Pokud se z důvodů transparentnosti a otevřenější správy zdá žádoucí, aby byly veřejnosti zpřístupněny určité kategorie dokumentů, na které se *nevztahují* požadavky povinného vyhlášení podle čl. 254 odst. 1 a 2, musí být zavedeny další (doplňující) mechanismy.

57. Z článku 255 výslovně vyplývá, že tomu tak má být. Tento článek zakotvuje zásadu, že „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“, a svěřuje nezbytné pravomoci Radě a každému orgánu, aby stanovil obecné zásady a zvláštní ustanovení upravující takový přístup.

58. Nařízení o přístupu k dokumentům upravuje „obecné zásady a omezení z důvodů veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům“ [35]. Vychází při tom výslovně z článku 255 ES [36] a sleduje strukturu tohoto ustanovení Smlouvy. Proto nejprve definuje svůj účel, kterým je zajistit „co nejširší přístup k dokumentům“, stanovit pravidla zavádějící „co nejjednodušší výkon tohoto práva“ a „podporovat řádnou správní praxi přístupu k dokumentům“ [37]. Tím může být pouze míněno, že má být zajištěn přístup k dokumentům, které by *nebyly* jinak zveřejněny. Sekundární právní předpisy vydané podle článku 255 ES nejsou nezbytné k získání „přístupu“ k dokumentům, které musí být povinně vyhlášeny v Úředním věstníku podle čl. 254 odst. 1 a 2 ES [38].

59. Povinnost vyhlašovat nařízení proto jasně vyplývá přímo z čl. 254 odst. 1 a 2 ES. Je tomu tak bez ohledu na to, zda znění nařízení (obvykle v papírové nebo elektronické podobě) [39] může být považováno za „dokument“ pro účely nařízení přístupu k dokumentům.

60. Zdá se proto vhodné zabývat se předloženými otázkami v opačném pořadí.

35 — Článek 255 odst. 2 ES.

36 — Viz jeho právní základ, čtvrtý bod odůvodnění a čl. 1 písm. a).

37 — Viz článek 1 písm. a), b) a c).

38 — Viz usnesení Soudu prvního stupně ze dne 27. října 1999, Meyer v. Komise (T-106/99, Recueil, s. II-3273): „Účel rozhodnutí 94/90 [předpis předcházející nařízení o přístupu k dokumentům] nespočívá v tom, že zavedením práva na přístup veřejnosti k dokumentům, které musí Komise dodržovat, budou veřejnosti zpřístupněny dokumenty, které jsou již přístupné proto, že byly vyhlášeny v Úředním věstníku“ (bod 39).

39 — Pokud jde o nedostatečnost vyhlášení v elektronické podobě, viz rozsudek Skoma-Lux, citovaný výše v poznámce pod čarou 34, body 47 až 50.

Druhá otázka

61. Svou druhou otázkou se předkládající soud dotazuje, zda mají nařízení nebo jejich části závaznou platnost, jestliže nebyly – v rozporu s požadavkem čl. 254 odst. 2 ES – vyhlášeny v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Co představuje dostatečné vyhlášení nařízení?

62. Článek 254 odst. 1 a 2 ES je zcela jednoznačný:

„1. Nařízení […] se vyhlašují v [Úředním věstníku]. […]

2. Nařízení Rady a Komise […] se vyhlašují v [Úředním věstníku]“

63. Ze Smlouvy a z toho, co jsem uvedla ve svých úvodních poznámkách, vyplývá, že povinnost vyhlašovat nařízení podle těchto ustanovení je jednoznačná a bezvýjimečná.

64. Příloha je nedílnou součástí legislativního opatření. Opačný názor by umožnil jeho autorům, aby se vyhnuli požadavkům článku 254 ES jednoduše tím, že by vložili věcná ustanovení do nevyhlášené přílohy. Přesně to zamýšlela učinit Komise v projednávaném případě. Vyhlášená ustanovení nařízení č. 622/2003 jsou pouhým skeletem [40]. Adresát se nemůže dozvědět o účincích nařízení bez nahlédnutí do přílohy, protože příloha obsahuje veškerou hmotněprávní úpravu nařízení [41].

65. Nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) je značně stručné v odůvodnění přijatého postupu tkvícího v tom, že bylo vydáno nařízení a věcná ustanovení nebyla

40 — Zahrnují v následujícím pořadí: cíl nařízení (článek 1), definice (článek 2), odkaz na přílohu, jejíž utajení se požaduje (článek 3), zmocňující ustanovení ohledně nových technických metod a postupů (článek 3a), požadavek na oznámení, pokud členské státy použijí vnitrostátní bezpečnostní opatření na malá letiště, namísto opatření uvedených v nařízení (článek 4), obdobný požadavek na oznámení, pokud jsou přijata náhradní opatření, jelikož kontrolovaní cestující a příletoví cestující nemohou být fyzicky odděleni (článek 5) a obvyklé ustanovení konkretizující datum vstupu v platnost a přímou použitelnost (článek 6).

41 — A to „opatření nezbytná k zavedení a technické úpravě společných základních norem týkajících se letecké bezpečnosti, která mají být začleněna do národních programů bezpečnosti civilního letectví“: viz článek 1, na který odkazuje článek 3. Zdá se, že přijatá legislativní technika jasně porušuje bod 22 interinstitucionální dohody o redakční kvalitě, který neumožňuje, aby příloha obsahovala jakékoli nové právo nebo novou povinnost neuvedené v normativní části.

přitom vložena do normativní části, ale do nevyhlášené přílohy. Jeho body odůvodnění stanoví stručně, že „nařízení je nejvhodnějším nástrojem“ [42] pro přijetí opatření ze strany Komise k provedení společných základních norem pro opatření pro bezpečnost letectví v rámci Evropské unie, aniž by vysvětlovaly, proč tomu tak je. Obdobně stručně je odůvodněno vložení veškerých věcných ustanovení do nevyhlášené přílohy: tato volba byla učiněna „v souladu s nařízením […] č. 2320/2002 a s cílem zabránit protiprávním činům“ [43]. To je stěží slučitelné s pokyny obsaženými v interinstitucionální dohodě o redakční kvalitě [44]. Avšak podle mého názoru by ani důkladnější odůvodnění nepostačovalo k vynětí nařízení z povinnosti úplného vyhlášení v Úředním věstníku.

66. Jak poznamenal Evropský parlament při jednání, stanovisko Komise je navíc protismyslné. Jestliže se Komise domnívala, že článek 8 nařízení č. 2320/2002 vyžadoval utajení seznamu zakázaných předmětů, bylo zveřejnění tiskové zprávy [45] zjevným porušením uvedeného článku. Pokud se naopak Komise domnívala, že seznam zakázaných předmětů nespadá pod článek 8, měla jej samozřejmě vyhlásit v Úředním věstníku. Obecné „pokyny“ uvádějící druhy předmětů, které mají být zakázány, se skutečně vyskytují ve (vyhlášeném) dodatku k (vyhlášené) příloze nařízení č. 2320/2002. Je proto dost obtížné odhalit logický důvod, proč *nejsou* vyhlášeny údaje, u kterých se (údajně) jedná o rozšířenou verzi uvedeného seznamu. Konečně je rozporné, pokud je v preambuli k nařízení č. 68/2004 (podle mého názoru zcela správně) uvedeno, že „existuje… potřeba harmonizovaného seznamu, který bude přístupný veřejnosti […]“ [46], a poté takový seznam není zveřejněn.

67. Vyhlášení pouhého rámce bez veškerého věcného obsahu bylo proto vadným a nedostatečným vyhlášením, které nesplňuje požadavky čl. 254 odst. 2 ES.

42 — Bod 1 odůvodnění.

43 — Bod 2 odůvodnění.

44 — Viz interinstitucionální dohoda o redakční kvalitě, pokyny 1, 3, a 22. K významu této dohody viz stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ve věci Alliance for Natural Health, citované v poznámce pod čarou 17, bod 88. Podrobnější „Společná praktická příručka: Příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby zapojené do redakce právních předpisů v rámci orgánů Společenství“ („SPP“, dostupná na internetové stránce http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm a násl.) odkazuje obdobně na důležitost jasného a dostatečného odůvodnění, zejména u represivních opatření: viz zejména SPP, pokyn č. 10 (zejména 10.14), 18 a 22.

45 — Viz poznámka pod čarou 21.

46 — Bod 3 odůvodnění nařízení č. 68/2004. Bod 4 odůvodnění uznává, že „takový seznam nemůže být nikdy vyčerpávající“ a že „vhodný orgán by měl být proto oprávněn zakázat i další předměty než ty, které jsou již na seznamu“, a bezprostředně k tomu dodává, že „před odbavením a během něj by měli být cestující jasně informováni o předmětech, které jsou zakázány“.

Právní následky nevyhlášení nařízení

– Nevynutitelnost nevyhlášených opatření vůči jednotlivcům

68. Jestliže Soudní dvůr nebude chtít v rozporu s tím, co navrhuji [47], rozhodnout o platnosti nařízení, měl by nicméně připomenout svou ustálenou judikaturu, podle níž právní akty Společenství, které nebyly vyhlášeny, nemohou veřejnosti ukládat povinnosti.

69. Soudní dvůr několikrát rozhodl, že „zásada právní jistoty vyžaduje, aby právní úprava Společenství umožnila dotčeným osobám seznámit se přesně s rozsahem povinností, které jim ukládá“ [48], a že „[p]rávní subjekty musí mít možnost jednoznačně poznat svá práva a povinnosti a postupovat podle toho“ [49].

70. Ani Soudní dvůr ani předkládající soud se s touto tajnou přílohu nemohly seznámit. Žádný soud proto nemůže věrohodně říci, zda, a pokud ano, jak a v jakém rozsahu, se nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) dotklo G. Heinricha. Oba soudy pouze vědí, že vnitrostátní orgány vycházely při zamezení nástupu G. Heinricha do letadla z nařízení č. 622/2003 (spolu s nařízením č. 2320/2002).

71. Jestliže Soudní dvůr rozhodne, že vydá rozhodnutí pouze ohledně otázky, zda nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) ukládá povinnosti jednotlivcům, mám za to, že by se měl omezit na abstraktní rozhodnutí, že tajná příloha nemůže obsahovat, nebo být zdrojem *žádné* povinnosti pro jednotlivce.

72. Ráda bych stručně načrtla možnosti, které Soudní dvůr má, pokud se rozhodne překročit toto abstraktní prohlášení a posoudit, zda příloha nařízení č. 622/2003 skutečně zamýšlela uložit jednotlivcům povinnosti.

73. Zdá se mi, že pokud jde o právní základ pro opatření přijatá proti G. Heinrichovi, jsou možné tři případy:

47 — V bodech 78 až 110 níže.

48 — Viz rozsudky ze dne 1. října 1998, Spojené království v. Komise (C-209/96, Recueil, s. I-5655, bod 35); ze dne 20. května 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma a Salumificio S. Rita (C-108/01, Recueil, s. I-5121, bod 89); ze dne 21. února 2006, Halifax a další (C-255/02, Sb. rozh. s. I-1609, bod 72), a ze dne 21. června 2007, ROM-projecten (C-158/06, Sb. rozh. s. I-5103, bod 25).

49 — Viz rozsudky ze dne 13. února 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Recueil, s. I-431, bod 27); ze dne 26. října 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Sb. rozh. s. I-10211, bod 79). Viz také rozsudky ze dne 25. ledna 1979, Racke (98/78, Recueil, s. 69, bod 15), a ROM-projecten (uvedený výše v poznámce pod čarou 48, bod 25).

a) Opatření byla založena na svrchovaných vnitrostátních pravomocech nebo na nařízení č. 2320/2002, jehož článek 6 ponechává členským státům dostatečně velký prostor pro uvážení. Pokud tomu tak je, nemá nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) žádný význam pro věc, kterou projednává vnitrostátní soud.

b) Opatření byla založena na vnitrostátních pravomocech, které samy o sobě vyplývají výlučně z přílohy nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů), nebo jí jsou vymezeny, bez níž by nebyla platná. V tomto případě závisí zákaz vnášení tenisových raket do letadla zcela na nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů).

c) Opatření představovala přímé použití ustanovení přílohy. Důsledek pro zákaz tenisových raket by byl stejný, jako v bodě b).

74. Jelikož se Soudní dvůr nemohl seznámit s nevyhlášenou přílohu nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů), nemůže dospět k odůvodněnému závěru ohledně toho, která hypotéza je správná.

75. Nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) je prováděcím nařízením, které vydala Komise podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 2320/2002 v souladu s postupem uvedeným v čl. 9 odst. 2 tohoto nařízení. Má být (pravděpodobně) vykládáno ve spojení s čl. 4 odst. 1 uvedeného nařízení, přílohou a dodatkem k příloze tohoto nařízení. Bod 4 přílohy vyžaduje, aby cestující, kteří mají u sebe zakázané předměty, tyto předměty odevzdali, jinak jim bude odepřen vstup do vyhrazeného bezpečnostního prostoru nebo případně do letadla. Dodatek obsahuje pokyny ohledně toho, co se má považovat za zakázané předměty. Zdá se pravděpodobné, že aktuální seznam zakázaných předmětů společně s podrobnými údaji ohledně toho, co se má považovat za zakázané předměty (a proč), a jakékoli výslovné nebo implicitní schválení dodatečných opatření na úrovni Společenství je třeba hledat v příloze k nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů). Článek 12 nařízení č. 2320/2002 vyžaduje od členských států, aby zajistily, že sankce za porušení ustanovení tohoto nařízení budou „účinné, přiměřené a odrazující“.

76. Vzhledem k tomu se mi intuitivně zdá pravděpodobné, že nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) ukládá jednotlivcům povinnosti. To je však pouhá spekulace. Tato otázka může být vyřešena pouze po seznámení se s přílohou nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů).

77. Nemyslím si tedy, že Soudní dvůr může rozhodnout o tom, zda příloha k nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) ukládá povinnosti jednotlivcům, aniž by požadoval nahlédnutí do přílohy a znovuotevřel ústní část řízení. To však Soudnímu dvoru nenavrhuji.

– Platnost nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů)

78. Druhá otázka se netýká výslovně otázky platnosti. Z předkládacího rozhodnutí je však zjevné, že vnitrostátní soud má vážné pochybnosti ohledně závazného účinku nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů), a že tyto pochybnosti vedly k předložení předběžné otázky [50].

79. Za těchto okolností může Soudní dvůr rozhodnout o otázce platnosti dotčeného opatření Společenství [51]. Ačkoli mají vnitrostátní soudy rozhodnout o relevanci otázek, které předkládají Soudnímu dvoru, je úkolem Soudního dvora „určit ze všech skutečností předložených vnitrostátním soudem ta ustanovení práva Společenství, která s přihlédnutím k předmětu sporu vyžadují výklad nebo případně posouzení z hlediska platnosti“ [52].

80. Budu se nyní proto věnovat otázce, jaké důsledky má nevyhlášení nařízení na jeho platnost.

81. V rozsudku Opel Austria [53] Soud prvního stupně rozhodl, že je v rozporu se zásadou právní jistoty, pokud vydání Úředního věstníku, ve kterém bylo vyhlášeno sporné nařízení, je úmyslně antidatováno, takže nařízení proto vstoupilo v platnost před svým vyhlášením [54]. Nařízení bylo proto zrušeno.

82. Soudní dvůr několikrát rozhodl, že zásada právní jistoty obecně brání tomu, aby počátek časové působnosti aktu Společenství byl stanoven na den předcházející jeho vyhlášení, a dodal, že „ve výjimečných případech“ tomu

50 — Viz body 31 a 50 výše.

51 — Viz rozsudky ze dne 1. prosince 1965, Schwarze (16/65, Recueil, s. 877, zvláště s. 886); ze dne 3. února 1977, Strehl (62/76, Recueil, s. 211), a ze dne 15. října 1980, Roquette Frères (145/79, Recueil, s. 2917, body 6 a 7).

52 — SA Roquette Frères, citovaný výše, bod 7.

53 — T-115/94, Recueil, s. II-39.

54 — Body 127 až 133. Viz také bod 124 obecně ohledně zásady právní jistoty, která zejména vyžaduje, aby právní úprava, která vyvolává nepříznivé důsledky pro jednotlivce, byla jasná a přesná a její použití bylo pro jednotlivce předvídatelné [viz rovněž v tomto smyslu rozsudky ze dne 15. prosince 1987, Irsko v. Komise (325/85, Recueil, s. 5041); Van Es Douane Agenten (uvedený výše v poznámce pod čarou 49, bod 27); ze dne 15. února 1996, Duff a další (C-63/93, Recueil, s. I-569, bod 20), a ze dne 7. června 2005, VEMW a další (C-17/03, Sb. rozh. s. I-4983, bod 80)].

může být jinak, pokud to vyžaduje cíl, jehož má být dosaženo, a pokud je náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob [55]. V důsledku toho se může názor, že právní nástroje Společenství mohou mít právní účinky i v době, kdy ještě nejsou vyhlášeny, opírat o judikaturu pouze v omezeném rozsahu [56].

83. Tyto případy se týkaly opožděného vyhlášení [57]. V projednávané věci neměla být příloha nikdy vyhlášena. Závěr Soudu prvního stupně ve věci Opel Austria se zdá být tedy *a fortiori* použitelný. Krom toho, pokud Soudní dvůr umožní retroaktivitu, musí být splněny dvě podmínky: musí to vyžadovat cíl, jehož má být dosaženo, a musí být náležitě respektováno legitimní očekávání dotčených osob [58]. Lze se stěží domnívat, že v tomto případě budou obě podmínky splněny.

84. Rozsudek Soudního dvora ve věci Sevince [59] neposkytuje relevantní poznatky pro projednávanou věc. Soudní dvůr v prvně uvedené věci rozhodl, že nevyhlášení rozhodnutí Rady o přidružení EHS-Turecko č. 2/76 a č. 1/80 nebrání tomu, aby tato ustanovení měla přímý účinek, kterého se mohou dovolávat jednotlivci [60]. Ani v článku 254 ES, ani v Dohodě o přidružení EHS-Turecko [61] však není stanovena žádná povinnost takové akty vyhlašovat [62].

85. Judikatura týkající se povinnosti podle čl. 254 odst. 3 ES oznamovat (individuální) rozhodnutí těm, jimž jsou určena, však může napomoci, neboť takový požadavek na oznámení může být považován jako funkční ekvivalent požadavku na vyhlášení uvedeného v čl. 254 odst. 1 a 2 ES. Cílem obou těchto požadavků je informovat osoby dotčené právním předpisem o obsahu jeho ustanovení.

55 — Viz zejména rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další (C-331/88, Recueil, s. I-4023, bod 45); ze dne 2. října 1997, Parlament v. Rada (C-259/95, Recueil, s. I-5303, bod 21), a ze dne 28. listopadu 2006, Parlament v. Rada (C-413/04, Sb. rozh. s. I-11221, bod 75).

56 — Viz rozsudky Racke (uvedený výše v poznámce pod čarou 49, bod 20), a ze dne 25. ledna 1979, Decker (99/78, Recueil, s. 101, bod 8), (oba rozsudky se týkaly měnových vyrovnávacích částek v odvětví s vínem), jakož i rozsudek ve spojených věcech ze dne 21. února 1991, Zuckerfabrik (C-143/88 a C-92/89, Recueil, s. I-415, bod 52), jehož předmětem byl příspěvek vybíraný od producentů cukru za předchozí hospodářský rok. Viz rovněž případy týkající se „izoglukózy“: rozsudky ze dne 30. září 1982, Amylum v. Rada (108/81, Recueil, s. 3107); ze dne 30. září 1982, Roquette Frères v. Rada (110/81, Recueil, s. 3159), a ze dne 30. září 1982, Tunnel Refineries v. Rada (114/81, Recueil, s. 3189).

57 — Viz také rozsudek ve věci Hauptzollamt Bielefeld v. König (185/73, Recueil, s. 607), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že opožděné vyhlášení má dopad na datum, od kterého může být nařízení používáno a vyvolávat účinky, a ne na jeho samotnou platnost (bod 6).

58 — Viz obdobně stanovisko generálního advokáta Tizzana ve věci „Goed Onen“ (rozsudek ze dne 26. dubna 2005, C-376/02, Sb. rozh. s. I-3445, body 31 a 35), které parafrázují rozsudky citované výše v poznámce pod čarou 55.

59 — Rozsudek ze dne 20. září 1990, Sevince (C-192/89, Recueil, s. I-3461).

60 — Soudní dvůr pečlivě odlišil důsledky pro členský stát od důsledků pro jednotlivce a uvedl, že „[ch]ybějící vyhlášení těchto rozhodnutí … [může] sice bránit tomu, aby se použila na jednotlivce, tento však není zbaven oprávnění dovolat se vůči veřejným orgánům práv, která mu tato rozhodnutí přiznávají“ (bod 24).

61 — Úř. věst. 1973, C 113, s. 1).

62 — Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 1999, Portugalsko v. Rada (C-149/96, Recueil, s. I-8395). Rozhodnutí napadené v této věci (rozhodnutí Rady č. 96/386/ES ze dne 26. února 1996 o uzavření memorand o porozumění mezi Evropským společenstvím a Pákistánskou islámskou republikou a mezi Evropským společenstvím a Indickou republikou o opatřeních v oblasti přístupu na trh pro textilní výrobky, Úř. věst. L 153, s. 47; Zvl. vyd. 11/24, s. 161) nemělo konkrétního adresáta. Toto rozhodnutí tedy nespadalo do kategorie aktů, jejichž vyhlášení vyžaduje článek 254 ES (jinak tomu bude na základě článku 297 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud vstoupí v platnost Lisabonská smlouva). Jednalo se nicméně o opatření, které si zjevně zasloužilo vyhlášení. Za těchto podmínek tedy Soudní dvůr právem rozhodl, že „opožděné vyhlášení aktu Společenství v Úředním věstníku Evropských společenství nemá dopad na platnost tohoto aktu“ (bod 54).

86. Soudní dvůr jasně zdůraznil v rozsudku Hoechst, že „[zcela opomenuté] oznámení [může] mít pouze takové důsledky, jakými je rozhodnutí o nicotnosti nebo zrušení dotyčného aktu“. Soudní dvůr dodal, že „právo Společenství nezná přechodnou situaci mezi konstatováním nicotnosti aktu a jeho zrušením“, a že „nelze proti tomuto závěru namítat, že na základě čl. 254 odst. 3 ES nabývají rozhodnutí účinku svým oznámením, a že v případě neoznámení nemá rozhodnutí žádný účinek. Pro oznámení aktu, stejně jako pro každý jiný podstatný formální požadavek, totiž platí, že buď je nesrovnalost tak závažná a zjevná, že vede k nicotnosti napadeného aktu, nebo že představuje porušení podstatných formálních náležitostí, které může vést k jeho zrušení“ [63].

87. V rozsudku Španělsko v. Komise [64] Soudní dvůr rozhodl, že neoznámení může za určitých okolností odůvodnit zrušení aktu orgánu Společenství [65]. Tímto Soudní dvůr považoval neoznámení nikoli pouze za překážku vstupu v platnost určitého opatření [66], ale spíše za zásadní vadu, která má vliv na jeho platnost. Myšlenkový základ pro uvedený přístup by mohl být bez dalšího přenesen na nevyhlášení nařízení.

88. Velmi nedávno posuzoval Soudní dvůr ve věci Skoma-Lux [67] právní důsledky skutečnosti, že nařízení Společenství, které měla Skoma-Lux údajně porušit, nebylo v rozhodné době vyhlášeno v českém jazyce v Úředním věstníku. Soudní dvůr jednoznačně uvedl [68], že „ze samotného znění ustanovení čl. 254 odst. 2 ES vyplývá, že nařízení Společenství může vyvolávat právní účinky, pouze pokud bylo vyhlášeno v *Úředním věstníku Evropské unie*“. Nahlíženo izolovaně může vést toto tvrzení k závěru, že nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů), které nebylo vyhlášeno v celém rozsahu, nemůže vyvolávat jakékoli právní účinky. V samotné věci Skoma-Lux se takovému závěru Soudní dvůr opatrně vyhnul. Spíše v samostatných krocích posuzoval, zaprvé, zda lze dotčené nařízení uplatňovat proti jednotlivcům (a dospěl k závěru, že tomu tak není) [69], zadruhé, zda nařízení nicméně zavazuje dotyčný členský stát již od jeho přistoupení (a rozhodl, že tomu tak je) [70], a teprve poté se zatřetí zabýval důsledky, zejména, zda vnitrostátní rozhodnutí přijatá na základě uvedeného nařízení, a která se stala konečnými podle platných právních předpisů, musejí být zpochybněna (na což Soudní dvůr odpověděl záporně, přičemž však z tohoto pravidla vyňal „správní opatření nebo soudní rozhodnutí, zejména ta, která jsou represivní povahy a zasahují do základních práv“) [71].

63 — Rozsudek ze dne 8. července 1999, Hoechst v. Komise (C-227/92 P, Recueil, s. I-4443, body 68, 71 a 72).

64 — Rozsudek ze dne 18. června 2002 (C-398/00, Recueil, s. I-5643).

65 — Bod 33; viz rovněž rozsudek ze dne 2. července 2002, SAT.1 v. OHIM (SAT.2) (T-323/00, Recueil, s. II-2839, bod 12), ve kterém měl Soud za to, že z hlediska skutkového stavu, který projednával, nedošlo ke skutečnému porušení.

66 — Viz rozsudek ze dne 14. července 1972, Imperial Chemical Industries v. Komise (48/69, Recueil, s. 619, body 39 a 40). Viz rovněž rozsudek Soudu ve spojených věcech ze dne 28. května 1998, W v. Komise (T-78/96 a T-170/96, Recueil FP, s. I-A-239 a II-745, bod 183).

67 — Citovaný v poznámce pod čarou 34.

68 — V bodě 33.

69 — Viz body 32 až 51 a 60.

70 — Viz body 57 až 59.

71 — Viz body 67 až 73. Soudní dvůr pak ponechal příslušným vnitrostátním orgánům, aby zjistily, zda takový případ v konkrétním případě nastal.

89. Jemněji odstupňovaný přístup Soudního dvora ve věci Skoma-Lux byl odůvodněn skutečností, že vyhlášení nařízení nebylo opomenuto ve všech jazycích, nýbrž se neuskutečnilo včas v úředním jazyce dotyčného přistupujícího státu. Proto se zdálo opodstatněným rozlišovat mezi následky pro členské státy a jednotlivce. Jednotlivcům musí být umožněno dozvědět se o svých právech a povinnostech v úředním jazyce nebo v jednom z úředních jazyků členského státu, jehož státními příslušníky jsou, jenž je pravděpodobně jejich mateřským jazykem. Členský stát však již *acquis communautaire* znal a výslovně jej přijal. Bylo proto rozumné rozhodnout, že by měl být vázán uvedeným nařízením, které tvoří část tohoto (vyhlášeného) *acquis*.

90. V projednávaném případě nebylo znění přílohy nikdy vyhlášeno. Nevyhlášení nebylo navíc ani náhodné ani neúmyslné [72]. Komise vydala vědomě řadu nových opatření (nařízení č. 622/2003 a z něj vyplývající právní akty, mimo jiné zejména nařízení č. 68/2004) a vyhlásila je vždy jen zčásti, přičemž přílohu (s hmotněprávní úpravou) utajila. Jinými slovy se jedná o systematickou a úmyslnou praxi nevyhlašování.

91. Docházím k závěru, že úplné opomenutí vyhlášení nařízení nebo jeho nedílné části v rozporu s článkem 254 ES představuje porušení podstatných procesních náležitostí, které vede přinejmenším k neplatnosti.

– Časové omezení

92. Jestliže Soudní dvůr prohlásí nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) za neplatné, vyvstává otázka, od jakého okamžiku je takové rozhodnutí účinné. Při jednání požadovaly vlády Polska, Rakouska a Spojeného království, aby Soudní dvůr prohlásil, že všechna opatření přijatá na základě sporného nařízení zůstávají zachována, dokud Komise nevydá nové opatření. Neuvedly však, jaké důsledky plynoucí z neplatnosti nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) by odůvodnily omezení časových účinků rozsudku.

93. Je pravda, že Soudní dvůr v některých případech zachoval účinky neplatných předpisů až do vydání předpisů nových. Ve věci Van Landschoot [73] Soudní dvůr dospěl k závěru, že napadené nařízení je diskriminační v rozsahu, v jakém se pravidla upravující osvobození od poplatku nevztahují na určité kategorie hospodářských subjektů. Pouhé prohlášení neplatnosti by až do přijetí nové právní úpravy vedlo k vyloučení veškerého osvobození. Soudní dvůr použil obdobně čl. 174 odst. 2 Smlouvy o EHS (nyní článek 231 ES), podle kterého může Soudní dvůr

72 — Viz bod 113 níže.

73 — Rozsudek ze dne 29. června 1988 (300/86, Recueil, s. 3443).

uvést, jaké účinky nařízení, které prohlásil za neplatné, jsou nadále považovány za zachované [74]. V souladu s tím dospěl k závěru, že až do vydání nové právní úpravy musí příslušné orgány nadále uplatňovat osvobození, a rozšířit jej ovšem i na hospodářské subjekty dotčené zjištěnou diskriminací [75].

94. Takto došlo k rozšíření okruhu hospodářských subjektů s nárokem na osvobození – což je důsledek, který nelze docílit pouhým prohlášením neplatnosti sporného nařízení [76].

95. Nejsem přesvědčena, že je v projednávaném případě nezbytné zachovat účinky nařízení č. 622/2003.

96. Prohlášení, že nařízení č. 622/2003 je neplatné, nemění nic na povinnostech, které již byly členským státům uloženy na základě nařízení č. 2320/2002, aby při výkonu své pravomoci podle vnitrostátního práva přijaly nezbytná opatření k zabránění tomu, aby byly zakázané předměty vnášeny do vyhrazených prostor nebo do letadel, a aby splnily ostatní opatření, která jsou stanovena, nebo na která se odkazuje v oblasti bezpečnosti civilního letectví. Dodatek k příloze nařízení č. 2320/2002 uvádí, že „níže je uveden přehled pro rozpoznání možných druhů zbraní a zakázaných předmětů, nicméně to, zda nějaký objekt může být užit jako zbraň, je třeba v jednotlivých případech posuzovat podle okolností“. Na tomto základě mohou členské státy plně zajistit přijetí vnitrostátních pravidel, aby do doby, než bude přijato nové nařízení (obsahující seznam zakázaných předmětů), které bude náležitě vyhlášeno, zamezily vnášení potenciálních zbraní do vyhrazených prostor nebo do letadel.

97. Konkrétní povinnosti, které již byly členským státům uloženy na základě nařízení č. 2320/2002, jsou posíleny obecnější povinností podle článku 10 ES „přijmout veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které […] jsou důsledkem činnosti orgánů Společenství“ k „usnadnění plnění

74 — Viz např. rozsudky ze dne 10. března 1992, Lomas a další (C-38/90 a C-151/90, Recueil, s. I-1781, bod 23), a ze dne 8. listopadu 2001, Silos (C-228/99, Recueil, s. I-8401, body 35 až 38).

75 — V bodech 22 až 24.

76 — Stanovisko generální advokátky Stix-Hackl ve věci C-475/03, Banca Popolare di Cremona (rozsudek ze dne 3. října 2006, C-475/03, Sb. rozh. s. I-9373, body 132 až 134) poskytuje užitečný přehled případů, ve kterých Soudní dvůr omezil časový účinek rozsudku o předběžné otázce týkající se platnosti opatření přijatého orgány Společenství. Ohledně příkladu žaloby na neplatnost, ve kterém Soudní dvůr zachoval platnost části ustanovení práva Společenství až do přijetí nového ustanovení, viz rozsudek ze dne 18. října 2007, Komise v. Parlament a Rada (C-299/05, Sb. rozh. s. I-8695, body 74 a 75). V této věci by pouhá skutečnost, že bylo zrušeno zahrnutí příspěvku na živobytí pro zdravotně postižené („DLA“), poskytovaného ve Spojeném království, na seznam uvedený v příloze IIa nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, ve znění pozdějších předpisů, měla za následek přinucení Spojeného království k tomu, aby přiznalo složku „pohyblivost“ této dávky neurčitému počtu příjemců v celé Evropské unii, ačkoliv charakter této části DLA jako nepříspěvkové dávky nemůže být popírán a mohla být proto legálně uvedena na seznamu IIa jako do zahraničí nepřenositelná dávka.

poslání Společenství“ a „zdržet se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Společenství“. Ze samotného nařízení č. 2320/2002 vyplývá, o jaké cíle se jedná, a jak jich má být dosaženo, a členské státy (samozřejmě) znaly obsah nevyhlášené přílohy k nařízení č. 622/2003.

98. Komise bude mít rovněž možnost v mezidobí od přednesení tohoto stanoviska během porady Soudního dvora, zauvažovat o tom, jak zajistit, aby veškerá specifická bezpečnostní opatření na letištích, která jsou stanovena pouze v příloze k nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů), nebyla ohrožena v případě, že Soudní dvůr obecně rozhodne o právních účincích uvedeného nařízení [77].

99. Soudní dvůr krom toho vždy využil možnosti omezit časové účinky rozsudku, aby splnil požadavky právní jistoty. V projednávaném případě je jasné, že právní jistota pro jednotlivce ohledně jediné známé části [78] přílohy nařízení č. 622/2002 (ve znění pozdějších předpisů) by utrpěla naopak ještě více, kdyby bylo nařízení zachováno v platnosti až do doby přijetí nových opatření k nahrazení celého nařízení.

100. Konečně by snad bylo možné namítnout, že veřejný zájem na zachování pravidel zvyšujících bezpečnost na letištích vyžaduje, aby Soudní dvůr buď zavřel oči před jasným porušením povinného požadavku vyhlášení, nebo využil výjimečné pravomoci zachovat s konečnou platností účinky vadného opatření. Podle mého názoru je tento argument pochybný. Jak jsem právě uvedla, Soudní dvůr nemusí uvedenou pravomoc vykonat, aby bylo zabráněno ohrožení veřejné bezpečnosti na letištích. Obdobné argumenty jsou nezřídka uplatňovány v obtížných dobách k odůvodnění odchylky od běžně používané zásady právního státu – ať se již jedná o zrušení záruk základních práv, omezení soudního přezkumu, nebo zmírnění následků takového přezkumu. V Evropské unii, která se řídí zásadou právního státu a jejíž Soudní dvůr má podle Smlouvy povinnost zajistit „dodržování práva“, není pro takové argumenty prostor [79].

101. Navrhuji proto, aby pro rozsudek v této věci nebylo stanoveno žádné časové omezení jeho účinků.

77 — Ohledně toho, co může Komise učinit, viz body 111 až 120 níže.

78 — I když obsah seznamu zakázaných předmětů není znám, je zřejmé, že příloha nařízení č. 622/2003 takový seznam *obsahuje*.

79 — Článek 220 ES (bývalý článek 164). Srovnej stanovisko generálního advokáta Poiarese Madura ve věci C-402/05 P, Kadi v. Rada, stanovisko ze dne 16. ledna 2008, bod 35: „[…] tam, kde se má za to, že rizika pro veřejnou bezpečnost jsou mimořádně vysoká, je vyvíjen skutečně velký tlak na přijetí opatření, která nezohledňují práva jednotlivců […] v takových případech by soudy měly plnit svou povinnost dbát na dodržování pravidel právního státu se zvýšenou ostražitostí“.

– Má jít Soud dál a prohlásit nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) za nicotné?

102. Předkládající soud má za to, že nevyhlášení nařízení vede k jeho nicotnosti.

103. Soudní dvůr již několikrát rozhodl, že aktům orgánů Společenství v zásadě svědčí presumpce legality, a že zakládají právní účinky tak dlouho, dokud nejsou vzaty zpět, zrušeny v rámci žaloby na neplatnost nebo prohlášeny neplatnými v návaznosti na předběžnou otázku nebo námitku protiprávnosti [80].

104. Výjimku z této zásady tvoří doktrína nicotného aktu. Podle uvedené doktríny akty stižené vadou, jejíž závažnost je tak zjevná, že nemůže být strpěna v právním řádu Společenství, musí být pokládány za akty bez právního účinku, dokonce i dočasného, to znamená, že musí být považovány za právně nicotné. Tato doktrína směřuje k zachování rovnováhy mezi dvěma základními, ale někdy si vzájemně odporujícími požadavky, jež musí právní řád splňovat, a sice mezi stabilitou právních vztahů a dodržováním legality [81].

105. Závažnost následků, které jsou spojeny s rozhodnutím o nicotnosti aktu orgánu Společenství, předpokládá, že z důvodů právní jistoty je toto rozhodnutí vyhrazeno jen pro skutečně zcela krajní případy [82]. Část nauky zastává názor, že nevyhlášení nařízení spadá do této kategorie [83].

106. Pokud je mi známo, prohlásil Soudní dvůr určitý akt za nicotný doposud pouze jednou, a to ve věci Société des usines à tubes

80 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 15. června 1994, Komise v. BASF a další (C-137/92 P, Recueil, s. I-2555, bod 48); Hoechst (uvedený výše v poznámce pod čarou 63, bod 69); ze dne 8. července 1999, Chemie Linz v. Komise (C-245/92 P, Recueil, s. I-4643, bod 93), a ze dne 5. října 2004, Komise v. Řecko (C-475/01, Sb. rozh. s. I-8923, bod 18).

81 — Rozsudky Komise v. BASF a další, Chemie Linz v. Komise a Komise v. Řecko (uvedené výše v poznámce pod čarou 80, body 49, 94 a 19), a Hoechst (uvedený výše v poznámce pod čarou 63, bod 70).

82 — Rozsudky Komise v. BASF a další, Chemie Linz v. Komise a Komise v. Řecko (uvedené výše v poznámce pod čarou 80, body 50, 95 a 20), a Hoechst (uvedený výše v poznámce pod čarou 63, bod 76). Mezi dalšími věcmi, ve kterých bylo rozhodnuto, že napadený akt *není* nicotný, lze citovat rozsudky ze dne 12. července 1957, Algera a další v. Assemblée commune (7/56 a 3/57 až 7/57, Recueil, s. 81, zvláště bod 122); ze dne 21. února 1974, Kortner a další v. Rada a další (15/73 až 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 až 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 a 135/73 až 137/73, Recueil, s. 177, bod 33); ze dne 26. února 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. Komise (15/85, Recueil, s. 1005, body 10 a 11: („aniž by bylo nezbytné vyslovit se vůbec k závažnosti nesrovnalostí tvrzených Komisí, postačí konstatovat, že ani jedna není zjevná. Žádnou nesrovnalost nelze odhalit již z textu rozhodnutí.“); ze dne 30. června 1988, Komise v. Řecko (226/87, Recueil, s. 3611, bod 16); rozsudek Soudního dvora ze dne 8. července 1999, Hüls v. Komise (C-199/92 P, Recueil, s. I-4287, body 84 až 88); ze dne 8. července 1999, ICI v. Komise (C-200/92 P, Recueil, s. I-4399, body 70 až 73); ze dne 8. července 1999, Montecatini v. Komise (C-235/92 P, Recueil, s. I-4539, body 96 až 100); ze dne 30. ledna 2002, Itálie v. Komise (C-107/99, Recueil, s. I-1091, bod 45); Komise v. Řecko (uvedený výše v poznámce pod čarou 80, body 18 až 21), a rozsudek Soudu ze dne 25. října 2007, SP v. Komise (T-27/03, T-46/03, T-58/03 a T-79/03 a T-80/03, T-97/03 a T-98/03, Sb. rozh. s. II-4331, bod 122).

83 — Viz např. H. Von der Groeben, J. Thiesing a C.-D. Ehlermann (vyd.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. vydání, Band 4: Art. 189 – 314 (2004), s. 834, bod 14.

de la Sarre [84]. V této věci bylo sporné, zda dopis zaslaný Vysokým úřadem lze považovat za stanovisko ve smyslu čl. 54 odst. 4 UO. Tato stanoviska musí být totiž mimo jiné odůvodněna. Tento dopis však odůvodněn nebyl. Soudní dvůr stanovil, že odůvodnění stanoviska je jasně požadováno v článcích 5, 15 a 54 UO, a bylo krom toho podstatnou náležitostí. Bez uvedení důvodů nemohlo takové stanovisko právně existovat. Jelikož akt, na jehož zrušení žaloba směřovala, byl právně nicotný, prohlásil Soudní dvůr žalobu za nepřípustnou pro bezpředmětnost.

107. V rozsudku BASF v. Komise [85] Soud prvního stupně rozhodl, že rozhodnutí Komise je nicotné. Soudní dvůr zvrátil uvedený rozsudek v rámci kasačního opravného prostředku, jelikož měl za to, že pochybení týkající se pravomoci, i formální pochybení zjištěná Soudem prvního stupně, ať již posuzovaná samostatně nebo společně, nebyla tak závažná, že by rozhodnutí muselo být prohlášeno za právně nicotné [86].

108. Zdá se mi, že pochybení, kterým je stiženo nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) – přetrvávající a úmyslné porušování kategorických požadavků na vyhlášení podle čl. 254 odst. 2 ES, pokud jde o *veškerou* hmotněprávní podstatu nařízení – je tak zjevné, že jej právní řád Společenství nemůže tolerovat. Upřednostňuji tedy prohlásit nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) za nicotné. Otázka případného časového omezení rozsudku pak přestává být relevantní.

109. Pokud Soudní dvůr nebude chtít zajít tak daleko, je přinejmenším zjevné, že byla porušena podstatná formální náležitost. Soudní dvůr by tedy měl prohlásit nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů) alespoň za neplatné.

110. Z obou těchto řešení bude zjevné, že nevyhlášení nařízení nebo jeho částí – *a fortiori* pokud je úmyslné – je pro právní řád Evropské unie nepřijatelné.

Co měla Komise učinit?

111. Při jednání vyjádřil jak Evropský parlament, tak i Rada názor, že článek 8 nařízení č. 2320/2002 neopravňuje Komisi k přijetí prováděcího nařízení s nevyhlášenou přílohou obsahující podrobná opatření nezbytná k provedení a úpravě společných základních norem pro opatření pro bezpečnost letectví.

84 — Rozsudek ze dne 10. prosince 1957 (1/57 a 14/57, Recueil, s. 105, bod 112).

85 — Rozsudek ze dne 27. února 1992, BASF a další v. Komise (T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 a T-104/89, Recueil, s. II-315).

86 — Komise v. BASF, rozsudek uvedený výše v poznámce pod čarou 80, bod 52.

Komise uvedla, že by považovala za užitečné, kdyby jí Soudní dvůr poskytl pokyn, jakou formu právního nástroje by měla použít, aby splnila svou povinnost přijmout taková opatření podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 2320/2002.

112. Ačkoli jsem měla výhrady ke způsobu vyhlášení nařízení č. 622/2003 (ve znění pozdějších předpisů), chápu obtíže, na které narazila. Dovoluji si proto uvést následující poznámky.

113. Článek 8 odst. 1 nařízení č. 2320/2002 stanoví, že opatření týkající se provádění bezpečnostních opatření na letištích [87] „se považují za utajovaná a nepodléhající zveřejňování“. To je stanoveno, „aniž je dotčeno“ nařízení o přístupu k dokumentům. Z uvedeného vyvozuji, že autor aktu nevycházel z toho, že by taková opatření mohla tvořit součást právního aktu Společenství, který by podléhal povinnému vyhlášení v Úředním věstníku podle článku 254 ES. Bylo spíše zamýšleno, že tato opatření budou obsažena v nevyhlášeném dokumentu, a že přístup k nim bude možný pouze prostřednictvím nařízení o přístupu k dokumentům (podle kterého pak bude přístup pravděpodobně odmítnut z důvodu, že se na dotyčný dokument vztahují výjimky uvedené v článku 4 anebo že je „citlivým dokumentem“ ve smyslu článku 9).

114. Zdůrazňuji, že článek 8 nařízení č. 2320/2002 představuje výjimku z obvyklé povinnosti zachování transparentnosti a přístupu k informacím. Jakožto výjimku je třeba jej vykládat restriktivně. Z toho vyplývá, že pouze na materiál, který, objektivně nahlíženo, skutečně spadá pod jednotlivé kategorie utajovaných informací uvedené v čl. 8 odst. 1 [88], lze uplatnit výjimku. Zejména materiál, který navazuje na materiál, který je již veřejnosti znám, jelikož byl vyhlášen jako součást nařízení č. 2320/2002, je třeba také zveřejnit.

115. Pokud jde o seznam zakázaných předmětů, zdá se mi jasné, že by uvedený seznam neměl být utajený, ale veřejný. Tento seznam – a jakákoli další opatření, která objektivně nevyžadují utajení – by proto měl být vyhlášen v Úředním věstníku jako příloha k nařízení.

87 — Těmi jsou: a) technické parametry a akceptační testy zařízení; podrobné postupy obsahující citlivé informace; a podrobná kritéria pro výjimky z bezpečnostních opatření; b) specifikace pro kontrolu dodržování předpisů; a c) zprávy o prohlídkách a odpovědi členských států ohledně kontroly dodržování předpisů. Článek 8 odst. 2 a 3 také upravuje „pokud možno a v souladu s použitelným vnitrostátním právem“ důvěrnost informací vyplývajících ze zpráv o prohlídkách a odpovědí členských států, které se týkají ostatních členských států.

88 — Viz poznámku pod čarou 87.

116. Jak je to s materiálem, který se skutečně vztahuje k provádění bezpečnostních opatření na letištích, a který tedy musí být utajen?

117. Pokud je žádoucí zajistit, aby část určitého materiálu nebo celý tento materiál byly obsaženy v právně závazném aktu, má Komise teoreticky neomezenou volbu formy právního nástroje. Právním základem nařízení č. 2320/2002 byl čl. 80 odst. 2 ES [89]. Ačkoli Rada zvolila formu nařízení, nebyla tak povinna učinit.

118. V praxi však není ani nařízení, ani směrnice určená všem členským státům vhodným právním nástrojem pro materiál, který musí zůstat utajený. Pro tyto oba nástroje platí povinný požadavek vyhlášení uvedený v čl. 254 odst. 2 ES.

119. Jako vhodnější volba se proto jeví rozhodnutí (ve smyslu článku 249 ES) určené všem členským státům. Článek 254 ES nevyžaduje, aby byl takový akt vyhlášen, ale pouze aby byl „oznámen těm, jimž je určen“ [90]. Rozhodnutí „nabývá účinku tímto oznámením“ [91]. Poznamenávám, že čl. 13 odst. 2 písm. c) nařízení o přístupu k dokumentům stanoví, že rozhodnutí se zveřejňují v Úředním věstníku „pokud je to možné“. Pokud by byl obsah rozhodnutí takové povahy, že by spadal pod článek 4 (výjimky) nebo článek 9 (citlivé dokumenty) uvedeného nařízení, bylo by oprávněné odmítnout přístup k rozhodnutí a, *a fortiori,* jej nezveřejnit.

120. Komise ve svém písemném vyjádření ostatně připomíná, že podobné řešení přijala u důvěrných a nedůvěrných informací v případě nařízení č. 1683/95 [92]. Vyhlášená příloha k uvedenému nařízení obsahovala určité specifikace pro formát víz vydávaných členskými státy. Článek 2 nařízení stanovil, že Komise stanoví další technické podmínky pro jednotný vzor víz týkající se dalších bezpečnostních prvků a požadavků včetně zdokonalených norem proti padělání, napodobování a pozměňování a technických norem a metod pro vyplňování jednotného víza. Článek 3 pak stanovil, že tyto technické podmínky jsou tajné. Komise proto přijala prováděcí rozhodnutí určené všem členským státům, které

89 — „Rada může kvalifikovanou většinou rozhodnout, zda, do jaké míry a jakým postupem bude možno stanovit vhodná ustanovení pro dopravu námořní a leteckou“.

90 — Článek 254 odst. 3 ES.

91 — Tamtéž.

92 — Nařízení Rady (ES) č. 1683/95 ze dne 29. května 1995, kterým se stanoví jednotný vzor víz (Úř. věst. 1995, L 164, s. 1; Zvl. vyd. 19/01, s. 13), naposledy pozměněné nařízením Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006, kterým se z důvodu přistoupení Bulharska a Rumunska upravují některá nařízení a rozhodnutí v oblasti volného pohybu zboží, volného pohybu osob, práva obchodních společností, politiky hospodářské soutěže, zemědělství (včetně veterinárních a rostlinolékařských předpisů), dopravní politiky, daní, statistiky, energetiky, životního prostředí, spolupráce v oblastech spravedlnosti a vnitřních věcí, celní unie, vnějších vztahů, společné zahraniční a bezpečnostní politiky a orgánů (Úř. věst. 2006, L 363, s. 1).

nebylo vyhlášeno [93]. Podle mého názoru mohla Komise zvolit podobné řešení při provedení nařízení č. 2320/2002, aby utajila materiál, který objektivně takovou ochranu vyžaduje.

První otázka

121. Jestliže Soudní dvůr odpoví na druhou otázku tak, jak jsem navrhla, není nezbytné odpovídat na první otázku. Jelikož se však účastníci řízení jak ve svých písemných, tak i ústních vyjádřeních [94] neshodli ohledně první otázky, dovoluji si uvést následující poznámky.

122. Svou první otázkou by chtěl předkládající soud vědět, zda akty, které mají být vyhlášeny podle článku 254 ES, jsou „dokumenty" ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení o přístupu k dokumentům [95].

123. V souladu s účelem tohoto nařízení stanoveným v článku 1 [96] je oblast působnosti uvedená v čl. 2 odst. 3 přiměřeně široká. 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". Před vstupem nařízení o přístupu k dokumentům v platnost nebyl orgán oprávněn zveřejnit dokumenty pocházející od třetích osob, a žadatel o přístup byl povinen zaslat svou žádost přímo původci dokumentu (takzvané pravidlo autora) [97]. Široké vymezení oblasti působnosti uvedené v čl. 2 odst. 3 toto pravidlo vyvrací. Za předpokladu, že daný orgán skutečně *má*

93 — Komise ve svém písemném vyjádření cituje autory v rámci německé nauky, kteří se domnívají, že rozhodnutí je určeno pouze pro individuální případy: viz např. H. Von der Groeben, J. Thiesing, a C.-D. Ehlermann (vyd.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, uvedený výše v poznámce pod čarou 83, s. 791, bod 43. Jiní autoři však zastávají opačný názor: viz J. Bast, „On the Grammar of EU Law: Legal Instruments", Jean Monnet Working Paper 9/03, Heidelberg, 2003, s. 65 a 66, dostupné na internetové adrese http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf. Viz také R. Greaves „The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC", *European Law Review*, 1996, s.3 až 16, který zdůrazňuje, že rozhodnutí určená všem členským státům mají kvazilegislativní povahu. Jasným příkladem je rozhodnutí Rady 65/271/EHS ze dne 13. května 1965 o harmonizaci některých ustanovení, která mají dopad na hospodářskou soutěž v železniční, silniční a vnitrozemské lodní dopravě (Úř. věst., Zvláštní vydání 1965, s. 67), které bylo předmětem sporu ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 6. října 1970, Grad v. Finanzamt Traunstein (9/70, Recueil, s. 825).

94 — Česká, finská a polská vláda tvrdí, že nařízení *není* zjevně dokumentem ve smyslu nařízení o přístupu k dokumentům, zatímco dánská, francouzská, maďarská, rakouská, řecká a švédská vláda a vláda Spojeného království stejně důrazně tvrdí, že takovým dokumentem zjevně *je*.

95 — Viz bod 49 výše. Již jsem upozornila na širší kontext článků 254 a 255 ES: viz body 54 až 60 výše.

96 — Viz bod 58 výše.

97 — Viz například rozsudek Soudu ze dne 26. dubna 2005, Sison v. Rada (T-110/03, T-150/03 a T-405/03, Sb. rozh. s. II-1429, bod 92).

v *držení* dokument, může být přístup k němu požadován bez ohledu na autorství. Orgány tedy mohly zveřejnit dokumenty pocházející od třetích osob, včetně (především) od členských států [98].

124. Stejně tak je široká definice pojmu „dokument": rozumí se jím „obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu" [99].

125. Článek 4 („Výjimky") a článek 9 („Citlivé dokumenty") stanoví omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům. Tyto články vycházejí ze struktury článku 255 ES. Jakožto výjimky musí být tato ustanovení vykládána restriktivně v souladu s obvyklými výkladovými pravidly platnými v právu Společenství [100]. Požadavek, aby byla vykládána tímto způsobem, vychází ze skutečnosti, že se jedná o povinné výjimky [101] z nařízení, jehož jediný účel jinak spočívá v zajištění „co nejširšího přístupu k dokumentům" [102].

126. Článek 13 se týká „Zveřejnění v Úředním věstníku". Článek 13 odst. 1 výslovně stanoví, že „*[k]romě* aktů uvedených v čl. 254 odst. 1 a 2 Smlouvy o ES" [103] se různé kategorie dokumentů „zveřejňují v Úředním věstníku, s výhradou článků 4 a 9 tohoto nařízení". Podle mého názoru je mimo veškerou pochybnost, že zde autor označuje některé další kategorie textů (*dodatečně* k textům, které jsou tak jako tak vyhlašovány podle čl. 254 odst. 1 a 2 ES) jako texty, které si zasluhují, aby byly systematicky v širokém měřítku distribuovány v rámci vyhlašování v Úředním věstníku. Kromě toho musí být rovněž zveřejňovány další kategorie dokumentů „pokud je to možné" [104].

127. Pouze o dokumenty, na které se nevztahuje ani článek 12, ani článek 13, bude muset být zažádáno individuálně [105].

98 — Viz bod 10 odůvodnění. Viz rovněž rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise a další (C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-11389, body 55 a 56), jakož i stanovisko generálního advokáta P. Madura v této věci (body 27 a 28).

99 — Článek 3 písm. a).

100 — Viz, pokud jde o článek 4, rozsudek ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada (C-266/05 P, Sb. rozh. s. I-1233, bod 63), a Švédsko v. Komise (uvedený výše v poznámce pod čarou 98, bod 66).

101 — Článek 4 odst. 1 tak stanoví, že orgány odepřou přístup k dokumentům, které spadají do kategorií, které jsou v něm označené. Poté, co článek 9 vymezil, jaké dokumenty jsou „citlivými dokumenty" (čl. 9 odst. 1), neobsahuje žádné plnovýznamové sloveso, které by nepředstavovalo povinný pokyn.

102 — Článek 1 písm. a).

103 — Zvýraznění provedeno autorkou stanoviska.

104 — Článek 13 odst. 2; orgány mají podle čl. 13 odst. 3 pravomoc zveřejňovat i další dokumenty.

105 — Srovnej obecně články 6, 7, 8 a 10. Podle článku 12 mají orgány povinnost zpřístupnit veřejnosti dokumenty „v co nejširším měřítku" v elektronické formě nebo prostřednictvím rejstříku. Zejména „legislativní dokumenty, to znamená dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné, by měly být s výhradou článků 4 a 9 přímo přístupné".

128. V této souvislosti vyvstává odpověď na první otázku zřetelněji. Text určitého nařízení lze zahrnout do velmi široké definice dokumentu obsažené v čl. 3 písm. a) nařízení o přístupu k dokumentům. Takový text má „obsah […] o záležitosti, která se týká […] rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu" a to na nosiči specifikovaném v čl. 3 písm. a). Definice „dokumentu" v čl. 3 písm. a) nařízení o přístupu k dokumentům je tedy dostatečně široká k tomu, aby zahrnula právní nástroje, které podléhají vyhlášení podle čl. 254 odst. 1 a 2 ES. To však neznamená, že takové právní nástroje spadají do oblasti působnosti nařízení o přístupu k dokumentům, takže se lze pro účely odmítnutí přístupu k nim dovolávat článků 4 nebo 9. Podle mého názoru je pravdou opak.

129. Článek 2 odst. 3 nařízení o přístupu k dokumentům stanoví, že 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" [106]. Samozřejmě je pravda, že orgány budou mít pravděpodobně kopie konečného znění nařízení v definitivně schválené podobě. Jeho znění by však již mělo být přístupné veřejnosti z důvodu jeho (povinného) vyhlášení v Úředním věstníku. Technicky „drží" daný orgán text nařízení jako „dokument". Doslovný výklad nařízení o přístupu k dokumentům nicméně nezohledňuje skutečnost, že jeho účelem je zpřístupnit dokumenty, které jinak *nejsou* automaticky přístupné. Teleologický výklad a zdravý lidský rozum vedou k závěru, že pokud je (nebo by měl být) text přístupný na základě povinného vyhlášení podle čl. 254 odst. 1 nebo 2 ES, nemusí být (a tudíž by ani neměl být) považován za „dokument", který je „v držení" orgánu ve smyslu čl. 3 písm. a) a čl. 2 odst. 3 nařízení o přístupu k dokumentům. Navíc čl. 1 písm. a) vymezuje účel nařízení o přístupu k dokumentům odkazem na zajištění „co nejširšího přístupu k dokumentům". Již toto samo o sobě znamená, že právo na přístup k dokumentu prostřednictvím tohoto nařízení je nadbytečné v případě, kdy dokument má být tak jako tak vyhlášen na základě článku 254 ES. Již vyhlášení v Úředním věstníku zaručuje „co nejširší přístup k dokumentům".

130. Článek 13 nařízení o přístupu k dokumentům tuto analýzu potvrzuje. Byl by bezpředmětný, pokud by nařízení bylo vykládáno tak, že článek 254 ES podrývá, a nikoli doplňuje. Není potřeba zavádět prostřednictvím nařízení o přístupu k dokumentům (dodatečný) přístup nebo dokonce vyhlašování u dokumentů, které jsou některým z dokumentů uvedených v čl. 254 odst. 1 nebo 2 ES. V opačném případě, pokud dokument *není* takovým textem, je třeba s ním v každém případě zacházet jako s dokumentem, který spadá do oblasti působnosti nařízení o přístupu k dokumentům, a poté posoudit podle článku 13, zda je podle uvedeného ustanovení zveřejnitelný. Správný výklad tedy musí být takový, že nařízení o přístupu k dokumentům platí pro dokumenty (v jakékoli formě), na které se již *nevztahuje* čl. 254 odst. 1 nebo 2 ES.

106 — Zvýraznění provedeno autorkou stanoviska.

131. Sporné může být postavení textu nařízení v době mezi datem jeho přijetí příslušným orgánem a datem vyhlášení v Úředním věstníku. Podle mého názoru není nařízení jako takové „dokumentem" ve smyslu nařízení o přístupu k dokumentům (jelikož již pro něj platí požadavek vyhlášení podle článku 254 ES). Jakákoli *kopie* uvedeného nařízení (například v tištěné nebo elektronické verzi) v držení orgánu by však již byla takovým dokumentem a přístup k němu by tedy mohl být požadován podle nařízení o přístupu k dokumentům. Domnívám se, že v praxi se taková kopie bude vždy někde vyskytovat. V důsledku toho proto neexistuje časová mezera, během níž by nařízení nebylo přístupné buď prostřednictvím nařízení o přístupu k dokumentům, nebo na základě jeho povinného vyhlášení podle článku 254 ES.

132. Současně nelze nařízení o přístupu k dokumentům použít k omezení zveřejnění dokumentu, na který se vztahuje čl. 254 odst. 1 nebo 2. Toto nařízení, které je sekundárním právním předpisem, nelze vykládat v rozporu s primárním právem v podobě ustanovení Smlouvy. Výjimky z přístupu obsažené v článcích 4 a 9 nařízení o přístupu k dokumentům se proto použijí pouze na dokumenty, které jsou přístupné na základě uvedeného nařízení. Nelze je zejména uplatňovat k tomu, aby obejitím předpisu byla připuštěna výjimka z povinného vyhlášení podle Smlouvy.

133. Z toho vyplývá, že odpověď na první otázku by měla znít tak, že akty, které vyžadují vyhlášení v Úředním věstníku podle čl. 254 odst. 1 nebo 2 ES, nepředstavují dokumenty ve smyslu čl. 2 odst. 3 a čl. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 1049/2001, protože již podléhají požadavku povinného vyhlášení podle Smlouvy, a jsou tedy plně přístupné veřejnosti.

Závěry

134. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby na otázky, které předložil Verwaltungssenat im Land Niederösterreich, bylo odpovězeno následovně:

– Nařízení, která v rozporu s požadavkem podle čl. 254 odst. 2 ES nebyla vyhlášena v *Úředním věstníku Evropské unie*, jsou právně nicotná;

– Akty, které vyžadují vyhlášení v Úředním věstníku podle článku 254 ES, nepředstavují dokumenty, které má orgán v držení, ve smyslu čl. 2 odst. 3 a čl. 3 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, protože již podléhají požadavku povinného vyhlášení podle Smlouvy, a jsou tedy plně přístupné veřejnosti.