NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 10. apríla 2008 [1]

1. V tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Rakúsko) (nezávislý správny súd pre spolkovú krajinu Dolné Rakúsko) pýta, či právne akty, ktoré musia byť uverejňované v súlade s článkom 254 ES, predstavujú „dokumenty" v zmysle článku 2 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 (ďalej len „nariadenie o prístupe k dokumentom") [2] a či sú nariadenia alebo ich časti právne záväzné, ak neboli v rozpore s článkom 254 ods. 2 ES uverejnené v úradnom vestníku.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva týkajúca sa uverejňovania dokumentov alebo prístupu k nim

Ustanovenia Zmluvy

2. Článok 1 druhý odsek EÚ uvádza:

„Táto zmluva predstavuje novú etapu v procese utvárania čoraz užšieho spojenectva medzi národmi Európy, v ktorom sa prijímajú rozhodnutia čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi."

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

3. Článok 254 ES uvádza:

„1. Nariadenia, smernice a rozhodnutia prijaté v súlade s postupom podľa článku 251[3]… uverejňujú sa v *Úradnom vestníku Európskej únie*. …

2. Nariadenia Rady a Komisie a smernice orgánov určené všetkým členským štátom sa uverejňujú v *Úradnom vestníku Európskej únie*. …

3. Ostatné smernice a rozhodnutia sa oznamujú tomu, komu sú určené, a týmto oznámením nadobúdajú účinnosť.“

4. Článok 255 ES uvádza:

„1. Každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v členskom štáte má právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady alebo Komisie, v závislosti na zásadách a podmienkach, ktoré sa vymedzia v súlade s odsekmi 2 a 3.

2. Všeobecné zásady a obmedzenia, ktoré vychádzajú z verejného alebo súkromného záujmu a upravujú právo na prístup k dokumentom, stanoví Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 251, do dvoch rokov po nadobudnutí platnosti Amsterdamskej zmluvy.

3. Každý orgán uvedený vyššie zapracuje do svojho rokovacieho poriadku osobitné ustanovenia týkajúce sa prístupu k svojim dokumentom.“

Nariadenie o prístupe k dokumentom

5. Prvé štyri odôvodnenia tvoria základný kameň nariadenia zdôraznením dôležitosti otvorenosti, transparentnosti a zodpovednosti. Prvé odôvodnenie sa výslovne odvoláva na článok 1 EÚ. Druhé odôvodnenie vysvetľuje, že väčšia otvorenosť zaručuje to, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi. Tretie odôvodnenie

3 — Obsahujúcom takzvaný „postup spolurozhodovania“.

uvádza, že nariadenie „zjednocuje iniciatívy, ktoré tieto orgány už vyvinuli s cieľom zvýšiť transparentnosť rozhodovacieho procesu“. Štvrté odôvodnenie uvádza ciele nariadenia:

„Účelom tohto nariadenia je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom a ustanoviť pre tento prístup všeobecné pravidlá a obmedzenia v súlade s článkom 255 ods. 2 [ES].“

6. Článok 1 písm. a) nariadenia o prístupe k dokumentom uvádza, že účelom nariadenia je

„vymedziť pravidlá, podmienky a obmedzenia z dôvodu verejného alebo súkromného záujmu, ktorými sa spravuje právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (ďalej len ‚orgány‘), ako sa ustanovuje v článku 255 Zmluvy o ES, takým spôsobom, aby sa zaistil čo najširší prístup k dokumentom“.

7. Článok 2 ods. 1 uvádza, že „každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte má právo na prístup k dokumentom orgánov v súlade s pravidlami, podmienkami a obmedzeniami určenými v tomto nariadení“.

8. Článok 2 ods. 3 uvádza, že nariadenie sa vzťahuje „na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe“. Článok 2 ods. 5 umožňuje aby sa na „citlivé dokumenty, ako sú definované v článku 9 ods. 1“ „vzťah[ovalo] osobitné zaobchádzanie v súlade s týmto článkom“.

9. Článok 3 písm. a) definuje „dokumen[t]“ 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“.

10. Články 4 a 9 osobitne upravujú určité výnimky zo zásady verejného prístupu k dokumentom. Článok 4 teda uvádza:

„1. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, ak by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

a) verejného záujmu týkajúceho sa:

— verejnej bezpečnosti,

— obrany a vojenských vecí,

…“

11. Článok 9 ods. 1 definuje „citliv[é] dokument[y]“ ako „dokumenty pochádzajúce z orgánov alebo z agentúr nimi založených, z členských štátov, tretích krajín alebo medzinárodných organizácií, ktoré sú v súlade s pravidlami príslušného orgánu klasifikované ako ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET‘, ‚SECRET‘ alebo ‚CONFIDENTIEL‘ a ktoré chránia základné záujmy Európskej únie alebo jedného alebo viacerých jej členských štátov v oblasti, na ktorú sa vzťahuje článok 4 ods. 1 písm. a), predovšetkým verejnú bezpečnosť, obranu a vojenské veci“. Zvyšok článku 9 stanovuje, okrem iného, že samotné žiadosti o prístup k citlivým dokumentom musia spracovávať osoby, ktoré majú právo oboznamovať sa s ich obsahom. Uvedené osoby tiež rozhodnú, ktoré odkazy na citlivé dokumenty je možné uviesť vo verejnom registri dokumentov upravenom článkom 11. Inštitúcie, ktoré zamietnu prístup k takým dokumentom, musia uviesť dôvody svojho rozhodnutia; a pravidlá orgánov týkajúce sa prístupu verejnosti sa zverejnia.

12. Článok 13 obsahuje osobitné ustanovenia o uverejňovaní v úradnom vestníku:

„1. Okrem aktov uvedených v článku 254 ods. 1 a 2 Zmluvy o ES… sa podľa článkov 4 a 9 tohto nariadenia v úradnom vestníku uverejnia tieto dokumenty:

a) návrhy Komisie;

b) spoločné pozície prijaté Radou v súlade s postupmi uvedenými v článkoch 251 a 252 Zmluvy o ES a odôvodnenie týchto spoločných pozícií, ako aj stanoviská Európskeho parlamentu k týmto postupom;

…

2. Pokiaľ to je možné, v úradnom vestníku sa uverejnia tieto dokumenty:

…

c) iné smernice ako tie, ktoré sú uvedené v článku 254 ods. 1 a 2 Zmluvy o ES, iné rozhodnutia ako tie, ktoré sú uvedené v článku 254 ods. 1 Zmluvy o ES, odporúčania a stanoviská.

3. …“

Nariadenie č. 2320/2002

13. Článok 1 nariadenia (ES) č. 2320/2002 [4] vysvetľuje, že hlavným cieľom uvedeného nariadenia je „ustanovenie a vykonanie príslušných opatrení spoločenstva s cieľom predchádzania činom protiprávneho zasahovania v civilnom letectve“.

14. Článok 4 ods. 1 a 2 uvádza:

„1. Spoločné základné normy opatrení bezpečnostnej ochrany v civilnom letectve 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 [5]. 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.“

4 — Nariadenie (ES) č. 2320/2002 Európskeho parlamentu a Európskej rady zo 16. decembra 2002 o ustanovení spoločných pravidiel v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva (Ú. v. ES L 355, s. 1; Mim. vyd. 07/007, s. 181).

5 — Regulačný komitologický postup.

15. Článok 6 uvádza:

„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.“

16. Článok 8 o šírení informácií uvádza:

„1. Bez toho, aby bolo dotknuté právo verejnosti na prístup k dokumentom ako je uvedené v [nariadení o prístupe k dokumentom]

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;

…

sú tajné a neuverejňujú sa. Tie sú prístupné len orgánom, na ktoré sa vzťahuje článok 5 ods. 2[6], ktoré ich doručujú len zainteresovaným stranám na základe potreby vedomosti o nich, v súlade s príslušnými vnútroštátnymi pravidlami o šírení citlivých informácií.

…“

6 — Orgán určený každým členským štátom.

17. Článok 12 uvádza, že sankcie za porušenie ustanovení nariadenia majú byť „účinné, primerané a odrádzajúce“.

18. Príloha uvedená v článku 4 ods. 1 bola riadne uverejnená ako neoddeliteľná súčasť nariadenia. Obsahuje okrem iného spoločné základné štandardy detekčnej kontroly cestujúcich (odsek 4.1) a detekčnej kontroly príručnej batožiny (odsek 4.3). Všetci odlietavajúci cestujúci sú detekčné kontrolovaní, s cieľom zabrániť vneseniu zakázaných predmetov do vyhradených bezpečnostných priestorov a na palubu lietadla. Ich príručná batožina je detekčne kontrolovaná, než je povolené jej vnesenie do vyhradených bezpečnostných priestorov a na palubu lietadla a akýkoľvek zakázaný predmet je cestujúcemu odňatý alebo je cestujúcemu zakázaný vstup do vyhradených bezpečnostných priestorov alebo do lietadla.

19. Odsek 1.18 prílohy definuje „zakázaný predmet“ 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 takých zakázaných predmetov sa nachádza v (uverejnenom) „dodatku“ prílohy, ktorý obsahuje usmernenia pre klasifikáciu zakázaných predmetov. Úvodná veta znie: „Podmienky uvedené ďalej stanovujú možné tvary zbraní a zakázaných predmetov, pričom pri vyhodnocovaní prevláda bežný ľudský odhad, či skúmaný objekt dáva podnet pre podozrenie a či môže byť použitý ako zbraň“. „Palice: obušky, drevené obušky, baseballové palice alebo podobné náradie“ sú uvedené pod bodom (iii) dodatku. Bod (vi) uvádza: „Iné predmety: také predmety ako drviče ľadu, horolezecké pomôcky, britvy, predĺžené nožničky, hoci sa bežne nepovažujú za smrteľné zbrane, ale môžu byť použité ako zbrane, vrátane hračiek alebo napodobenín zbraní alebo granátov“. Bod (vii) pokračuje: „Akékoľvek predmety ktoré dávajú podnet pre podozrenie že môžu byť použité k simulácii smrteľných zbraní: takéto predmety zahŕňajú najmä, predmety nahradzujúce výbušné zariadenia alebo iné predmety, ktoré majú podobu zbrane alebo nebezpečného predmetu“.

Vykonávacie nariadenia prijaté Komisiou

20. Prvé dve odôvodnenia nariadenia (ES) č. 622/2003 (ďalej len „nariadenie č. 622/2003“) [7], ktoré vykonáva nariadenie

7 — Nariadenie 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). Neuverejnená príloha bola upravená pri mnohých príležitostiach, naposledy nariadením Komisie (ES) č. 23/2008 z 11. januára 2008 (Ú. v. EÚ L 9, 2008, s. 12). Samotný text bol zmenený iba raz, keď nariadenie Komisie (ES) č. 65/2006 z 13. januára 2006 (Ú. v. EÚ L 11, 2006, s. 4) vložilo článok 3a (zaoberajúci sa novými technickými metódami a procesmi).

č. 2320/2002, vysvetľujú formu tohto nariadenia a jeho obmedzené zverejnenie takto:

„(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.“

21. Článok 1 uvádza, že nariadenie ustanovuje nevyhnutné opatrenia na vykonávanie a technické prispôsobenie spoločných základných noriem týkajúcich sa bezpečnostnej ochrany civilného letectva, ktoré sú zapracovávané do národných programov bezpečnostnej ochrany civilného letectva.

22. Článok 3 obsahuje ustanovenia o utajení. Uvádza, že „opatrenia, na ktoré sa vzťahujú ustanovenia článku 1, sú uvedené v tejto prílohe. Tieto opatrenia sú tajné a neuverejnia sa. Sú dostupné len osobám, ktoré sú k tomu riadne splnomocnené členským štátom alebo Komisiou“.

23. Nasledujúce nariadenia upravujúce prílohu nariadenia č. 622/2003, s výnimkou nariadenia č. 1477/2007 [8], obsahujú článok stanovujúci, že „príloha k nariadeniu (ES) č. 622/2003 sa mení a dopĺňa tak, ako je stanovené v prílohe k tomuto nariadeniu. Pokiaľ ide o dôverný charakter tejto [9] prílohy, uplatňuje sa článok 3 uvedeného nariadenia“. [10]

24. Nariadenie č. 68/2004 [11], prvé nariadenie upravujúce prílohu nariadenia č. 622/2003, obsahuje tieto príslušné odôvodnenia:

8 — Nariadenie Komisie (ES) č. 1477/2007 z 13. decembra 2007 (Ú. v. EÚ L 329, 2007, s. 22).

9 — „Príloha“ v nariadení Komisie (ES) č. 68/2004 z 15. januára 2004 (Ú. v. EÚ L 10, 2004, s. 14).

10 — Odôvodnenie č. 6 nariadenia č. 1477/2007 stanovuje: „Opatrenia obsiahnuté v tomto nariadení nie sú uvedené medzi tými opatreniami, ktoré sú podľa článku 8 ods. 1 nariadenia (ES) č. 2320/2002 tajné a neuverejňujú sa.“ Druhá veta článku 1 v súlade s tým stanovuje, že článok 3 nariadenia č. 622/2003 sa neuplatňuje, pokiaľ ide o dôverný charakter „tejto prílohy“. Príloha nariadenia je riadne uverejnená a znie: „Dodatok 3 sa nahrádza takto: ‚Dodatok 3[,] Singapurská republika[,] letisko Changi‘“. Keďže v rozpore s uistením Komisie na pojednávaní zvyšok prílohy nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) zostáva neuverejnený, vyjadrenie v prílohe nariadenia č. 1477/2007 možno najlepšie opísať ako obskúrne.

11 — Toto je nariadenie označené za relevantné vnútroštátnym súdom. V priebehu pojednávania vyšlo najavo, že to tak bolo preto, pretože úpravy zavedené nasledujúcim novelizujúcim nariadením [nariadenie Komisie (ES) č. 857/2005 zo 6. júna 2005 (Ú. v. EÚ L 143, 2005, s. 9), poslednou úpravou predtým, než došlo k udalosti, z ktorej vznikol návrh na začatie prejudiciálneho konania], nezmenili zoznam zakázaných predmetov v prílohe nariadenia č. 622/2003. V zvyšnej časti týchto návrhov budem odkazovať jednoducho na „nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení)“ na označenie verzie nariadenia č. 622/2003 uplatniteľnej v rozhodnom čase. Keďže prílohy všetkých nasledujúcich nariadení sú (obdobne ako pôvodná príloha nariadenia č. 622/2003) neuverejnené, nedokázala som overiť, či bol zoznam zakázaných predmetov od čias verzie vytvorenej prílohou nariadenia č. 68/2004 upravený.

„(2) V súlade s nariadením 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. [12]

(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*]

12 — Trochu odlišné znenie, ale v rovnakom zmysle, bolo použité v treťom odôvodnení nariadenia Komisie (ES) č. 437/2007 z 20. apríla 2007 (Ú. v. EÚ L 104, 2007, s. 16) a v šiestom odôvodnení nariadenia Komisie (ES) č. 915/2007 (Ú. v. EÚ L 200, 2007, s. 3): „V súlade s nariadením (ES) č. 2320/2002 sa opatrenia ustanovené v prílohe k nariadeniu (ES) č. 622/2003 klasifikovali a neuverejnili. Rovnaké pravidlo sa nevyhnutne uplatňuje na všetky zmeny a doplnenia.“

25. Napriek tretiemu a štvrtému odôvodneniu uverejnený text nariadenia č. 68/2004 neobsahoval verejnosti dostupný zoznam zakázaných predmetov.

26. Nasledujúce nariadenia upravujúce prílohu nariadenia č. 622/2003 neobsahujú rovnocenné odôvodnenia, až po nariadenie č. 1546/2006 [13], ktoré zhrnulo koncepty obsiahnuté v druhom, treťom a štvrtom odôvodnení nariadenia č. 68/2004 do jediného odôvodnenia:

„(3) V súlade s nariadením (ES) č. 2320/2002 a s cieľom predísť protiprávnemu zasahovaniu by opatrenia uvedené v prílohe k nariadeniu (ES) č. 622/2003 mali byť utajené a nemali by sa uverejňovať. Rovnaké pravidlo sa nevyhnutne uplatňuje na všetky zmeny a doplnenia. Bez ohľadu na to však cestujúci musia byť jasne informovaní o pravidlách týkajúcich sa predmetov, ktoré sú v lietadle zakázané.“

13 — Nariadenie Komisie (ES) č. 1546/2006 zo 4. októbra 2006 (Ú. v. EÚ L 286, 2006, s. 6).

27. Napriek uvedenému odôvodneniu uverejnený text nariadenia č. 1546/2006 (rovnako ako jeho predchodcovia) neobsahoval verejnosti prístupný zoznam zakázaných predmetov. [14]

Usmernenia pre koncipovanie

28. Dňa 22. decembra 1998 Európsky parlament, Rada a Komisia uzatvorili Medziinštitucionálnu dohodu o spoločných usmerneniach pre kvalitu koncipovania právnych predpisov Spoločenstva [*neoficiálny preklad*]. [15] Usmernenia nie sú právne záväzné. [16] Medzi všeobecnými zásadami, ktoré obsahujú, sú tieto:

„1. Právne akty Spoločenstva musia byť formulované jasne, jednoducho a presne.

…

3. Formulácia právnych aktov musí zohľadňovať osoby, na ktoré sa majú právne akty uplatňovať s cieľom umožniť im jednoznačne identifikovať ich práva a povinnosti…

…

10. Účelom odôvodnení je uviesť výstižné zdôvodnenie hlavných ustanovení výrokovej časti… Neobsahujú normatívne ustanovenia…[[17]]

22. Technické aspekty aktu musia byť obsiahnuté v prílohách, na ktoré bude výroková časť právneho aktu jednotlivo odkazovať a ktoré nesmú zahŕňať žiadne nové právo alebo povinnosť neuvedenú vo výrokovej časti.“ [*neoficiálny preklad*]

14 — Môže to byť vzhľadom na uvedené odôvodnenie tak, že zoznam zakázaných predmetov bol upravený prílohou nariadenia č. 1546/2006. Nedokázala som overiť, či je to tak.

15 — (Ú. v. ES C 73, 1999, s. 1): „medziinštitucionálna dohoda o koncipovaní“ [*neoficiálny preklad*].

16 — Pozri odôvodnenie č. 7.

17 — Pozri tiež rozsudok z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i., C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 92, ktorý odkazuje na medziinštitucionálnu dohodu.

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

29. Dňa 25. septembra 2005, po tom, ako sa zaregistroval pred svojím letom, sa dr. Heinrich dostavil na bezpečnostnú kontrolu na letisku Viedeň — Schwechat. Pri nej bolo zistené, že má v príručnej batožine tenisové rakety. Keďže údajne išlo o zakázané predmety [18], nebol mu povolený prechod cez bezpečnostnú kontrolu. Zdá sa, že napriek tomu nastúpil do lietadla s tenisovými raketami vo svojej príručnej batožine. [19] Následne mu pracovníci bezpečnosti prikázali opustiť lietadlo.

30. Dr. Heinrich podal žalobu na vnútroštátny súd, ktorý uvádza, že osoby majúce u seba zakázané predmety uvedené v prílohe nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) nesmú prejsť cez bezpečnostnú kontrolu ani nastúpiť do lietadla a že, ak porušia uvedené ustanovenia, musia čeliť „účinn[ým], primeran[ým] a odrádzajúc[im] [sankciám]“ vyžadovaným článkom 12 nariadenia č. 2320/2002. Zastáva preto názor, že ustanovenia prílohy nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) sú určené nielen štátnym orgánom, ale tiež jednotlivcom, ktorí sa musia správať v súlade s nariadením. To však znemožňuje skutočnosť, že príloha nariadenia č. 622/2003, upravená nariadením č. 68/2004, nebola uverejnená v úradnom vestníku, a preto nie je verejne prístupná.

31. Vnútroštátny súd zastáva názor, že neuverejnenie nariadení (alebo ich častí) v úradnom vestníku, v rozpore s požiadavkou článku 254 ods. 1 a 2 ES, je tak závažným porušením zásad právneho štátu, že také nariadenia právne neexistujú (sú ničotné), a teda nie sú záväzné. Poukazuje na článok 42 Charty základných práv Únie, ktorý zdôrazňuje význam „prístupu k právu“.

32. Vnútroštátny súd takisto zastáva názor, že sa nemožno odvolávať na nariadenie o prístupe k dokumentom na obmedzenie prístupu k aktom, ktoré právne zaväzujú jednotlivcov a ktoré, okrem iného z uvedeného dôvodu, musia byť uverejnené v úradnom vestníku.

18 — Tenisové rakety nie sú ako také uvedené v (uverejnenom) dodatku prílohy nariadenia č. 2320/2002, hoci body iii), vi) a vii) by mohli naznačovať, že tenisové rakety by mohli byť použité ako zbrane a možno by tiež mali byť zakázané.

19 — Nevyjadrujem sa k tomu, či konanie dr. Heinricha, keď nastúpil do lietadla po tom, ako bol zastavený u bezpečnostnej kontroly, bolo osobitným (priťažujúcim) úkonom alebo či ho treba posudzovať ako súčasť celkovej otázky, či mohol pokračovať smerom k lietadlu so svojimi tenisovými raketami. To je záležitosť pre vnútroštátny súd.

33. Vnútroštátny súd preto rozhodol položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Rozumejú sa pod dokumentmi v zmysle článku 2 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie 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*?“

34. Písomné pripomienky predložili česká, fínska, francúzska, nemecká, grécka, maďarská, poľská a švédska vláda, rovnako ako aj Rada a Komisia.

35. Na pojednávaní z 13. novembra 2007 predložili účastníci konania písomné pripomienky (okrem francúzskej, nemeckej a maďarskej vlády) a okrem toho sa na pojednávaní zúčastnili a ústne vyjadrenia predniesli rakúska a dánska vláda a vláda Spojeného kráľovstva a Európsky parlament. [20]

Prípustnosť

36. Viaceré členské štáty z rozličných, čiastočne sa prekrývajúcich dôvodov uviedli, že návrh na začatie prejudiciálneho konania je úplne alebo sčasti neprípustný.

37. Francúzska a nemecká vláda a vláda Spojeného kráľovstva tvrdia, že keďže vnútroštátny súd neupresňuje ani podmienky, za ktorých dr. Heinrich podal žalobu, ani cieľ žaloby, nie je možné rozhodnúť, či je odpoveď na prejudiciálne otázky nevyhnutná na vydanie rozhodnutia v ním prejednávanej veci. Francúzska vláda ďalej tvrdí, že prvá otázka je neprípustná, pretože uplatňovanie nariadenia o prístupe k dokumentom nepatrí do právomoci vnútroštátnych súdov; a druhá otázka je neprípustná, pretože rakúske orgány boli v každom prípade príslušné na zakázanie

20 — Dr. Heinrich sa na pojednávaní zúčastnil, ale nebol zastúpený a nepredložil vyjadrenie.

vnesenia predmetov na palubu lietadla. Vnútroštátny súd nepoložil jedinú na vec sa vzťahujúcu otázku, a síce, či je príslušná vnútroštátna právna úprava zlučiteľná s nariadením č. 2320/2002. Nemecká vláda tvrdí, že právny základ sporných opatrení sa nachádza v rakúskom práve, nie v nariadeniach citovaných vnútroštátnym súdom, ktorému sa nepodarilo vysvetliť, ako by určenie neplatnosti uvedených nariadení mohlo ovplyvniť platnosť príslušnej vnútroštátnej právnej úpravy.

38. Švédska vláda, hoci výslovne nenapáda prípustnosť prejudiciálneho konania, sa napriek tomu pýta, či malo neuverejnenie prílohy nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) priamu súvislosť s tým, či dr. Heinrich mohol zistiť, aké sú jeho právne povinnosti. Na pojednávaní sa vláda Spojeného kráľovstva tiež pýtala, či má neuverejnenie prílohy význam pre výsledok sporu vo veci samej. Tvrdila, že dr. Heinrich mal možnosť získať nevyhnutné informácie z internetu, konkrétne z tlačovej správy Komisie [21] a/alebo z internetových stránok letiska a leteckého dopravcu, poukazujúc na to, že zoznam zakázaných predmetov sa nachádza na internetovej stránke Austrian Airlines. [22]

39. Je nevyhnutné sa týmito tvrdeniami zaoberať.

40. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že 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. [23]

41. Informácie uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania majú tiež poskytnúť vládam členských štátov a iným dotknutým subjektom možnosť predložiť pripomienky podľa článku 23 Štatútu Súdneho dvora. Súdny dvor opakovane konštatoval, že musí dbať o to, aby bola táto možnosť zachovaná, berúc do úvahy, že podľa uvedeného ustanovenia sa oprávneným subjektom oznamuje len tento návrh. [24]

42. Je pravda, že uznesenie vnútroštátneho súdu o návrhu na začatie prejudiciálneho konania výslovne neuvádza cieľ sledovaný dr. Heinrichom podaním žaloby. Podstata jeho sťažnosti je však úplne zrejmá. dr. Heinrich tvrdí, že nebol informovaný o tom, že

21 — Tlačová správa Komisie IP/04/59 zo 16. januára 2004, dostupná online na http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en. Tenisové rakety sa neobjavujú ako zakázané predmety na uvedenom zozname. Bez textu neuverejnenej prílohy však neexistuje žiaden spôsob dozvedieť sa, či zoznam v tlačovej správe presne opakuje zoznam zakázaných predmetov v uvedenej prílohe.

22 — Zo súdneho spisu týkajúceho sa sporu vo veci samej sa však zdá, že dr. Heinrich neletel spoločnosťou Austrian Airlines.

23 — Pozri rozsudok z 23. marca 2006, Enirisorse, C-237/04, Zb. s. I-2843, bod 17 a citovanú judikatúru.

24 — Pozri rozsudok vo veci Enirisorse, už citovaný v poznámke pod čiarou 23 vyššie, bod 18 a tam citovanú judikatúru.

tenisové rakety sú v príručnej batožine zakázanými predmetmi a že bude čeliť sankciám (a bude mu znemožnené nastúpenie na palubu), ak sa pokúsi vziať si ich na palubu lietadla. Tvrdí, že pracovníci bezpečnosti, ktorí nastúpili do lietadla a požiadali ho o jeho opustenie, preto konali protiprávne. [25]

43. Zo súdneho spisu v spore vo veci samej sa zdá, že vnútroštátne orgány sa tak v emailovej korešpondencii s dr. Heinrichom, ako aj v konaní pred vnútroštátnym súdom opierali o právo Spoločenstva, v podobe nariadení č. 2320/2002 a č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) ako o základ pre klasifikáciu (na základe vnútroštátneho práva) tenisových rakiet ako zakázaných predmetov. [26]

44. V konaní na vnútroštátnom súde sa preto dr. Heinrich odvolával na skutočnosť, že príloha nariadenia č. 622/2003 (upravená nariadením č. 68/2004) nebola uverejnená.

45. Z písomných a ústnych vyjadrení predložených Súdnemu dvoru je jasné, že informácie v uznesení vnútroštátneho súdu umožnili účastníkom konania predložiť k prejudiciálnym otázkam zmysluplné vyjadrenia. [27] Príslušné prvky dodatočných informácií dostupných zo súdneho spisu vnútroštátneho súdu boli zhrnuté v správe pre pojednávanie a účastníci konania boli teda s nimi oboznámení na účely pojednávania, na ktorom mali príležitosť doplniť svoje pripomienky. [28]

46. Zastávam názor, že vnútroštátny súd si splnil svoju povinnosť poskytnúť Súdnemu dvoru dostatočné podklady k skutkovému a právnemu rámcu sporu na to, aby mu to umožnilo vyložiť predmetné právne predpisy Spoločenstva so zohľadnením situácie tvoriacej predmet sporu vo veci samej. Návrh na začatie prejudiciálneho konania by preto nemal byť kvôli tomu určený za neprípustný. [29]

47. Pokiaľ ide o význam prejudiciálnych otázok pre vec, z ustálenej judikatúry vyplýva, že v kontexte nástroja spolupráce, ktorým je konanie 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 pre vydanie svojho rozhodnutia,

25 — Dr. Heinrich sám nepredložil písomné pripomienky ani sa nevyjadril na pojednávaní. Skutkové okolnosti, ktoré tvrdí vo svojich písomných vyjadreniach v spore vo veci samej (ktoré sú obsiahnuté v spise vnútroštátneho súdu doručenom kancelárii Súdneho dvora), ak by ich vnútroštátny súd považoval za preukázané, by však poukazovali na značný nedostatok právnej istoty.

26 — Nebola položená žiadna prejudiciálna otázka k výkladu alebo platnosti nariadenia č. 2320/2002.

27 — Rozsudok Súdneho dvora z 21. septembra 2000, ABBOI, C-109/99, Zb. s. I-7247, bod 44.

28 — Pozri tiež rozsudok vo veci ABBOI, už citovaný v poznámke pod čiarou 27, bod 45 a citovanú judikatúru.

29 — Opäť pozri rozsudok vo veci ABBOI, už citovaný v poznámke pod čiarou 27, body 46 a 47.

ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru. V dôsledku toho, pokiaľ sa predložené otázky týkajú výkladu práva Spoločenstva, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť. [30] Na otázky výkladu práva Spoločenstva sa teda vzťahuje domnienka relevantnosti. [31]

48. Je pravda, že za výnimočných okolností Súdny dvor preskúma podmienky, za ktorých bola vec vnútroštátnym dvorom postúpená na prejudiciálne konanie na účely posúdenia toho, či má Súdny dvor právomoc. Súdny dvor však môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom iba vtedy, ak je celkom zrejmé, že požadovaný výklad práva Spoločenstva nemá žiaden vzťah k skutkovým okolnostiam sporu vo veci samej alebo jej účelu, ak je problém hypotetický, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi poznatkami potrebnými na užitočné zodpovedanie položených otázok. [32]

49. Prvá otázka sa vynára preto, že vnútroštátny súd zastáva názor, že neuverejnenie prílohy nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) je založené na článku 8 nariadenia č. 2320/2002, podľa ktorého nemajú byť určité kategórie opatrení pre bezpečnosť letectva uverejňované, to je ale stanovené „bez toho, aby bolo dotknuté“ právo verejnosti na prístup k dokumentom uvedené v nariadení o prístupe k dokumentom. Vnútroštátny súd sa pýta, či sa možno odvolávať na nariadenie o prístupe k dokumentom na odôvodnenie neuverejnenia dokumentov, pre ktoré Zmluva výslovne predpisuje uverejnenie. Vnútroštátny súd preto žiada usmernenie k výkladu nariadenia o prístupe k dokumentom, aby rozhodol ním prejednávanú vec.

50. Druhá otázka odráža pochybnosti vnútroštátneho súdu, pokiaľ ide o právnu záväznosť ustanovení práva Spoločenstva, ktoré neboli uverejnené a ktoré napriek tomu, podľa jeho názoru, ukladajú jednotlivcom povinnosti. Podľa môjho názoru vyžaduje pojem „právnej záväznosti“ preskúmanie toho, či nariadenie č. 622/2003 ukladá povinnosti jednotlivcom a či je platné alebo vskutku právne existujúce. V súlade so svojimi povinnosťami na základe rozsudku vo veci Foto-Frost [33] preto vnútroštátny súd rozhodol položiť Súdnemu dvoru druhú prejudiciálnu otázku.

30 — Pozri okrem iných rozsudok z 18. júla 2007, Lucchini Siderurgica, C-119/05, Zb. s. I-6199, bod 43 a citovanú judikatúru, a rozsudok z 15. novembra 2007, International Mail Spain, C-162/06, Zb. s. I-9911, bod 23.

31 — Pozri okrem iných rozsudok zo 7. septembra 1999, Beck a Bergdorf, C-355/97, Zb. s. I-4977, body 22 až 24; z 5. decembra 2006, Cipolla a i., C-94/04 a C–202/04, Zb. s. I-11421, bod 25, a z 8. novembra 2007, Amurta, C-379/05, Zb. s. I-9569, bod 64.

32 — Pozri rozsudok vo veci Amurta, už citovaný v poznámke pod čiarou 31, bod 64 a citovanú judikatúru.

33 — Rozsudok Súdneho dvora z 22. októbra 1987, Foto-Frost, 314/85, Zb. s. 4199, body 17 až 20, zavádzajúci zásadu, že iba tento Súdny dvor môže určiť neplatnosť právneho aktu Spoločenstva.

51. Súdny dvor nevidel neuverejnenú prílohu nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení). Pokiaľ môžem posúdiť, nevidel ju ani vnútroštátny súd. Žiaden súd preto nedokáže uviesť, či sú tenisové rakety osobitne uvedené na zozname zakázaných predmetov obsiahnutom v uvedenej prílohe alebo či inde v prílohe existujú iné splnomocňujúce alebo záväzné ustanovenia, ktoré by mohli mať význam pre výsledok tohto sporu. [34] Žiaden súd preto nemôže s istotou rozhodnúť, či nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) prostredníctvom svojej prílohy ukladá jednotlivcom povinnosti a ak áno, aký môže byť ich presný obsah.

52. Ako som však uviedla, podstatou tejto veci je to, že sa zdá, že vnútroštátne orgány sa pred vnútroštátnym súdom opierajú o neuverejnenú právnu úpravu Spoločenstva, ktorá je v konečnom dôsledku neplatná alebo neexistujúca (ničotná) preto, že je neuverejnená. Tento Súdny dvor môže bez preskúmavania obsahu prílohy preskúmať, či má neuverejnenie podľa práva také následky. Ak dospeje k záveru, že právna úprava Spoločenstva je neplatná alebo neexistujúca (ničotná), vnútroštátny súd bude obdobne zbavený akejkoľvek potreby preskúmavať jej obsah.

34 — Skutočnosť, že Komisia uverejnila tlačovú správu (pozri poznámku pod čiarou 21) so zoznamom zakázaných predmetov (na ktorom sa tenisové rakety nenachádzajú) je v uvedenom ohľade zaujímavá, ale irelevantná. Súdny dvor nedávno výslovne konštatoval v rozsudku z 11. decembra 2007, Skoma-Lux, C-161/06, Zb. s. I-10841, body 47 až 50, že „uverejnenie“ nariadenia na webstránke EUR-Lex nespĺňa požiadavky článku 254 ES (pozri ďalšie body 88 a 89 nižšie). Uverejnenie prostredníctvom tlačovej správy v obmedzenom množstve úradných jazykov Únie (anglicky, francúzsky a nemecky) nemožno *a fortiori* považovať za primerané ani za rešpektujúce právnu istotu.

53. Z toho vyplýva, že prejudiciálne otázky sú prípustné.

O veci samej

Predbežné pripomienky

54. Zmluva ES upravuje uverejnenie a/alebo oznámenie opatrení, ktoré majú mať právne účinky a právo na prístup k dokumentom inštitúcií Spoločenstva. Zmluva sa týmito osobitnými otázkami zaoberá v dvoch susediacich a vzájomne sa dopĺňajúcich ustanoveniach.

55. Článok 254 ES stanovuje pravidlá pre oboznamovanie s aktmi Spoločenstva tým osobám, ktorých sa týkajú, a zabezpečuje primeranú úroveň povinnej komunikácie — či už uverejnením v úradnom vestníku, alebo oznámením — pre právne záväzné akty. Právne akty uvedené v prílohe 254 ods. 1 a 2 ES sú predmetom povinného uverejnenia v úradnom vestníku s tým účelom, aby si bola ich obsahu vedomá čo najširšia možná verejnosť. Právne akty menšej verejnej dôležitosti uvedené v článku 254 ods. 3 ES — iné smernice ako tie, ktoré sú určené všetkým

členským štátom a rozhodnutia — sú predmetom povinného oznámenia ich adresátom; ale nie sú automaticky sprístupňované verejnosti prostredníctvom uverejnenia v úradnom vestníku.

56. Ak sa v záujme transparentnosti a otvorenejšej vlády považuje za žiaduce sprístupniť verejnosti akékoľvek kategórie dokumentov, na ktoré sa nevzťahujú požiadavky na povinné uverejnenie podľa článku 254 ods. 1 a 2 ES, musia byť zavedené ďalšie (dodatočné) systémy.

57. Článok 255 ES jasne uvádza, že by sa to stať malo. Zavádza zásadu, že „každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v členskom štáte má právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady alebo Komisie"; a zveruje Rade a každej inštitúcii právomoc potrebnú na stanovenie všeobecných zásad a konkrétnych ustanovení upravujúcich taký prístup.

58. Nariadenie o prístupe k dokumentom riadne stanovuje „všeobecné zásady a obmedzenia, ktoré vychádzajú z verejného alebo súkromného záujmu a upravujú právo na prístup k dokumentom". [35] Pritom výslovne svoju úpravu zakladá na článku 255 ES [36] a dodržiava náznaky štruktúry uvedené v tomto článku Zmluvy. Takže najskôr definuje svoj účel, ktorým je zabezpečiť „čo najširší prístup k dokumentom", stanoviť pravidlá zavádzajúce „čo najľahšie možné uplatňovanie tohto práva" a „podporiť dobrú administratívnu prax v prístupe k dokumentom". [37] To môže znamenať len zabezpečenie prístupu k tomu, čo by inak nebolo verejné. Sekundárne právne predpisy prijaté na základe článku 255 ES nie sú nevyhnutné na získanie „prístupu" k dokumentu, ktorý podlieha povinnému uverejneniu v úradnom vestníku na základe článku 254 ods. 1 a 2 ES. [38]

59. Povinnosť uverejňovať nariadenia preto jasne vyplýva priamo z článku 254 ods. 1 a 2 ES. Je to tak bez ohľadu na to, či text nariadenia (obvykle v tlačenej alebo elektronickej podobe) [39] možno považovať za „dokument" na účely nariadenia o prístupe k dokumentom.

60. Zdá sa byť preto vhodné zaoberať sa prejudiciálnymi otázkami v obrátenom poradí.

35 — Článok 255 ods. 2 ES.

36 — Pozri jeho právny základ, štvrté odôvodnenie a článok 1 písm. a).

37 — Článok 1 písm. a), b) a c).

38 — Porovnaj uznesenie Súdu prvého stupňa z 27. októbra 1999, Meyer/Komisia, T-106/99, Zb. s. II-3273: „Účelom rozhodnutia 94/90 [predchodcu nariadenia o prístupe k dokumentom] nie je zavedením práva na prístup, ktorý musí Komisia dodržiavať, sprístupniť verejnosti dokumenty, ktoré sú už prístupné na základe ich uverejnenia v Úradnom vestníku" (v bode 39).

39 — K neprimeranosti uverejnenia v elektronickej podobe pozri rozsudok vo veci Skoma-Lux, už citovaný v poznámke pod čiarou 34, body 47 až 50.

Druhá otázka

61. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sú nariadenia alebo ich časti právne záväzné, ak v rozpore s požiadavkami článku 254 ods. 2 ES nie sú uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

Čo predstavuje primerané uverejnenie nariadenia?

62. Článok 254 ods. 1 a 2 ES je celkom jednoznačný:

„1. Nariadenia… [sa] uverejňujú… v [úradnom vestníku]. …

2. Nariadenia Rady a Komisie… sa uverejňujú v [úradnom vestníku].“

63. Zo Zmluvy a z toho, čo som uviedla vo svojich predbežných pripomienkach, vyplýva, že povinnosť uverejniť nariadenia na základe uvedených ustanovení je jednoznačná a bezvýnimočná.

64. Príloha je neoddeliteľnou súčasťou právneho aktu. Opačný názor by umožnil jeho autorom vyhnúť sa požiadavkám článku 254 ES vďaka jednoduchému prostriedku spočívajúcemu v umiestnení zásadných ustanovení do neuverejňovanej prílohy. To je vskutku to, o čo sa Komisia v tejto veci usilovala. Uverejnené ustanovenia nariadenia č. 622/2003 sú iba kostrou.[40] Čitateľ sa nemôže dozvedieť účinky nariadenia bez toho, aby nevidel prílohu, pretože príloha obsahuje celú podstatu nariadenia.[41]

65. Nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) je pozoruhodne stručné, pokiaľ ide o ponúkané vysvetlenie toho, že sa postupuje prostredníctvom nariadenia

40 — Obsahujú, v tomto poradí, cieľ nariadenia (článok 1), dve definície (článok 2), odkaz na prílohu, ktorej utajenie sa požaduje (článok 3), splnomocňujúce ustanovenie o použití nových technických metód a procesov (článok 3a), požiadavku na oznamovanie, keď na základe článku 4 ods. 3 nariadenia č. 2320/2002 členské štáty uplatňujú vnútroštátne bezpečnostné opatrenia na malé letiská namiesto opatrení uvedených v nariadení (článok 4), obdobnú požiadavku na oznamovanie, keď sa prijímajú kompenzačné opatrenia, pretože skontrolovaní cestujúci a prilietavajúci cestujúci nemôžu byť fyzicky oddelení (článok 5) a štandardné ustanovenie uvádzajúce nadobudnutie účinnosti a priamu uplatniteľnosť (článok 6).

41 — Konkrétne „opatrenia na vykonávanie a technické prispôsobenie spoločných základných noriem týkajúcich sa bezpečnostnej ochrany civilného letectva, ktoré sú zapracovávané do národných programov bezpečnostnej ochrany civilného letectva“: pozri článok 1, na ktorý článok 3 odkazuje. Prijaté technické riešenie sa zdá byť jasným porušením bodu 22 medziinštitucionálnej dohody o koncipovaní, ktorá nepovoľuje, aby príloha obsahovala akékoľvek nové právo alebo povinnosť nestanovené vo výrokovej časti.

a napriek tomu sa podstatná časť ustanovení nevčleňuje do výrokovej časti, ale do neuverejnenej prílohy. Jeho odôvodnenia odvážne uvádzajú, že „nariadenie je najvhodnejším nástrojom“ [42] pre prijatie opatrení Komisiou na vykonávanie spoločných základných noriem bezpečnostnej ochrany civilného letectva v celej Európskej únii bez toho, aby vysvetlilo, prečo je to tak. Odôvodnenie predkladané pre umiestnenie celého podstatného obsahu do neuverejňovanej prílohy je obdobne stručné: tvrdí sa, že je to „v súlade s nariadením… č. 2320/2002 a s cieľom zabrániť protiprávnym činom“. [43] Je ťažké zosúladiť čokoľvek z uvedeného s usmerneniami obsiahnutými v medziinštitucionálnej dohode o koncipovaní. [44] Vzhľadom na to by podľa môjho názoru ani dôslednejšie odôvodnenie stále nestačilo na vyňatie nariadenia z úplného uverejnenia v úradnom vestníku.

66. Ako poznamenal na pojednávaní Európsky parlament, stanovisko Komisie je okrem toho vo svojej podstate absurdné. Ak si Komisia myslela, že článok 8 nariadenia č. 2320/2002 od nej vyžaduje, aby utajila zoznam zakázaných predmetov, uverejnenie tlačovej správy [45] bolo očividným porušením uvedeného článku. Ak si naopak Komisia myslela, že zoznam zakázaných predmetov nespadá pod článok 8, mala ho samozrejme uverejniť v úradnom vestníku. Základné „usmernenia“ označujúce druhy predmetov, ktoré majú byť zakázané, sa vskutku objavujú v (uverejnenom) dodatku (uverejnenej) prílohy nariadenia č. 2320/2002. Je preto dosť ťažké odhaliť logiku skrývajúcu sa za neuverejnením toho, čo predstavuje (pravdepodobne) rozšírenú verziu uvedeného zoznamu. Napokon je vnútorne rozporné uviesť v preambule nariadenia č. 68/2004 (podľa môjho názoru úplne správne), že „existuje… potreba harmonizovaného zoznamu, prístupného verejnosti…“ [46] a potom taký zoznam neuverejniť.

67. Uverejnenie kostry bez obsahu bolo preto chybným a neprimeraným uverejnením, ktoré nespĺňa požiadavky článku 254 ods. 2 ES.

42 — Odôvodnenie č. 1.

43 — Odôvodnenie č. 2.

44 — Pozri medziinštitucionálnu dohodu o koncipovaní, usmernenia 1, 3 a 22. K dôležitosti tejto dohody pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Geelhoed vo veci Alliance for Natural Health, citovanej v poznámke pod čiarou 17, bod 88. Podrobnejší „Spojený praktický sprievodca: Sprievodca Európskeho parlamentu, Rady a Komisie pre osoby podieľajúce sa na koncipovaní právnych predpisov v inštitúciách Spoločenstva“ [*neoficiálny preklad*] (ďalej len „JPG“, dostupné na http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/1.htm a nasl.) obdobne naznačuje dôležitosť poskytnutia jasných a primeraných dôvodov, osobitne pokiaľ ide o represívne opatrenia: pozri najmä usmernenia 10 (osobitne 10.14), 18 a 22 JPG.

45 — Pozri poznámku pod čiarou 21.

46 — Odôvodnenie č. 3 nariadenia č. 68/2004. Odôvodnenie č. 4 uznáva, že „taký zoznam nemôže byť nikdy vyčerpávajúci“ a že „príslušnému orgánu by preto malo byť povolené zakázať ďalšie predmety okrem tých, ktoré sú uvedené na zozname“ ihneď dodajúc, že „je potrebné, aby boli pred a počas fázy registrácie pred odletom cestujúci jasne informovaní o všetkých predmetoch, ktoré sú zakázané“.

Právne následky neuverejnenia nariadenia

— Nemožnosť vymáhať neuverejnené akty voči jednotlivcom

68. Ak sa Súdny dvor v rozpore s tým, čo navrhnem [47], rozhodne nerozhodovať o platnosti nariadenia, mal by si napriek tomu spomenúť na svoju ustálenú judikatúru, že právne akty Spoločenstva, ktoré neboli uverejnené, nemôžu verejnosti ukladať povinnosti.

69. Súdny dvor v rozličnej podobe konštatoval, že „zásada právnej istoty vyžaduje, aby právna úprava Spoločenstva umožnila dotknutým osobám poznať s istotou rozsah povinností, ktoré im táto úprava stanovuje“ [48], a že „osoby… musia totiž jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a podľa toho konať“. [49]

70. Ani tento Súdny dvor, ani vnútroštátny súd nevidel tajnú prílohu. Žiaden súd nemôže preto s dôverou uviesť, či, a ak áno, ako a v akom rozsahu nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) ovplyvnilo dr. Heinricha. Oba súdy vedia iba to, že vnútroštátne orgány označili nariadenie č. 622/2003 (s nariadením č. 2320/2002) za základ pre svoje konanie pri odopretí nastúpenia do lietadla dr. Heinrichovi.

71. Ak sa Súdny dvor rozhodne rozhodovať iba o tom, či nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) ukladá povinnosti jednotlivcom, zastávam názor, že by sa mal obmedziť iba na abstraktné konštatovanie, že tajná príloha nemôže obsahovať alebo byť zdrojom žiadnych povinností jednotlivcov.

72. Dovolím si stručne načrtnúť možnosti, ktoré má Súdny dvor, ak sa rozhodne prekročiť rámec uvedeného abstraktného vyjadrenia a preskúmavať, či bolo úmyslom prílohy nariadenia č. 622/2003 v skutočnosti ukladať povinnosti jednotlivcom.

73. Zdá sa mi, že pokiaľ ide o právny základ pre opatrenia prijaté proti dr. Heinrichovi, sú možné tri hypotézy:

47 — V bodoch 78 až 110 nižšie.

48 — Pozri rozsudky z 1. októbra 1998, Spojené kráľovstvo/Komisia, C-209/96, Zb. s. I-5655, bod 35; z 20. mája 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma a Salumificio S. Rita, C-108/01, Zb. s. I-5121, bod 89; z 21. februára 2006, Halifax a i., C-255/02, Zb. s. I-1609, bod 72, a z 21. júna 2007, Stichting ROM-projecten, C-158/06, Zb. s. I-5103, bod 25.

49 — Pozri rozsudky z 13. februára 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Zb. s. I-431, bod 27; z 26. októbra 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Zb. s. I-10211, bod 79, a vo veci Stichting ROM-projecten, už citovaný v poznámke pod čiarou 48, bod 25.

a) Opatrenia boli založené na suverénnej vnútroštátnej právomoci alebo na nariadení č. 2320/2002, ktorého článok 6 ponecháva členským štátom pomerne širokú pôsobnosť. Ak je to tak, nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) nie je pre spor vo veci samej vôbec dôležité;

b) Opatrenia boli založené na vnútroštátnej právomoci, ktorá bola sama odvodená výlučne z, a/alebo vymedzená, prílohou nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení), bez ktorej by neboli opatrenia platné. V takom prípade zákaz vnášania tenisových rakiet do lietadla stojí a padá s nariadením č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení);

c) Opatrenia predstavovali priame uplatnenie ustanovení prílohy. Dôsledky pre zákaz tenisových rakiet by boli rovnaké ako v písm. b).

74. Bez toho, aby videl neuverejnenú prílohu nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení), nemôže Súdny dvor dospieť k informovanému záveru, pokiaľ ide o to, ktorá z uvedených hypotéz je správna.

75. Nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) je vykonávajúcim nariadením prijatým Komisiou na základe článku 4 ods. 2 nariadenia č. 2320/2002 v súlade s postupom, na ktorý odkazuje jeho článok 9 ods. 2. Treba ho (pravdepodobne) vykladať v spojení s článkom 4 ods. 1, prílohou a dodatkom k prílohe uvedeného nariadenia. Odsek 4 prílohy vyžaduje, aby boli cestujúcim odňaté akékoľvek zakázané predmety, aby im bol zakázaný vstup do vyhradených bezpečnostných priestorov alebo do lietadla. Dodatok upravuje usmernenia, pokiaľ ide o to, čo treba považovať za zakázané predmety. Zdá sa byť pravdepodobné, že skutočný zoznam zakázaných predmetov, spolu s akýmikoľvek podrobnejšími úvahami o tom, čo treba tiež považovať za zakázaný predmet (a prečo) a akékoľvek výslovné alebo implikované povolenie dodatočných opatrení na úrovni Spoločenstva sa všetky nachádzajú v prílohe nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení). Článok 12 nariadenia č. 2320/2002 od členských štátov vyžaduje, aby zabezpečili, aby boli sankcie za porušenie ustanovení nariadenia „účinné, primerané a odrádzajúce“.

76. Na pozadí uvedeného sa mi intuitívne zdá pravdepodobné, že nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) ukladá jednotlivcom povinnosti. To je však iba špekulácia. Záležitosť by bolo možné vyriešiť iba nahliadnutím do prílohy nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení).

77. Nemyslím si preto, že Súdny dvor môže rozhodovať o tom, či príloha nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) ukladá jednotlivcom povinnosti bez toho, aby požiadal o nahliadnutie do prílohy a bez opätovného otvorenia ústnej časti konania. Nenavrhujem, aby to urobil.

— Platnosť nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení)

78. Druhá otázka výslovne nenastoľuje problém platnosti. Uznesenie vnútroštátneho súdu však jasne uvádza, že vnútroštátny súd má vážne pochybnosti, pokiaľ ide o právnu záväznosť nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení), a že uvedené pochybnosti viedli k uzneseniu vnútroštátneho súdu. [50]

79. Za týchto okolností Súdny dvor môže rozhodovať o platnosti predmetného aktu Spoločenstva. [51] Hoci je úlohou vnútroštátnych súdov rozhodovať o relevantnosti prejudiciálnych otázok, ktoré kladú Súdnemu dvoru, úlohou Súdneho dvora je potom „vyabstrahovať zo všetkých informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom tie aspekty práva Spoločenstva, ktoré vzhľadom na predmet sporu vyžadujú výklad alebo ktorých platnosť vyžaduje zhodnotenie“. [52]

80. Budem sa preto zaoberať otázkou, ako neuverejnenie nariadenia ovplyvňuje jeho platnosť.

81. V rozsudku vo veci Opel Austria [53] Súd prvého stupňa konštatoval, že úmyselné antidatovanie vydania úradného vestníka, v ktorom bolo uverejnené sporné nariadenie, s tým účinkom, že nariadenie nadobudlo účinnosť pred jeho uverejnením, porušilo zásadu právnej istoty. [54] Nariadenie bolo preto zrušené.

82. Súdny dvor pri množstve príležitostí konštatoval, že zásada právnej istoty vo všeobecnosti bráni spätnej časovej účinnosti aktu Spoločenstva ku dňu, ktorý predchádza dňu uverejnenia aktu Spoločenstva a dodal, že

50 — Pozri body 31 a 50 vyššie.

51 — Pozri rozsudky z 1. decembra 1965, Schwarze, 16/65, Zb. s. 1081, najmä s. 1049; z 3. februára 1977, Strehl, 62/76, Zb. s. 211, a z 15. októbra 1980, Roquette Fréres, 145/79, Zb. s. 2917, body 6 a 7.

52 — Rozsudok vo veci SA Roquette Frères, už citovaný v poznámke pod čiarou 51, bod 7.

53 — T-115/94, Zb. s. II-39.

54 — Body 127 až 133. Pozri tiež bod 124 vo všeobecnosti k zásade právnej istoty, ktorá najmä vyžaduje, aby boli pravidlá, z ktorých vyplývajú negatívne dôsledky pre jednotlivcov, jasné a presné a aby bolo ich uplatňovanie predvídateľné pre tých, ktorí im podliehajú (pozri tiež v tomto zmysle rozsudky z 15. decembra 1987, Írsko/Komisia, 325/85, Zb. s. 5041; Van Es Douane Agenten, už citovaný v poznámke pod čiarou 49, bod 27; z 15. februára 1996, Duff a i., C-63/93, Zb. s. I-569, bod 20, a zo 7. júna 2005, VEMW a i., C-17/03, Zb. s. I-4983, bod 80).

to môže „výnimočne“ byť inak, keď si to vyžaduje cieľ, ktorý má byť dosiahnutý, a keď je riadne rešpektovaná legitímna dôvera dotknutých subjektov. [55] V dôsledku toho má tvrdenie, že právne akty Spoločenstva môžu vyvolávať právne účinky dokonca aj v čase, keď nie sú uverejnené, obmedzenú platnosť. [56]

83. Uvedené veci sa týkali oneskoreného uverejnenia. [57] V tejto veci nebola príloha nikdy zamýšľaná na uverejnenie. Záver Súdu prvého stupňa z rozsudku vo veci Opel Austria sa preto zdá byť uplatniteľný *a fortiori*. Okrem toho, keď Súdny dvor povoľuje retroaktivitu, musia byť splnené dve podmienky: musí to vyžadovať dosiahnutie účelu a musia byť riadne rešpektované legitímne očakávania dotknutých osôb. [58] Je ťažké predstaviť si, ako by sa tu dalo o ktorejkoľvek z uvedených podmienok povedať, že je splnená.

84. Rozsudok Súdneho dvora vo veci Sevince [59] v tejto veci neposkytuje relevantné usmernenie. V tomto rozsudku Súdny dvor konštatoval, že neuverejnenie rozhodnutí č. 2/76 a č. 1/80 Asociačnej rady EHS — Turecko nebráni tomu, aby mali uvedené ustanovenia priamy účinok, na ktorý by sa jednotlivec mohol odvolávať. [60] Ani v článku 254 ň ES ani v Asociačnej dohode EHS — Turecko [61] však neexistuje žiadna povinnosť také akty uverejňovať. [62]

85. Judikatúra k povinnosti oznamovať v súlade s článkom 254 ods. 3 ES (individuálne) rozhodnutia tým, ktorým sú určené, však môže byť nápomocná, keďže uvedenú oznamovaciu povinnosť možno považovať za funkčný ekvivalent povinnosti uverejňovania v článku 254 ods. 1 a 2 ES. Cieľom oboch požiadaviek je informovať o obsahu právnych noriem tých, ktorých právne normy ovplyvňujú.

55 — Pozri najmä rozsudky z 13. novembra 1990, Fedesa a i., C-331/88, Zb. s. I-4023, bod 45; z 2. októbra 1997, Parlament/Rada, C-259/95, Zb. s. I-5303, bod 21, a z 28. novembra 2006, Parlament/Rada, C-413/04, Zb. s. I-11221, bod 75.

56 — Pozri rozsudky vo veci Racke, už citovaný v poznámke pod čiarou 49, bod 20, a z 25. januára 1979, Weingut Decker, 99/78, Zb. s. 101, bod 8 (oba sa týkali peňažných kompenzačných súm pre obchod s vínom), rovnako ako aj z 21. februára 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 a C-92/89, Zb. s. I-415, bod 52 (povinnosť výrobcov cukru platiť dávku za predchádzajúci hospodársky rok). Pozri tiež „veci týkajúce sa izoglukózy“: rozsudky z 30. septembra 1982, Amylum/Rada, 108/81, Zb. s. 3107; z 30. septembra 1982, Roquette Frères/Rada, 110/81, Zb. s. 3159, a z 30. septembra 1982, Tunnel Refineries/Rada, 114/81, Zb. s. 3189.

57 — Pozri tiež rozsudok z 29. mája 1974, König, 185/73, Zb. s. 607, v ktorej Súdny dvor konštatoval, že oneskorenie uverejnenia ovplyvnilo deň, od ktorého môže byť nariadenie uplatňované a nadobudnúť účinnosť, ale nie jeho samotnú platnosť (bod 6).

58 — Pozri obdobne návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci Goed Wonen, rozsudok z 26. apríla 2005, C-376/02, Zb. s. I-3445, body 31 a 35, kde sa parafrázujú rozsudky vo veciach citovaných v poznámke pod čiarou 55 vyššie.

59 — Rozsudok z 20. septembra 1990, Sevince, C-192/89, Zb. s. I-3461.

60 — Súdny dvor dôsledne rozlíšil medzi následkami pre členský štát a následkami pre jednotlivca a uviedol, že „hoci neuverejnenie uvedených rozhodnutí môže zabrániť ich uplatneniu na súkromné osoby, súkromná osoba tým nie je zbavená práva dovolávať sa pri konaní s orgánom verejnej moci práv, ktoré jej uvedené rozhodnutia priznávajú“ (bod 24).

61 — Ú. v. ES C 113, 1973, s. 1.

62 — Porovnaj rozsudok z 23. novembra 1999, Portugalsko/Rada, C-149/96, Zb. s. I-8395. Sporné rozhodnutie v uvedenej veci [rozhodnutie Rady z 26. februára 1996, ktoré sa týka uzatvorenia Memoranda o porozumení medzi Európskym spoločenstvom a Pakistanskou islamskou republikou a medzi Európskym spoločenstvom a Indickou republikou o dojednaniach v oblasti prístupu textilných výrobkov na trh (Ú. v. ES L 153, 1996, s. 47; Mim. vyd. 11/024, s. 161)] bolo rozhodnutím bez konkrétneho adresáta. Patrilo teda mimo kategórie aktov, ktoré vyžadujú uverejnenie na základe článku 254 ES (na rozdiel od situácie podľa článku 297 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,ak nadobudne účinnosť Lisabonská zmluva). Bolo to napriek tomu opatrenie, pri ktorom bolo uverejnenie zjavne odôvodnené. Vzhľadom na to mal Súdny dvor jasne pravdu, keď konštatoval, že „oneskorené uverejnenie aktu Spoločenstva v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev* neovplyvňuje platnosť uvedeného aktu“ (bod 54).

86. Súdny dvor v rozsudku vo veci Hoechst jasne uviedol, že „úplná absencia oznámenia [nemôže] mať žiaden iný následok ako konštatovanie neexistencie (ničotnosti) alebo zrušenia predmetného aktu“. Súdny dvor dodal, že „právo Spoločenstva neakceptuje situáciu medzi konštatovaním, že akt neexistuje (je ničotný) a jeho zrušením“ a že proti uvedenému „záveru nemožno namietať, že v súlade s článkom 254 ods. 3 ES nadobúdajú rozhodnutia účinnosť oznámením a že pri neexistencii oznámenia úplne chýba rozhodnutiu akýkoľvek účinok. Pokiaľ ide o oznámenie aktu, obdobne ako v prípade akejkoľvek inej základnej procesnej požiadavky, buď je protiprávnosť tak závažná a zjavná, že z nej nevyhnutne vyplýva neexistencia (ničotnosť) sporného aktu, alebo predstavuje porušenie základných procesných požiadaviek, ktoré môže viesť k jeho zrušeniu“. [63]

87. V rozsudku vo veci Španielsko/Komisia [64] Súdny dvor vyslovil, že neoznámenie môže za istých okolností odôvodniť zrušenie aktu inštitúcie Spoločenstva. [65] Pritom Súdny dvor považoval nedostatok oznámenia nielen za prekážku nadobudnutia účinnosti aktu [66], ale skôr za zásadný nedostatok ovplyvňujúci jeho platnosť. Možno tvrdiť, že myšlienkový základ takého prístupu je priamo prenositeľný na neuverejnenie nariadenia.

88. Úplne nedávno musel vo veci Skoma-Lux [67] Súdny dvor posudzovať právne následky skutočnosti, že nariadenie Spoločenstva, ktoré spoločnosť Skoma-Lux údajne porušila, nebolo v rozhodnom čase uverejnené v češtine v úradnom vestníku. Jednoznačne uviedol [68], že „zo samotného znenia ustanovení článku 254 ods. 2 ES vyplýva, že nariadenie môže vyvolať právne účinky len vtedy, ak bolo uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*“. Vykladané izolovane by uvedené vyjadrenie mohlo viesť k záveru, že nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení), ktoré nebolo uverejnené v celosti, nemohlo vyvolať vôbec žiadne právne účinky. V samotnom rozsudku vo veci Skoma-Lux sa Súdny dvor dôsledne takému záveru vyhol. Namiesto toho osobitne posudzoval po prvé, či predmetné nariadenie bolo použiteľné voči jednotlivcom (dospejúc k záveru, že použiteľné nie je) [69] a po druhé, či nariadenie bolo napriek tomu záväzné pre dotknutý členský štát odo dňa jeho pristúpenia (konštatoval, že bolo) [70] pred tým, ako sa zaoberal, po tretie, dôsledkami, konkrétne, či musia byť spochybnené rozhodnutia prijaté na vnútroštátnej úrovni v súlade s uvedeným nariadením, ktoré sa stali konečnými podľa uplatniteľných vnútroštátnych pravidiel (na ktorú Súdny dvor odpovedal záporne, s výnimkou „správn[ych] opatren[í] alebo súdn[ych] rozhodnut[í], najmä donucovacieho charakteru, ktoré by spôsobovali ujmu na základných právach“). [71]

63 — Rozsudok z 8. júla 1999, Hoechst/Komisia, C-227/92 P, Zb. s. I-4443, body 68, 71 a 72.

64 — Rozsudok z 18. júna 2002, C-398/00, Zb. s. I-5643.

65 — V bode 33; pozri tiež rozsudok z 2. júla 2002, SAT.1/OHMI (SAT.2), T-323/00, Zb. s. II-2839, bod 12, kde Súd prvého stupňa konštatoval, že podľa skutkových okolností nedošlo k žiadnemu skutočnému porušeniu.

66 — Pozri rozsudok zo 14. júla 1972, Imperial Chemical Industries/Komisia, 48/69, Zb. s. 619, body 39 a 40. Pozri tiež rozsudok Súdu prvého stupňa z 28. mája 1998, W/Komisia, T-78/96 a T-170/96, Zb.VS. s. I-A-239 a II-745, bod 183.

67 — Citovaná v poznámke pod čiarou 34.

68 — V bode 33.

69 — Pozri body 32 až 51 a 60.

70 — Pozri body 57 až 59.

71 — Pozri body 67 až 73. Súdny dvor nechal na príslušné vnútroštátne orgány, aby určili, či je uvedená podmienka uplatniteľná v konkrétnych veciach.

89. Jemne odstupňovaný prístup Súdneho dvora v rozsudku vo veci Skoma-Lux bol odôvodnený skutočnosťou, že vec sa netýkala úplného neuverejnenia nariadenia v žiadnom jazyku, ale absencie včasného uverejnenia v úradnom jazyku dotknutého pristupujúceho štátu. Zdalo sa byť preto vhodné rozlišovať medzi dôsledkami pre členské štáty a pre jednotlivcov. Jednotlivci musia byť schopní zistiť svoje práva a povinnosti v úradnom jazyku (jednom z úradných jazykov) členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, ktorý bude pravdepodobne ich materinským jazykom. Členský štát si však už bol vedomý, a výslovne prijal, *acquis communautaire*. Bolo preto primerané, aby bol takým nariadením, ktoré tvorilo súčasť uvedeného (uverejneného) *acquis*, viazaný.

90. V tejto veci nebol text prílohy nikdy uverejnený. Neuverejnenie okrem toho nebolo ani náhodné, ani neúmyselné.[72] Komisia úmyselne prijala súbor nových aktov (nariadenie č. 622/2003 a jeho nástupcovia vrátane najmä nariadenia č. 68/2004) a následne každé uverejnila len čiastočne, utajac (podstatnú) prílohu. Inými slovami, existovala sústavná a úmyselná prax neuverejňovania.

91. Dospievam k záveru, že úplné neuverejnenie nariadenia alebo jeho neoddeliteľnej časti v rozpore s článkom 254 ES predstavuje porušenie základnej procesnej požiadavky a má za následok prinajmenšom neplatnosť.

— Časové obmedzenie

92. Ak Súdny dvor určí, že nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) je neplatné, objavuje sa otázka, v ktorý okamih uvedené konštatovanie nadobúda účinnosť. Na pojednávaní rakúska a poľská vláda a vláda Spojeného kráľovstva Súdnemu dvoru navrhli, aby určil, že všetky opatrenia prijaté na základe sporného nariadenia zostávajú zachované až do prijatia nového aktu Komisiou. Nespresnili však, ktoré dôsledky neplatnosti nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) by odôvodnili časové obmedzenie účinnosti tohto rozsudku.

93. Je pravda, že Súdny dvor pri niektorých príležitostiach zachoval účinnosť neplatných pravidiel až do prijatia nových pravidiel. Vo veci Van Landschoot[73] Súdny dvor zistil, že sporné nariadenie bolo diskriminačné, keďže pravidlá pre oslobodenie od ním upravenej dávky sa nevzťahovali na určité kategórie hospodárskych subjektov. Priamočiare určenie neplatnosti by viedlo k tomu výsledku, že až do prijatia nových ustanovení by boli všetky oslobodenia zakázané. Súdny dvor analogicky uplatnil článok 174 ods. 2 Zmluvy EHS (teraz článok 231 ES), na základe ktorého môže Súdny dvor uviesť, ktoré účinky naradenia, ktoré vyhlásil za

72 — Pozri bod 113 nižšie.

73 — Rozsudok z 29. júna 1988, 300/86, Zb. s. 3443.

neplatné, treba považovať za platné. [74] Dospel teda k záveru, že až do prijatia nových pravidiel musia príslušné orgány pokračovať v uplatňovaní oslobodenia a priznať ho tiež hospodárskym subjektom ovplyvneným diskrimináciou, ktorej existencia bola konštatovaná. [75]

94. Skupina subjektov oprávnených na oslobodenia sa teda zväčšila — čo je účinok, ktorý nebolo možné dosiahnuť iba vyhlásením sporného nariadenia za neplatné. [76]

95. Nie som presvedčená o tom, že účinky nariadenia č. 622/2003 by v tejto veci mali byť zachované.

96. Určenie neplatnosti nariadenia č. 622/2003 by ponechalo nedotknutými povinnosti už uložené členským štátom na základe nariadenia č. 2320/2002 prijať pri výkone ich právomocí na základe vnútroštátneho práva nevyhnutné opatrenia, zabrániť vneseniu zakázaných predmetov do vyhradených priestorov alebo na palubu lietadla a vskutku dodržiavať ostatné tam uvedené opatrenia alebo opatrenia, na ktoré sa tam odkazuje, pokiaľ ide o bezpečnosť civilného letectva. Dodatok prílohy nariadenia č. 2320/2002 uvádza, že „podmienky uvedené ďalej stanovujú možné tvary zbraní a zakázaných predmetov, pričom pri vyhodnocovaní prevláda bežný ľudský odhad, či skúmaný objekt dáva podnet pre podozrenie a či môže byť použitý ako zbraň“. Na uvedenom základe sú členské štáty úplne spôsobilé zabezpečiť prijatie pravidiel na základe vnútroštátneho práva tak, aby zabránili vnášaniu potenciálnych zbraní do vyhradených priestorov alebo do lietadla až do prijatia náhradného nariadenia (obsahujúceho zoznam zakázaných predmetov), ktoré bude riadne uverejnené.

97. Konkrétne povinnosti už uložené členským štátom nariadením č. 2320/2002 sú posilnené všeobecnejšou povinnosťou, na základe článku 10 ES, „prij[ať] všetky potrebné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich z… opatrení prijatých orgánmi Spoločen-

74 — Pozri napríklad rozsudky z 10. marca 1992, Lomas a i., C-38/90 a C-151/90, Zb. s. I-1781, bod 23, a z 8. novembra 2001, Silos, C-228/99, Zb. s. I-8401, body 35 až 38.

75 — V bodoch 22 až 24.

76 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Stix-Hackl vo veci Banca popolare di Cremona (rozsudok z 3. októbra 2006, C-475/03, Zb. s. I-9373, body 132 až 134) poskytujú užitočný prehľad situácií, v ktorých Súdny dvor obmedzil časové účinky rozhodnutia o prejudiciálnej otázke o platnosti opatrenia prijatého inštitúciami Spoločenstva. Pre príklad žaloby o neplatnosť, v rámci ktorej Súdny dvor ponechal v platnosti časť ustanovenia z práva Spoločenstva až do prijatia nového ustanovenia pozri rozsudok z 18. októbra 2007, Komisia/Parlament a Rada, C-299/05, Zb. s. I-8695, body 74 a 75. V danej veci by priamočiare zrušenie zahrnutia prídavku na živobytie pre zdravotne postihnuté osoby (ďalej len „DLA“) vyplácaného Spojeným kráľovstvom do zoznamu v prílohe IIa nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 v znení zmien a doplnení viedlo k tomu, že by Spojené kráľovstvo bolo nútené poskytnúť zložku „pohyblivosti“ uvedenej dávky neurčenému množstvu príjemcov naprieč Európskou úniou, hoci uvedená časť DLA bola nepochybne nepríspevkovou dávkou a mohla byť preto v súlade s právom zahrnutá do zoznamu v prílohe IIa ako neexportovateľná dávka.

stva“, „uľahč[ovať] dosiahnutie úloh Spoločenstva“ a „neprij[ať] žiadne opatrenia, ktoré by mohli ohroziť dosiahnutie cieľov tejto zmluvy“. Z nariadenia č. 2320/2002 samotného je zjavné, aké sú tieto ciele a ako majú byť dosiahnuté a členské štáty (samozrejme) museli nahliadnuť do obsahu neuverejnenej prílohy nariadenia č. 622/2003.

98. Komisia tiež môže počas obdobia, ktoré uplynie po prednesení týchto návrhov a počas rozhodovania Súdneho dvora, zvážiť, ako zabezpečiť, aby neboli ohrozené žiadne konkrétne opatrenia na bezpečnostnú ochranu letísk, ktoré sú uvedené výlučne v prílohe nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) pre prípad, že Súdny dvor rozhodne všeobecným spôsobom o právnych účinkoch uvedeného nariadenia. [77]

99. Súdny dvor okrem toho vždy využil možnosť časového obmedzenia účinkov rozsudku na účely uspokojenia požiadaviek právnej istoty. V tejto veci je jasné, že právna istota jednotlivcov, pokiaľ ide o jediný známy prvok [78] prílohy nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení), by naopak ďalej utrpela ponechaním nariadenia v účinnosti až do prijatia nových aktov na nahradenie nariadenia v jeho celosti.

100. Napokon by sa možno mohlo tvrdiť, že verejný záujem na zachovaní pravidiel posilňujúcich bezpečnostnú ochranu letísk vyžaduje, aby sa Súdny dvor buď tváril, že nevidí jasné porušenie požiadavky na povinné uverejnenie, alebo aby využil výnimočnú právomoc ponechať na dobu určitú pôsobiť účinky chybného aktu. Podľa môjho názoru je uvedené tvrdenie len zdanlivo pravdivé. Ako som už naznačila, Súdny dvor nemusí uplatniť uvedenú právomoc na to, aby zabránil ohrozeniu verejnej bezpečnosti na letiskách. Obdobné tvrdenia sa nie zriedkavo uvádzajú v ťažkých časoch na odôvodnenie odklonu od riadneho právneho pravidla — či už to je pozastavením účinnosti záruk základných práv, obmedzením súdneho preskúmavania, alebo zmäkčením následkov takého preskúmavania. Nemajú miesto v Európskej únii, ktorá sa riadi zásadami právneho štátu a ktorej Súdny dvor má na základe Zmluvy povinnosť zabezpečovať, aby „sa… dodržiavalo právo“. [79]

101. Navrhujem preto, aby časové účinky rozsudku neboli v tejto veci obmedzené.

77 — K tomu, čo Komisia môže urobiť, pozri body 111 až 120 nižšie.

78 — Hoci obsah zoznamu zakázaných predmetov nie je známy, je isté, že príloha nariadenia č. 622/2003 *obsahuje* taký zoznam.

79 — Článok 220 ES (pôvodne článok 164). Porovnaj návrhy, ktoré predniesol 16. januára 2008 generálny advokát Poiares Maduro vo veci Kadi/Rada, C-402/05, bod 35: „… keď existuje viera, že riziko pre verejnú bezpečnosť je mimoriadne vysoké, existuje osobitne silný tlak na prijatie opatrení, ktoré nerešpektujú práva jednotlivca … v uvedených prípadoch [by mali] súdy plniť svoju povinnosť podporovať právny štát so zvýšenou ostražitosťou“.

— Mal by Súdny dvor zájsť ďalej a vyhlásiť nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) za neexistujúce (ničotné)?

102. Vnútroštátny súd zastáva názor, že z neuverejnenia nariadenia nevyhnutne vyplýva jeho neexistencia (ničotnosť).

103. Súdny dvor pri niekoľkých príležitostiach konštatoval, že akty inštitúcií Spoločenstva v zásade požívajú prezumpciu zákonnosti a majú preto právne účinky dovtedy, kým neboli derogované, zrušené v konaní o žalobe o neplatnosť alebo vyhlásené za neplatné v nadväznosti na návrh na začatie prejudiciálneho konania alebo námietku nezákonnosti. [80]

104. Výnimkou z tejto zásady je doktrína neexistujúceho (ničotného) aktu. Na základe uvedenej doktríny akty postihnuté protiprávnosťou, ktorej závažnosť je tak evidentná, že nemôže byť právnym poriadkom Spoločenstva tolerovaná, sa musia považovať za nemajúce žiadny právny účinok, dokonca ani dočasný, teda považovať za právne neexistujúce (ničotné). Účelom tejto doktríny je udržiavať rovnováhu medzi dvoma základnými, ale niekedy vzájomne rozpornými požiadavkami, s ktorými musí byť právny poriadok v súlade, konkrétne stabilitou právnych vzťahov a rešpektovaním zákonnosti. [81]

105. Závažnosť následkov, ktoré sa spájajú s vyslovením ničotnosti aktu inštitúcií Spoločenstva, si vyžaduje, aby z dôvodov právnej istoty toto vyslovenie bolo vyhradené pre celkom výnimočné situácie. [82] Niektorí autori komentárov tvrdia, že neuverejnenie nariadenia patrí do tejto kategórie. [83]

106. Podľa mojich vedomostí Súdny dvor vyhlásil akt za neexistujúci (ničotný) iba raz: vo veci Société des usines à tubes de la Sarre. [84]

80 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. júna 1994, Komisia/BASF a i., C-137/92 P, Zb. s. I-2555, bod 48; Hoechst, už citovaný v poznámke pod čiarou 63, bod 69; z 8. júla 1999, Chemie Linz/Komisia, C-245/92 P, Zb. s. I-4643, bod 93, a z 5. októbra 2004, Komisia/Grécko, C-475/01, Zb. s. I-8923, bod 18.

81 — Rozsudky vo veciach Komisia/BASF, Chemie Linz a Komisia/Grécko, všetky už citované v poznámke pod čiarou 80, v bodoch 49, 94 a 19, a rozsudok vo veci Hoechst/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 63, bod 70.

82 — Rozsudky vo veciach Komisia/BASF, Chemie Linz a Komisia/Grécko, všetky už citované v poznámke pod čiarou 80, v bodoch 50, 95 a 20; rozsudok vo veci Hoechst, už citovaný v poznámke pod čiarou 63, bod 76. Príležitosti, pri ktorých Súdny dvor rozhodol, že sporný akt *nebol* ničotný zahŕňajú rozsudky z 12. júla 1957, Algera a i./Zhromaždenie, 7/56 a 3/57 až 7/57, Zb. s. 81, osobitne s. 122; z 21. februára 1974, Kortner a i./Rada a i., 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, Zb. s. 177, bod 33; z 26. februára 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Komisia, 15/85, Zb. s. 1005, body 10 a 11 („bez toho, aby existovala akákoľvek potreba dokonca čo i len posudzovať závažnosť prípadov protiprávnosti udávaných Komisiou, stačí uviesť, že žiaden z nich nie je zjavný. Pri čítaní rozhodnutia sa nepodarilo odhaliť žiadnu protiprávnosť."); z 30. júna 1988, Komisia/Grécko, 226/87, Zb. s. 3611, bod 16; rozsudok Súdneho dvora z 8. júla 1999, Hüls/Komisia, C-199/92 P, Zb. s. I-4287, body 84 až 88; z 8. júla 1999, ICI/Komisia, C-200/92 P, Zb. s. I-4399, body 70 až 73; z 8. júla 1999, Montecatini/Komisia, C-235/92 P, Zb. s. I-4539, body 96 až 100; z 30. januára 2002, Taliansko/Komisia, C-107/99, Zb. s. I-1091, bod 45; Komisia/Grécko, už citovaný v poznámke pod čiarou 80, body 18 až 21, a rozsudok Súdu prvého stupňa z 25. októbra 2007, SP/Komisia, T-27/03, T-46/03, T-58/03 a T-79/03, T-80/03, T-97/03 a T-98/03, Zb. s. I-4331, bod 122.

83 — Pozri napríklad, VON DER GROEBEN, H., THIESING, J. a EHLERMANN, C.-D.:(eds), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 6. Auflage, Band 4: Art. 189 — 314* (2004), s. 834, bod 14.

84 — Rozsudok z 10. decembra 1957, 1/57 a 14/57, Zb. s. 201, osobitne s. 220.

V tomto rozsudku išlo o otázku, či list zaslaný Vysokým úradom mohol byť považovaný za stanovisko v zmysle článku 54 ods. 4 UO. Také stanoviská musia byť okrem iného odôvodnené. List odôvodnený nebol. Súdny dvor konštatoval, že odôvodnenie stanoviska sa jasne vyžadovalo článkami 5, 15 a 54 UO a bolo okrem toho podstatným a konštitutívnym prvkom. Bez odôvodnenia nemohlo stanovisko právne existovať. Keďže akt, ktorý žaloba navrhovala zrušiť, bol právne neexistujúcim (ničotným) aktom, Súdny dvor vyhlásil žalobu za neprípustnú z dôvodu neexistencie predmetu konania.

107. V rozsudku vo veci BASF/Komisia [85] Súd prvého stupňa konštatoval neexistenciu (ničotnosť) rozhodnutia Komisie. Súdny dvor uvedený rozsudok v odvolacom konaní zrušil, pretože zaujal názor, že, či už sa posúdia izolovane alebo spoločne, prípady protiprávnosti, pokiaľ ide o právomoc a formu aktu, zistené Súdom prvého stupňa neboli tak zjavne závažné, aby muselo byť rozhodnutie považované za právne neexistujúce (ničotné). [86]

108. Zdá sa mi, že protiprávnosť, ktorou je postihnuté nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) — sústavné a úmyselné nerešpektovanie povinností povinného uverejnenia v článku 254 ods. 2 ES, pokiaľ ide o *celú* podstatu nariadenia — je takou protiprávnosťou, ktorej závažnosť je tak zjavná, že nemôže byť tolerovaná právnym poriadkom Spoločenstva. Uprednostňujem preto vyhlásenie nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) za neexistujúce (ničotné). Otázka možného časového obmedzenia účinkov rozsudku potom prestáva byť relevantná.

109. Ak by si Súdny dvor neželal zájsť tak ďaleko, je jasné, že došlo prinajmenšom k porušeniu základnej procesnej požiadavky. Súdny dvor by preto mal nariadenie č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) aspoň vyhlásiť za neplatné.

110. Ktorékoľvek z uvedených konštatovaní jasne vyjadrí, že neuverejňovanie nariadení alebo ich častí — *a fortiori* keď je úmyselné — je v právnom poriadku Európskej únie neprípustné.

Čo mala Komisia urobiť?

111. Na pojednávaní tak Európsky parlament, ako aj Rada vyjadrili názor, že článok 8 nariadenia č. 2320/2002 neoprávňuje Komisiu na prijatie vykonávacieho nariadenia s neuverejnenou prílohou obsahujúcou podrobné opatrenia nevyhnutné na vykonanie a prispôsobenie spoločných základných štandardov opatrení bezpečnosti v letectve. Komisia za

85 — Rozsudok z 27. februára 1992, BASF a i./Komisia, 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, Zb. s. II-315.

86 — Rozsudok vo veci Komisia/BASF, už citovaný v poznámke pod čiarou 80, bod 52.

seba uviedla, že by považovala za užitočné, ak by jej Súdny dvor poskytol usmernenie k tomu, akú podobu právneho nástroja by mala Komisia použiť na účely splnenia svojej povinnosti na základe článku 4 ods. 2 nariadenia č. 2320/2002 prijať také opatrenia.

112. Hoci som bola kritická k prijatiu nariadenia č. 622/2003 (v znení zmien a doplnení) Komisiou, mám určité sympatie pre obavy, ktoré sú v jeho pozadí. Ponúkam preto nasledujúce pripomienky.

113. Článok 8 ods. 1 nariadenia č. 2320/2002 stanovuje, že akty vzťahujúce sa na fungovanie opatrení na bezpečnostnú ochranu letísk [87] „sú tajné a neuverejňujú sa“. Uvádza sa, že je to tak „bez toho, aby bolo dotknuté“ nariadenie o prístupe k dokumentom. Z toho vyvodzujem, že ten, kto právny predpis koncipoval, nepredvídal, že také akty niekedy budú tvoriť súčasť právneho aktu Spoločenstva, ktorý bude podliehať povinnému uverejneniu v úradnom vestníku na základe článku 254 ES. Skôr bolo úmyslom, aby boli také akty obsiahnuté v neuverejnenom dokumente a prístup k nemu bol možný iba prostredníctvom nariadenia o prístupe k dokumentom (na základe ktorého by potom bol pravdepodobne prístup zamietnutý z toho dôvodu, že predmetný dokument spadá pod výnimky uvedené v článku 4 a/alebo je „citlivým dokumentom“ v zmysle článku 9).

114. Zdôrazňujem, že článok 8 nariadenia č. 2320/2002 pôsobí ako výnimka z obvyklej povinnosti transparentnosti a prístupnosti informácií. Ako taká musí byť vykladaná zužujúco. Z toho vyplýva, že iba informácie, ktoré z objektívneho hľadiska ozaj patria do rozličných kategórií tajných informácií uvedených v článku 8 ods. 1 [88], by mali byť vyčlenené pre také zaobchádzanie. Konkrétne informácie, ktoré nahrádzajú informácie, ktoré sú už verejnosti prístupné, pretože boli uverejnené ako súčasť nariadenia č. 2320/2002, by mali zostať verejne dostupnými.

115. Pokiaľ ide o zoznam zakázaných predmetov, je mi úplne jasné, že uvedený zoznam by nemal byť tajný, ale verejný. Uvedený zoznam — a akékoľvek iné opatrenia, ktoré z objektívneho hľadiska nemusia byť utajované — by preto mali byť uverejnené v úradnom vestníku ako príloha nariadenia.

87 — Teda: a) výkonové kritériá a akceptačné testy zariadenia; podrobné postupy obsahujúce citlivé informácie; podrobné kritériá pre výnimky z opatrení bezpečnostnej ochrany; b) špecifikácie pre monitorovanie súladu opatrení; a c) správy z inšpekcií a odpovede, pokiaľ ide o monitorovane súladu. Článok 8 ods. 2 a 3 tiež upravuje dôvernosť „v maximálne možnej miere a v súlade s príslušnými vnútroštátnymi právnymi predpismi“ informácií vyplývajúcich zo správ z inšpekcií a odpovedí členských štátov vzťahujúcich sa na iné členské štáty.

88 — Pozri poznámku pod čiarou 87.

116. Ktoré z informácií, ktoré sa ozaj vzťahujú na fungovanie opatrení na bezpečnostnú ochranu letísk, preto musia byť skutočne utajené?

117. Ak považujeme za opatrné zabezpečiť, aby niektoré alebo všetky také informácie boli obsiahnuté v právne záväznom akte, Komisia má teoreticky neobmedzenú voľbu právneho nástroja. Právnym základom nariadenia č. 2320/2002 bol článok 80 ods. 2 ES. [89] Hoci sa Rada rozhodla použiť formu nariadenia, nemusela to urobiť.

118. V praxi však ani nariadenie, ani smernica určená všetkým členským štátom nie sú vhodným právnym nástrojom pre materiál, ktorý by mal byť utajený. Oba podliehajú požiadavke na povinné uverejnenie obsiahnutej v článku 254 ods. 2 ES.

119. Prirodzenejšou voľbou by preto bolo rozhodnutie (v zmysle článku 249 ES) určené všetkým členským štátom. Článok 254 ES nevyžaduje uverejnenie takého aktu, ale iba to, aby bol „ozn[ámený] tomu, komu [je] určen[ý]“. [90] Rozhodnutie „týmto oznámením nadobúd[a] účinnosť“. [91] Poznamenávam, že článok 13 ods. 2 písm. c) nariadenia o prístupe k dokumentom stanovuje, že také rozhodnutia sa uverejnia v úradnom vestníku, „[p]okiaľ je to možné“. Ak by bol obsah rozhodnutia taký, že by patril pod článok 4 (výnimky) alebo článok 9 (citlivé dokumenty) uvedeného nariadenia, bolo by oprávnené zamietnuť prístup k rozhodnutiu a, *a fortiori*, neuverejniť ho.

120. Komisia vskutku vo svojich písomných pripomienkach pripomína, že prijala podobné riešenie, pokiaľ ide o dôverné a verejnosti prístupné informácie pri prijímaní nariadenia č. 1683/1995. [92] Uverejnená príloha uvedeného nariadenia obsahovala určité špecifikácie formátu víz, ktoré majú členské štáty používať. Článok 2 nariadenia stanovil, že ďalšie technické špecifikácie pre jednotný formát víz týkajúce sa doplňujúcich prvkov a bezpečnostných požiadaviek vrátane sprísnených noriem proti falšovaniu a pozmeňovaniu a technických noriem a metód, ktoré sa majú použiť pri vypĺňaní jednotného víza, budú ustanovené Komisiou. Článok 3 stanovil, že tieto špecifikácie musia zostať tajné. Komisia preto prijala vykonávacie rozhodnutie určené všetkým členským

89 — „Rada môže kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o tom, či, do akej miery a akým postupom, možno stanoviť vhodné pravidlá pre námornú a leteckú dopravu.“

90 — Článok 254 ods. 3 ES.

91 — Tamtiež.

92 — Nariadenie Rady (ES) č. 1683/95 z 29. mája 1995 stanovujúce jednotný formát víz (Ú. v. ES L 164, 1995, s. 1; Mim. vyd. 19/001, s. 13) naposledy upravené nariadením Rady (ES) č. 1791/2006 z 20. novembra 2006, ktorým sa z dôvodu pristúpenia Bulharska a Rumunska upravujú určité nariadenia a rozhodnutia v oblasti voľného pohybu tovaru, slobody pohybu osôb, práva obchodných spoločností, politiky hospodárskej súťaže, poľnohospodárstva (vrátane veterinárnych a fytosanitárnych právnych predpisov), dopravnej politiky, daní, štatistiky, energetiky, životného prostredia, spolupráce v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí, colnej únie, vonkajších vzťahov, spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky a inštitúcií (Ú. v. EÚ L 363, 2006, s. 1).

štátom, ktoré nebolo uverejnené. [93] Zdá sa mi, že Komisia môže správne prijať obdobné riešenie pri vykonávaní nariadenia č. 2320/2002 na účely utajenia materiálu, ktorý objektívne takú ochranu vyžaduje.

Prvá otázka

121. Ak na druhú otázku odpovie Súdny dvor tak, ako som navrhla, nebude nevyhnutné odpovedať na prvú otázku. Keďže však prvá otázka vyvolala medzi účastníkmi konania intenzívny spor tak v ich písomných, ako aj ústnych vyjadreniach, [94] ponúkam nasledujúce pripomienky.

122. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd snaží dozvedieť, či akty, ktoré musia byť uverejnené v súlade s článkom 254 ES, sú „dokument[mi]“ v zmysle článku 2 ods. 3 nariadenia o prístupe k dokumentom. [95]

123. V zhode s účelom nariadenia uvedeným v článku 1 [96] je definícia rozsahu pôsobnosti uvedená v článku 2 ods. 3 primerane široká. Nariadenie „sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe“. Pred nadobudnutím účinnosti nariadenia o prístupe k dokumentom nebola inštitúcia oprávnená uverejňovať dokumenty majúce pôvod u tretích strán a osoba požadujúca prístup k dokumentom musela svoju žiadosť adresovať priamo autorovi dokumentu (takzvané pravidlo autorstva). [97] Široká definícia rozsahu pôsobnosti v článku 2 ods. 3 uvedené pravidlo zvrátila. Za predpokladu, že inštitúcia skutočne dokument má, možno

93 — Komisia vo svojich písomných vyjadreniach cituje nemeckých autorov komentárov tvrdiacich, že rozhodnutie je určené iba pre konkrétne prípady: pozri napríklad VON DER GROEBEN, H., THIESING, J. a EHLERMANN, C.-D.: (eds), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, už citovaný v poznámke pod čiarou 83, s. 791, bod 43. Iní autori komentárov však zaujali opačný názor: pozri BAST, J.: On the Grammar of EU Law: Legal Instruments. In: *Jean Monnet Working Paper 9/03, Heidelberg*. 2003, s. 65 a 66, dostupné online na http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf. Pozri tiež GREAVES, R.: The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC. In: *European Law Review*. 1996, s. 3 až 16, ktorý poukazuje na to, že rozhodnutia určené všetkým členským štátom majú sklon byť kvázi zákonodarnej povahy. Jedným jasným príkladom je rozhodnutie Rady 65/271/EHS z 13. mája 1965 o harmonizácii určitých ustanovení ovplyvňujúcich konkurenciu v železničnej, cestnej a vnútrozemskej vodnej doprave [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. ES 88, 1965, s. 1500), o ktoré išlo v rozsudku zo 6. októbra 1970, Grad, 9/70, Zb. s. 825.

94 — Takže česká, poľská a fínska vláda tvrdia, že nariadene jasne nie je dokumentom v zmysle nariadenia o prístupe k dokumentom, zatiaľ čo rakúska, dánska, francúzska, grécka, maďarská, švédska vláda a vláda Spojeného kráľovstva, rovnako ako aj Rada a Komisia s rovnakým dôrazom argumentujú, že nariadenie jasne dokumentom je.

95 — Pozri bod 49 vyššie. Už som upriamil pozornosť na širší kontext článkov 254 ES a 255 ES: pozri body 54 až 60 vyššie.

96 — Pozri bod 58 vyššie.

97 — Pozri napríklad rozsudok Súdu prvého stupňa z 26. apríla 2005, Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, Zb. s. II-1429, bod 92.

sa dožadovať prístupu bez ohľadu na autorstvo dokumentu. Inštitúcie teda môžu byť povinné sprístupniť dokumenty majúce pôvod u tretích osôb vrátane (najmä) členských štátov. [98]

124. Definícia pojmu „dokument" je rovnako široká: „... rozumie [sa ním] 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". [99]

125. Články 4 („Výnimky") a 9 („Zaobchádzanie s citlivými dokumentmi") definujú obmedzenia z dôvodov verejného alebo súkromného záujmu, práva na prístup k dokumentom. Sledujú štruktúru článku 255 ES. Ako výnimky treba tieto ustanovenia vykladať zužujúco, v súlade s obvyklými zásadami výkladu práva Spoločenstva. [100] Potreba vykladať ich uvedeným spôsobom je podčiarknutá skutočnosťou, že sú povinnými výnimkami [101] z pravidla, ktorého celým účelom je inak zabezpečovať „čo najširší prístup k dokumentom". [102]

126. Článok 13 sa zaoberá „uverejnen[ím] v úradnom vestníku". Článok 13 ods. 1 vysvetľuje vo svojich ustanoveniach, že „*okrem* aktov uvedených v článku 254 ods. 1 a 2 Zmluvy o ES", [103] rozličné triedy dokumentov „sa podľa článkov 4 a 9 tohto nariadenia [sa, s výhradou podľa článkov 4 a 9 tohto nariadenia - *neoficiálny preklad*] v úradnom vestníku uverejnia". Zdá sa mi byť nad akúkoľvek pochybnosť jasné, že zákonodarca tam identifikuje určité ďalšie kategórie textu (nad rámec textov, ktoré budú tak či tak uverejnené na základe článku 254 ods. 1 a 2 ES) ako texty zasluhujúce si, systematicky, široké rozšírenie, ktoré vyplýva z uverejnenia v úradnom vestníku. Ďalšie dodatočné kategórie dokumentov majú byť však tiež uverejňované, „pokiaľ je to možné". [104]

127. Iba dokumenty, ktoré nie sú pokryté ani článkom 12, ani článkom 13, bude treba požadovať jednotlivo. [105]

98 — Pozri odôvodnenie č. 10. Pozri tiež rozsudok z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisia a i., C-64/05 P, Zb. s. I-11389, body 55 a 56, rovnako ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro v tejto veci (body 27 a 28).

99 — Článok 3 písm. a).

100 — Pozri, pokiaľ ide o článok 4, rozsudok z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, Zb. s. I-1233, bod 63, a Švédsko/Komisia, už citovaný v poznámke pod čiarou 98, bod 66.

101 — Teda článok 4 ods. 1 stanovuje, že inštitúcie odmietnu prístup k dokumentom spadajúcim do tam uvedených kategórií. Len čo článok 9 identifikoval, ktoré dokumenty sú „citlivými dokumentmi" (článok 9 ods. 1), neobsahuje žiadne plnovýznamové sloveso, ktoré by nebolo príkazom.

102 — Článok 1 písm. a).

103 — Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

104 — Článok 13 ods. 2; inštitúciám je poskytnuté dodatočné oprávnenie voľnej úvahy uverejňovať dokonca širšie na základe článku 13 ods. 3.

105 — Pozri vo všeobecnosti články 6, 7, 8 a 10. Článok 12 od inštitúcií vyžaduje „pokiaľ to je možné" široko dokumenty sprístupniť priamym prístupom v elektronickej forme alebo prostredníctvom registra. Konkrétne, „prístupné majú byť najmä legislatívne dokumenty, to znamená dokumenty vypracované alebo doručené v priebehu prijímania právnych predpisov, ktoré sú právne záväzné v členských štátoch alebo pre členské štáty".

128. Vzhľadom na uvedené sa odpoveď na prvú otázku stáva o dosť jasnejšou. Text nariadenia môže spadať do veľmi širokej definície dokumentu obsiahnutej v článku 3 písm. a) nariadenia o prístupe k dokumentom. Taký text má „obsah… týkajúci sa akejkoľvek veci vzťahujúcej sa na… rozhodnutia, ktoré spadajú do oblasti pôsobnosti príslušného orgánu“ a bude na médiu špecifikovanom v článku 3 písm. a). Teda definícia „dokument[u]“ v článku 3 písm. a) nariadenia o prístupe k dokumentom je dostatočne široká na to, aby zahrnula právne nástroje podliehajúce uverejneniu v súlade s článkom 254 ods. 1 a 2 ES. To však neznamená, že také právne nástroje patria do rozsahu pôsobnosti nariadenia o prístupe k dokumentom, čiže sa možno odvolať na článok 4 alebo článok 9 na odmietnutie prístupu k nim. Podľa môjho názoru je opak pravdou.

129. Článok 2 ods. 3 nariadenia o prístupe k dokumentom uvádza, že nariadenie „sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov *má*, to znamená dokumenty, *ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe*“. [106] Je samozrejme pravda, že inštitúcia pravdepodobne bude mať kópie konečného textu nariadenia v konečne schválenom znení. Text by však už tiež mal byť prístupný verejnosti na základe (povinného) uverejnenia v úradnom vestníku. Technicky, inštitúcia „má“ text ako „dokument“. Taký doslovný výklad nariadenia o prístupe k dokumentom však ignoruje skutočnosť, že účelom nariadenia je sprístupniť dokumenty, ktoré nie sú inak automaticky prístupné. Tak teleológia, ako aj zdravý rozum poukazujú na záver, že ak je (alebo by mal byť) text prístupný na základe povinného uverejnenia podľa článku 254 ods. 1 a 2 ES, nemusí byť (a preto by nemal byť) považovaný za „dokument“, ktorý „má“ inštitúcia v zmysle článku 3 písm. a) a článku 2 ods. 3 nariadenia o prístupe k dokumentom. Okrem toho článok 1 písm. a) definuje účel nariadenia o prístupe k dokumentom odkazom na zabezpečenie „čo najširš[ieho] prístup[u] k dokumentom“. Z toho vyplýva, že právo na prístup k dokumentu prostredníctvom nariadenia by bolo nadbytočné, ak by mal byť dokument tak či tak uverejnený na základe článku 254 ES. Uverejnenie v úradnom vestníku už zaručuje „čo najširší prístup“.

130. Článok 13 nariadenia o prístupe k dokumentom túto analýzu potvrdzuje. Nedáva zmysel, ak nebudeme nariadenie vykladať ako doplnok k článku 254 ES a nie ako jeho oslabenie. Nie je potrebné vytvárať (dodatočný) prístup alebo vskutku uverejnenie, prostredníctvom nariadenia o prístupe k dokumentom, pre dokument, ktorý je jedným z textov uvedených v článku 254 ods. 1 alebo 2 ES. Naopak, ak dokument nie je takým textom, sú všetky dôvody posudzovať ho tak, že patrí do rozsahu pôsobnosti nariadenia o prístupe k dokumentom a potom sa pozrieť na článok 13, aby sme videli, či je uverejniteľný na základe uvedeného ustanovenia. Správny výklad preto musí byť taký, že nariadenie o prístupe k dokumentom sa zaoberá dokumentmi (v akejkoľvek podobe), ktoré ešte nie sú pokryté článkom 254 ods. 1 alebo 2 ES.

106 — Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

131. Možno si klásť otázku, aké je postavenie textu nariadenia medzi dňom jeho prijatia príslušnou inštitúciou a dňom uverejnenia v úradnom vestníku? Podľa môjho názoru nie je nariadenie ako také „dokumentom“ v zmysle nariadenia o prístupe k dokumentom (pretože požiadavka na uverejnenie podľa článku 254 ES sa na neho už uplatňuje). Akákoľvek kópia uvedeného nariadenia (napríklad v tlačenej alebo elektronickej podobe) v držbe inštitúcie by však takým dokumentom bola; a prístup k nej by preto mohol byť získaný na základe nariadenia o prístupe k dokumentom. Z praktického hľadiska si myslím, že vždy bude niekde taká kópia existovať. Nebude preto existovať žiadne časové obdobie, počas ktorého nebude nariadenie prístupné ani prostredníctvom nariadenia o prístupe k dokumentom, ani na základe jeho povinného uverejnenia na základe článku 254 ES.

132. V dôsledku toho nemôže byť nariadenie o prístupe k dokumentom použité na obmedzenie uverejnenia dokumentu, na ktorý sa vzťahuje článok 254 ods. 1 alebo 2 ES. Nariadenie, ktoré je sekundárnym právnym predpisom, nemožno vykladať spôsobom, ktorý je v rozpore s primárnym právom v podobe ustanovenia Zmluvy. Výnimky z prístupu obsiahnuté v článkoch 4 a 9 nariadenia o prístupe k dokumentom sa preto uplatňujú iba na dokumenty, ku ktorým je prístup možný na základe uvedeného nariadenia. Konkrétne sa ich nemožno dovolávať na to, aby sa zadnými dverami zaviedla výnimka z povinného uverejňovania na základe Zmluvy.

133. Z toho vyplýva, že odpoveď na prvú otázku by mala byť taká, že akty, ktoré vyžadujú uverejnenie v úradnom vestníku v súlade s článkom 254 ods. 1 alebo 2 ES, nepredstavujú dokumenty v zmysle článku 2 ods. 3 a článku 3 písm. a) nariadenia (ES) č. 1049/2001, pretože už podliehajú požiadavke povinného uverejňovania na základe Zmluvy, a preto sú úplne prístupné verejnosti.

Návrh

134. Vzhľadom na uvedené dôvody zastávam názor, že Súdny dvor by mal na prejudiciálne otázky položené Verwaltungssenat im Land Niederösterreich odpovedať takto:

— Nariadenia, ktoré neboli v rozpore s požiadavkou článku 254 ods. 2 ES uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*, sú právne neexistujúce (ničotné).

— Akty, ktoré musia byť uverejnené v úradnom vestníku v súlade s článkom 254 ES, nepredstavujú dokumenty, ktoré má inštitúcia v zmysle článku 2 ods. 3 a článku 3 písm. a) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie, pretože už podliehajú požiadavke na povinné uverejnenie na základe Zmluvy, a preto sú úplne prístupné verejnosti.