

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 18. července 2007¹

1. Soudní dvůr je vyzván, aby rozhodl o kasačním opravném prostředku podaném Švédským královstvím proti rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 30. listopadu 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Komise² (dále jen „napadený rozsudek“), kterým Soud prvního stupně zamítl žalobu IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (dále jen „IFAW“) směřující ke zrušení rozhodnutí Komise ze dne 26. března 2002, kterým jí byl odmítnut přístup k určitým dokumentům týkajícím se deklasifikace chráněné lokality.

2. Podle účastníka řízení podávajícího kasační opravný prostředek (navrhovatele) měl Soud neprávem za to, že čl. 4 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise³ (dále jen „nařízení“), na kterém je sporné rozhodnutí založeno, ukládá orgánu povinnost odmítnout jakoukoli žádost o přístup k dokumentu

pocházejícímu z členského státu, který má orgán v držení, v případě, že tento členský stát nesouhlasí s jeho zveřejněním.

3. Jak ukáže analýza projednávané věci, právní význam této věci a diskuze, ke kterým vedl, poukazují na kulturní odlišnosti v oblasti transparentnosti a zároveň je staví proti sobě. Odlišnost mezi kulturou Společenství, která se s větším či menším nadšením přiklonila teprve nedávno k požadavku transparentnosti, a kulturou severských zemí, ve kterých existuje v této oblasti letitá a obzvláště silná tradice⁴. Odlišnost také mezi kulturami členských států, o které svědčí probíhající řízení, protože v něm stojí proti sobě šest členských států, přičemž čtyři členské státy se účastnily jako vedlejší účastníci řízení před Soudem nebo před Soudním dvorem, aby se bránily proti výkladu přijatému Soudem, a dva členské státy proto, aby tento výklad obhajovaly. Věc, jakož i právní problém, o který v ní jde, svědčí také o vzájemném působení

1 — Původní jazyk: portugalština.

2 — T-168/02, Sb. rozh. s. II-4135.

3 — Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331.

4 — Ohledně zdůraznění tohoto protikladu odkazují na Ragnemalma, H. „Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires“, *Mél. G. F. Mancini*, sv. II, Dott. A. Giuffrè, Milán, 1998, s. 809. Připomínám pouze, že právo na přístup veřejnosti k úředním dokumentům je ve švédské ústavě obsaženo od roku 1766.

mezi jednotlivými právy týkajícími se transparentnosti: „na základě vnitrostátních transparentností vznikají i nové modely evropských transparentností, které se dotýkají členských států“⁵. Věc se konečně týká ustanovení nařízení, které je obzvláště často předmětem sporů: za dva roky platnosti uvedeného nařízení se z jedenácti žalob podaných k Soudu proti záporným rozhodnutím Komise šest týkalo uplatnění čl. 4 odst. 5⁶.

I – Rámec kasačního opravného prostředku

4. Za účelem správného pochopení věci, jejího významu a jejího možného řešení, je třeba připomenout základní použitelná ustanovení práva, skutkový stav a řešení zvolené Soudem.

A – Použitelné právní předpisy

5. Článek 255 odst. 1 a 2 ES stanoví:

5 — Rideau, J. „Jeux d'ombres et de lumières en Europe“, v *La transparence dans l'Union européenne: mythe ou principe juridique?*, LGDJ, Paříž, 1998, s. 1.

6 — Viz zpráva Komise o provádění zásad nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 30. ledna 2004, [KOM (2004) 45 konečné, bod 3.5.2].

„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.“

6. Prohlášení č. 35 připojené k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy (dále jen „prohlášení č. 35“) stanoví:

„Konference souhlasí s tím, že zásady a podmínky uvedené v článku [255], odst. 1 Smlouvy o založení Evropských společenství umožní členskému státu požádat Komisi nebo Radu, aby nepředávaly třetím osobám dokument pocházející z tohoto státu bez jeho předchozího souhlasu.“

7. Na základě čl. 255 odst. 2 ES přijala Rada nařízení. Čtvrtý, šestý, devátý, desátý a patnáctý bod odůvodnění uvedeného nařízení znějí takto:

zvláštním způsobem. Způsoby informování Evropského parlamentu o obsahu těchto dokumentů by měla upravovat interinstitucionální dohoda.

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

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

[...]

(6) Měl by být poskytnut širší přístup k dokumentům v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce, též v rámci přenesených pravomocí, a přitom zachována účinnost rozhodovacího procesu orgánů. Tyto dokumenty by měly být přístupné přímo v co nejširším rozsahu.

[...]

[...]

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

(9) S některými dokumenty je třeba kvůli jejich velice citlivému obsahu zacházet

8. Článek 1 písm. a) nařízení stanoví: [...]

„Účel

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

Účelem tohoto nařízení je:

a) vymežit 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.“ [...]

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

9. Článek 2 uvedeného nařízení stanoví:

[...]“

„Oprávněné osoby a oblast působnosti

1. Všichni 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.

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

11. Článek 4 nařízení stanoví:

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

„Výjimky

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

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

a) veřejného zájmu, pokud jde o:

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

— veřejnou bezpečnost,

— soudního řízení a právního poradenství,

— obranné a vojenské záležitosti,

— cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

— mezinárodní vztahy,

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

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán

ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

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

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

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

[...]

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

12. Článek 5 uvedeného nařízení stanoví:

„Dokumenty v členských státech

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

Členský stát může místo toho orgánu žádost postoupit.“

13. Podle článku 9 uvedeného nařízení:

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

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

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

4. Jakékoli rozhodnutí jakéhokoli orgánu o odepření přístupu k citlivému dokumentu je odůvodněno způsobem, který nepoškodí zájmy, jež chrání článek 4.

5. Členské státy učiní opatření vhodná k zajištění toho, aby byly při vyřizování žádostí o citlivé dokumenty dodrženy zásady uvedené v tomto článku a v článku 4.

6. Pravidla orgánů týkající se citlivých dokumentů se zveřejní.

7. Komise a Rada informují Evropský parlament o citlivých dokumentech podle pravidel dohodnutých mezi orgány.“

B – *Skutkový stav*

14. Komise Evropských společenství vydala dne 19. dubna 2000 stanovisko povolující Spolkové republice Německo deklasifikovat

lokalitu Mühlenberger Loch, do té doby oblast chráněnou v souladu se směrnicí Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin⁷, za účelem uskutečnění projektu, který spočíval v rozšíření závodu Daimler Chrysler Aerospace Airbus a v zabránění části ústí řeky pro prodloužení přístávací dráhy.

15. Dopisem ze dne 20. prosince 2001 zasláným Komisí IFAW, nevládní organizace činná v oblasti zachování dobrých životních podmínek zvířat a ochrany přírody, žádala o přístup zejména ke korespondenci mezi Spolkovou republikou Německo a městem Hamburk ohledně uvedené lokality a projektu, který se jí týká, jakož i ke korespondenci německého kancléře.

16. Jelikož Spolková republika Německo, která byla konzultována ve věci této žádosti Komisí, nesouhlasila se zveřejněním uvedených dokumentů, Komise měla za to, že čl. 4 odst. 5 nařízení jí za těchto podmínek zakazuje k těmto dokumentům poskytnout přístup, a v důsledku toho přijala dne 26. března 2002 napadené rozhodnutí odmítající žádost IFAW.

17. Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 4. června 2002 podala IFAW žalobu na neplatnost proti rozhodnutí Komise ze dne 26. března 2002.

C – Napadený rozsudek

18. Na podporu svých návrhových žádání směřujících ke zrušení žalobkyně předložila zejména žalobní důvod vycházející z porušení článku 4 nařízení. Uplatnila, že výklad čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení přijatý Komisí, podle kterého je povinna odmítnout přístup k dokumentu pocházejícímu z členského státu, pokud tento členský stát nesouhlasí s jeho zveřejněním, je chybný. Možnost, kterou má na základě čl. 4 odst. 5 nařízení členský stát, ze kterého dokument pochází, požádat orgán, který má tento dokument v držení, aby ho nezveřejňoval, nemůže být považována za právo veta, jelikož konečné rozhodnutí musí příslušet orgánu.

19. Na základě argumentace uvedené v bodech 50 až 65 svého rozsudku Soud tento žalobní důvod zamítl a v návaznosti na to prohlásil žalobu na neplatnost za neopodstatněnou.

20. Podle napadeného rozsudku představuje možnost přiznaná čl. 4 odst. 5 nařízení

7 — Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102.

členskému státu požádat orgán, aby bez jeho předchozího souhlasu nezpřístupňoval dokument, který mu předal, příkaz, aby tento orgán nezveřejnil dotyčný dokument v případě, že by s tím nesouhlasil. Členský stát není povinen odůvodnit svou žádost a orgán je povinen příkazu vyhovět, aniž by mohl zkoumat, zda nezveřejnění dotčeného dokumentu je odůvodněno mimo jiné na základě veřejného zájmu.

nebo Radu Evropské unie, aby nepředávaly třetím osobám dokument pocházející z tohoto státu bez jeho předchozího souhlasu. Podle Soudu z toho vyplývá, že možnost stanovená čl. 4 odst. 5 nařízení je odůvodněna skutečností, že není cílem ani účinkem tohoto nařízení změnit vnitrostátní právní předpisy ve věci přístupu k dokumentům, jak ostatně připomíná patnáctý bod odůvodnění uvedeného nařízení. V důsledku toho, podal-li členský stát na základě čl. 4 odst. 5 nařízení žádost ohledně některého dokumentu, přístup k tomuto dokumentu není upraven nařízením, ale příslušnými vnitrostátními ustanoveními dotyčného členského státu, která zůstávají nezměněna přijetím nařízení.

21. Podle Soudu představuje z tohoto hlediska čl. 4 odst. 5 nařízení pro členské státy *lex specialis* ve vztahu k čl. 4 odst. 4 tohoto předpisu, který třetím osobám přiznává pouze právo být orgány konzultovány za účelem posouzení, zda se na dokument, který jim předaly, vztahuje některá z výjimek uvedených v čl. 4 odst. 1 nebo 2 nařízení a pouze za podmínky, že není zřejmé, zda dokument má, nebo nemá být zpřístupněn.

22. Soud opírá svůj výklad čl. 4 odst. 5 nařízení o úvahu, že povinnost obdržet předchozí souhlas členského státu by se mohla stát mrtvou literou, pokud by tomuto členskému státu nebylo poskytnuto právo veta. Opírá se rovněž o prohlášení č. 35, podle kterého Konference souhlasí s tím, že zásady a podmínky uvedené v článku 255 ES umožní členskému státu požádat Komisi

23. A Soud dodal, že „aby bylo zajištěno, že výklad ustanovení čl. 4 odst. 5 nařízení je v souladu s prohlášením č. 35 a aby byl usnadněn přístup k dotčeným dokumentům a zároveň bylo umožněno členskému státu, aby dal případně svůj souhlas se zveřejněním tohoto dokumentu, je orgán povinen konzultovat tento členský stát, pokud se žádost o přístup týká dokumentu, který z něho pochází. Pokud tento členský stát poté, co byl konzultován, nepodá žádost na základě čl. 4 odst. 5 nařízení, je orgán stále povinen posoudit na základě čl. 4 odst. 4 nařízení, zda tento dokument má nebo nemá být zveřejněn“⁸.

⁸ — Napadený rozsudek, bod 60.

24. Poté, co Soud konstatoval, že dokumenty, k nimž žalobkyně žádala přístup, představují dokumenty pocházející z členského státu ve smyslu čl. 4 odst. 5 nařízení, ohledně kterých Spolková republika Německo požádala Komisi, aby je nezveřejňovala, prohlásil rozhodnutí Komise za prosté jakéhokoli porušení článku 4 uvedeného nařízení.

II – Analýza kasačního opravného prostředku

25. Proti uvedenému rozsudku Soudem vydanému dne 30. listopadu 2004 podalo Švédské království, které bylo vedlejším účastníkem na podporu návrhových žádání žalobkyně již v řízení před Soudem, kasační opravný prostředek k Soudnímu dvoru. Na podporu svého opravného prostředku navrhovatel předkládá jediný důvod kasačního opravného prostředku vycházející z porušení práva Společenství, jež je následkem porušení působnosti čl. 4 odst. 5 nařízení: namísto, aby čl. 4 odst. 5 přiznával členským státům právo veta, jak rozhodl Soud, tento článek jim přiznává pouze právo být konzultovány před jakýmkoli zveřejněním dokumentu orgánem, kterému tento dokument předaly; tento orgán však zůstává odpovědný za rozhodnutí, zda je vhodné tento dokument

zveřejnit či nikoliv, přičemž rozhodnutí neposkytnout k tomuto dokumentu přístup může být odůvodněno pouze některým z výjimečných případů odůvodňujících důvěrnost stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení.

26. Jak je vidět, existují dva zcela opačné názory ohledně působnosti čl. 4 odst. 5 nařízení. Za účelem vyjasnění výkladu tohoto ustanovení je třeba posoudit jeho relevanci. V tomto ohledu prokáží, že v rozporu s tím, jak Soud rozhodl, ani doslovný výklad čl. 4 odst. 5, ani respektování vůle členských států vyjádřené v prohlášení č. 35 nevyžadují řešení, které Soud přijal. Systematický a teleologický výklad naopak vyžaduje jiné řešení.

A – Neexistence přesvědčivé odpovědi vycházející z doslovného výkladu a přezkumu úmyslů účastníků řízení

1. Znění čl. 4 odst. 5 nařízení

27. Je třeba bez dalšího připomenout, že před přijetím nařízení se právo na přístup

k dokumentům vztahovalo pouze na dokumenty vytvořené orgány⁹. Naopak, pokud se jednalo o dokumenty v držení orgánů, které však byly vytvořeny třetí osobou, tedy fyzickou nebo právnickou osobou, členským státem, jiným orgánem nebo institucí Společenství nebo jakýmkoliv jiným vnitrostátním nebo mezinárodním subjektem, platilo pravidlo zvané „pravidlo autora“. Podle tohoto pravidla nebyl orgán oprávněn zveřejnit dokumenty pocházející od třetích osob, přičemž žadatel o přístup byl povinen zaslat svou žádost přímo původci dokumentu¹⁰. Třebaže bylo toto pravidlo autora chápáno judikaturou již od počátku jako omezení obecné zásady práva na přístup, a z tohoto důvodu muselo být vykládáno a používáno restriktivně¹¹, bylo nicméně kvalifikováno jako „absolutní odchylka, pokud jde o dokumenty, jejichž autorem je třetí osoba“¹².

28. Jedním z hlavních přínosů nařízení tak je, že rozšířilo oblast působnosti práva Společenství v oblasti přístupu k dokumentům orgánů tím, že zrušilo uvedené pravidlo autora. Nyní se podle čl. 2 odst. 3 uvedeného nařízení právo na přístup vztahuje „na všechny dokumenty, které má

orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení“. V důsledku toho mohou být orgány vyzvány k předání dokumentů pocházejících od třetích osob, přičemž mezi tyto třetí osoby patří zejména členské státy, v souladu s vymezením pojmu „třetí osoba“ v čl. 3 písm. b) nařízení. Zrušení tohoto pravidla autora však bylo vyváжено zvláštním zacházením přiznaným čl. 4 odst. 5 nařízení zvláště dokumentům pocházejícím z členských států. Určení, v čem přesně toto zvláštní zacházení spočívá, je právě předmětem projednávaného sporu.

29. Pokud by znění dotčeného ustanovení bylo jasné, bylo by možné se oprávněně domnívat, že je třeba se omezit na uplatnění pravidla, tak jak bylo stanoveno: *in claris non fit interpretatio*. V projednávaném případě se však zdá nemožné vyvodit odpověď ze znění dotčeného ustanovení, neboť toto není zcela jednoznačné. Stanoví, že „členský stát může požádat orgán, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu“. Jak sama Komise připustila, tato „formulace čl. 4 odst. 5 neupřesňuje, v jakém rozsahu jsou orgány povinny respektovat nesouhlas členského státu se zveřejněním některého ze svých dokumentů“¹³. *(neoficiální překlad)* Zdůraznění skutečnosti, že jakékoli zveřejnění dokumentů orgánem, které mu členský stát předal, může být na žádost tohoto

9 — Viz v tomto smyslu rozsudky Soudu ze dne 12. října 2000, *JT's Corporation v. Komise* (T-123/99, Recueil, s. II-3269, bod 53); a ze dne 11. prosince 2001, *Petrie a další v. Komise* (T-191/99, Recueil, s. II-3677, bod 47).

10 — Pro připomenutí viz 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).

11 — Viz rozsudky Soudu ze dne 19. července 1999, *Rothmans v. Komise* (T-188/97, Recueil, s. II-2463, bod 55); a ze dne 7. prosince 1999, *Interporc v. Komise* (T-92/98, Recueil, s. II-3521, bod 69).

12 — Viz rozsudek Soudu ze dne 16. října 2003, *Co-Frutta v. Komise* (T-47/01, Recueil, s. II-4441, bod 59).

13 — Zpráva Komise o provádění zásad nařízení ze dne 30. ledna 2004, bod 3.5.2.

členského státu podmíněno jeho „předchozím souhlasem“, tak podporuje přiznání práva veta členskému státu. Naopak, použití slova „požádat“ podporuje závěr, že rozhodnutí o zveřejnění v konečném výsledku přísluší orgánu, který má dokument ve svém držení, neboť, jak správně uplatnila žalobkyně v řízení před Soudem, výraz „žádost“, který lze definovat jako akt nebo skutečnost, která spočívá v požádání o něco, v sobě zahrnuje, že strana, která podala žádost, očekává na ni odpověď, jakož i výkon určité posuzovací pravomoci stranou, která na ni odpovídá. Tato dvojakost znění čl. 4 odst. 5 nařízení je zdůrazněna protikladem poskytnutým zněním čl. 9 odst. 3, ze kterého nezpochybnitelně vyplývá potvrzení práva veta, protože stanoví, že „citlivé dokumenty se zaznamenávají do rejstříku a uvolňují pouze se souhlasem jejich původce“. Podle mého názoru tedy není možné následovat Soud, který měl v rozsudku, který je předmětem kasačního opravného prostředku, za to, že povinnost uložená orgánu, který má ve svém držení dokument pocházející z členského státu, obdržet předchozí souhlas tohoto členského státu před jakýmkoli zveřejněním uvedeného dokumentu, je „jasně zakotvená“ v čl. 4 odst. 5 nařízení¹⁴.

30. Stejně tak změny svých jednacích řádů provedené třemi orgány na základě povinnosti přizpůsobit tyto jednací řády ustanove-

ním nařízením, která je jim uložena článkem 18 tohoto nařízení, potvrzují, v případě potřeby, dvojakost znění čl. 4 odst. 5. Z jejich znění vyplývá, že se zdá, že Komise nevyloučila možnost zveřejnit dokument pocházející z členského státu proti výslovnému stanovisku jeho autora, byť ji členský stát požádal o jeho nezveřejnění bez jeho předchozího souhlasu¹⁵. Rada se omezila na převzetí znění čl. 4 odst. 5 nařízení¹⁶. Pokud jde o Evropský parlament, jeho jednací pravidla na dokumenty pocházející z členských států zvláštním způsobem neodkazují a v případě dokumentů od třetích osob se omezují na stanovení jejich konzultace „pro posouzení, zda se uplatní některá z výjimek uvedených v článku 4 a 9 nařízení č. 1049/2001“¹⁷. *(neoficiální překlad)*

31. Samotná právní nauka se zdá být rozdělená, pokud jde o to, jaký význam je třeba přikládat znění čl. 4 odst. 5, jakou působnost je třeba přikládat tomuto ustanovení. Někteří se domnívali, že ze znění tohoto ustanovení

15 — Viz čl. 5 odst. 4 písm. b) a odst. 6 rozhodnutí Komise 2001/937/ES, ESUO, EURATOM ze dne 5. prosince 2001, kterým se mění její jednací řád (Úř. věst. L 345, s. 94; Zvl. vyd. 01/03, s. 408).

16 — Viz čl. 2 odst. 1 písm. b) přílohy II rozhodnutí Rady 2001/840/ES ze dne 29. listopadu 2001, kterým se mění jednací řád Rady (Úř. věst. L 313, s. 40). *(neoficiální překlad)*

17 — Viz čl. 9 odst. 3 rozhodnutí předsednictva ze dne 28. listopadu 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu (Úř. věst. C 374, s. 1). *(neoficiální překlad)*

14 — Bod 58 napadeného rozsudku.

vyplývá výslovné potvrzení práva veta členských států¹⁸. Jiní naopak podporovali odlišný výklad přiznávající právo posledního slova ohledně žádosti o přístup orgánu, který má dokument ve svém držení¹⁹.

přístup k dokumentům, jejichž zpřístupnění by vedlo k významnému porušení ochrany důvěrnosti požadované třetí osobou, která dokument nebo informaci poskytla, nebo důvěrnosti požadované právními předpisy členského státu“²². (*neoficiální překlad*) Parlament měl za to, že rozhodnutí o zveřejnění dokumentu pocházejícího z členského státu musí být přijato orgánem, který má tento dokument ve svém držení, a v důsledku toho navrhl změnu návrhu nařízení Komise v tomto smyslu²³. V Radě se stanoviska členských států lišila, jak dokládá skutečnost, že návrh francouzského předsednictví předložený v prosinci 2000, který jasně členským státům přiznával právo veta, nebyl nakonec přijat.

32. Ve skutečnosti dvojakost znění čl. 4 odst. 5 nařízení odpovídá, jak relevantně zdůraznila dánská vláda, „konstruktivní dvojakosti“, která jediná umožnila jeho přijetí zákonodárcem Společenství²⁰. Je totiž výsledkem napětí, které doprovázelo vznik nařízení, když rozpor mezi zastánci zachování relativního tajemství a zastánci větší transparentnosti rozdělil jednotlivé protaagonisty zákonodárského procesu²¹. Komise chtěla členským státům ponechat kontrolu nad zveřejňováním dokumentů, které předají orgánům. Její původní návrh tak ve svém čl. 4 písm. d) stanovil, že „orgány odepřou

2. Působnost prohlášení č. 35

18 — Viz zejména v tomto smyslu Cabral, P. „Access to Member State documents in EC law“, *ELR* svazek 31 (2006), č. 3, s. 378, 385; viz také De Leeuw, M. E. „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?“ *ELR* svazek 28 (2003), č. 3, s. 324, 337 a 338.

19 — Viz zejména Harden, I. „Citizenship and Information“, *European Public Law* svazek 7 (2001), č. 2, s. 165, 192; a Peers, S. „The new regulation on access to documents: a critical analysis“, *YEL* 21 (2001–2002), s. 385, 407 a 408.

20 — Viz také v tomto smyslu Heliskoski, J. a Leino, P. „Darkness at the break of noon: the case law on Regulation n° 1049/2001 on access to documents“, *CMLR* svazek 43 (2006), č. 3, s. 735, 771 a 772.

21 — Pro ilustraci rozdílných stanovisek mezi jednotlivými subjekty zákonodárského procesu lze odkázat na Bjurulf B. a Elgströma O. „Negotiating transparency: the role of institutions“, *JCMS* svazek 42 (2004), č. 2, s. 249.

33. Kompromisním řešením tak bylo převzít v čl. 4 odst. 5 téměř doslovně znění prohlášení č. 35, jak zdůraznil sám Soud²⁴ a jak uvádí desátý bod odůvodnění nařízení, podle

22 — Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2000, C 177 E, s. 70).

23 — Viz změna č. 36, ve zprávě A5 – 0318/2000 ze dne 27. října 2000.

24 — Bod 57 napadeného rozsudku; viz již rozsudky Soudu ze dne 17. září 2003, Messina v. Komise (T-76/02, Recueil, s. II-3203, bod 41); a ze dne 17. března 2005, Scippacercola v. Komise (T-187/03, Sb. rozh. s. II-1029, bod 56).

kterého v podstatě musí být rozšíření práva na přístup na dokumenty obdržené orgány chápáno s přihlédnutím k prohlášení č. 35.

34. Jak tedy vymezit dosah tohoto odkazu na prohlášení č. 35? Postavení prohlášení připojených ke Smlouvám zůstává stále poměrně nejasné. Článek 311 ES sice stanoví, že protokoly připojené k zakládajícím smlouvám po vzájemné dohodě členských států „tvorí jejich nedílnou součást“, a mají tedy stejnou právní sílu²⁵, Smlouva však o působnosti prohlášení nic neříká. Převládající právní nauka²⁶ shodně upírá prohlášením obsaženým v závěrečném aktu Smlouvy Společenství jakýkoliv závazný právní účinek, když v nich spatřuje pouze výraz politického závazku. Judikatura se jimi dlouho nezabývala. Teprve v nedávné době přiznala prohlášením výkladový dosah²⁷. Toto řešení odpovídá řešením zvoleným v mezinárodním právu. Článek 31 Vídeňské

úmluvy o smluvním právu ze dne 23. května 1969 stanoví, že smlouva musí být vykládána v její celkové souvislosti, kterou se rozumí „kromě textu, včetně preambule a příloh: [...], každá listina vyhotovená jednou nebo více stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy a přijatá ostatními stranami jakožto listina vztahující se ke smlouvě“. Jako základy pro výklad jsou tedy brána v úvahu prohlášení formulovaná stranami²⁸. Může tak jít výklad Smlouvy na základě vzájemné dohody mezi státy, které jsou stranami prohlášení, až tak daleko, že jím budou změněna ustanovení této smlouvy? Pokud mezinárodní právo již mohlo poskytnout několik vodítek, jelikož signatářské státy jsou pravými interprety Smlouvy²⁹, nemůže tomu být tak v případě práva Společenství s ohledem na rigidní charakter zakládajících smluv, které představují ústavní listinu Společenství³⁰.

35. Vzhledem k tomu, že prohlášení č. 35 tak může legitimně sloužit jako základ pro výklad čl. 4 odst. 5 nařízení, zbývá určit, zda umožňuje vyjasnit jeho smysl. Podle Spojeného království z uvedeného prohlášení vyplývá, že když členské státy přijaly článek 255 ES, jehož působnost se vztahuje na dokumenty vytvořené třetími osobami v držení orgánů Společenství, požadovaly záruky toho, že dokumenty od nich pocházející nebudou bez jejich souhlasu orgány zveřejňovány. Soud mu přiznal stejný dosah, protože poté, co připomněl jeho znění,

25 — Jak Soudní dvůr již dávno přiznal (rozsudek ze dne 23. dubna 1956, *Groupement des industries sidérurgiques v. Vysoký úřad*, 7/54 a 9/54, Recueil, s. 53, 90): „podle článku 84 Smlouvy musí být slova ‚tato smlouva‘ chápána jako označující ustanovení Smlouvy a jejich příloh, ustanovení připojených protokolů a Dohody týkající se přechodných ustanovení; [...] tak ustanovení obsažená ve všech těchto předpisech mají stejnou právní sílu [...]“.

26 — Viz Thot, A., „The legal status of the declarations annexed to the Single european act“, *CMLR* 1986, s. 803; Constantinesco, V., „La structure du Traité instituant l'Union européenne“, *CDE* 1993, č. 3–4, s. 251, 261; Petit, Y., „Commentaire de l'article R“, v Constantinesco, V., Kovar, R., a Simon, D., *Traité sur l'Union européenne: commentaire article par article*, Economica, Paříž, 1995, s. 913, 922 až 924; Simon, D., *Le système juridique communautaire*, 3. vydání, PUF, 2001, s. 306.

27 — Viz rozsudek Soudu ze dne 7. června 2001, *Agrana Zucker und Stärke v. Komise*, (T-187/99, Recueil, s. II-1587); usnesení Soudního dvora ze dne 5. listopadu 2002, *Agrana Zucker und Stärke v. Komise* (C-321/01 P, Recueil, s. I-10027).

28 — Viz Combacau, J., a Sur, S., *Droit international public*, 7. vydání, Paříž: Montchrestien, 2006, s. 174 a 175.

29 — Tamtéž.

30 — Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament* (294/83, Recueil, s. 1339, bod 23).

vyvodil z něj existenci práva veta členských států ohledně jakékoli žádosti o přístup k dokumentu, který předaly orgánu³¹. Prohlášení č. 35, které zní stejně jako čl. 4 odst. 5 nařízení, je však stejně nejednoznačné. Nemůže tedy vůbec pomoci upřesnit jeho význam: ani nelze v jeho znění, stejně jako v případě znění čl. 4 odst. 5, spatřovat jasné a nepochybnitelné potvrzení práva veta členských států.

nění jejich dokumentů třetím osobám bez předchozího souhlasu byla přitom kvalifikována Soudem jako „výjimka“ z práva na přístup k dokumentům orgánů³². Podle ustálené judikatury musí být veškeré výjimky z práva na přístup k dokumentům orgánů vykládány a používány restriktivně³³. Výklad příznávající členským státům bezpodmínečné právo veta ohledně přístupu k dokumentům jimi předaným orgánu by tudíž mohl být připuštěn jen tehdy, pokud by mohl najít dostatečnou oporu v samotném znění čl. 4 odst. 5.

B – Systematický a teleologický výklad

36. Je třeba dojít k závěru, že znění čl. 4 odst. 5 je stíženo neodstranitelnou dvojakostí. Nevylučuje sice výklad, tak jak jej učinil Soud; znění tohoto ustanovení výslovně neomezuje záruky poskytnuté členským státům v případě žádosti o zveřejnění z nich pocházejícího dokumentu zaslané orgánu na pouhou konzultaci. V tomto ohledu nelze čl. 4 odst. 5 chápat z čistě doslovného hlediska jako přívěsek článku 5, který stanoví, že „pokud členský stát obdrží žádost o dokument v jeho držení, který pochází od orgánu, konzultuje daný orgán, aby přijal rozhodnutí, které neohrozí dosažení cílů tohoto nařízení [...]“. Nicméně znění čl. 4 odst. 5 neukládá výklad, který byl přijat Soudem. Možnost tímto ustanovením poskytnutá státům požadovat nezveřej-

37. Při neexistenci nepochybnitelné odpovědi vyplývající z doslovného výkladu čl. 4 odst. 5 nařízení je třeba se pokusit upřesnit smysl dotčeného ustanovení tím, že bude postaveno do celkového normativního kontextu, do něhož spadá, a budou použity cíle právní úpravy, jejíž je součástí. V tomto ohledu je dotčené ustanovení součástí právního kontextu poznamenaného pomalým, ale

32 — Výše uvedený rozsudek Messina v. Komise, bod 55.

33 — Viz zejména rozsudky ze dne 11. ledna 2000, Nizozemsko a van der Wal v. Komise (C-174/98 P a C-189/98 P, Recueil, s. I-1, bod 27); ze dne 6. prosince 2001, Rada v. Hautala (C-353/99 P, Recueil, s. I-9565, bod 25); ze dne 6. března 2003, Interporc v. Komise (C-41/00 P, Recueil, s. I-2125, bod 48); ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada (C-266/05 P, Sb. rozh. s. I-1233, bod 63), a Soudy ze dne 5. března 1997, WWF UK v. Komise (T-105/95, Recueil, s. II-313, bod 56).

31 — Viz napadený rozsudek, body 57 a 58.

neúprosným posilováním požadavku transparentnosti v právu Společenství obecně a práva na přístup k dokumentům orgánů konkrétně.

38. Právo na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů bylo v právu Společenství dlouho neznámé. Vývoj ovšem směřoval k „postupnému potvrzování“³⁴ práva na přístup veřejnosti k dokumentům v držení veřejných orgánů, u něhož se omezím na krátké připomenutí nejvýznamnějších mezníků. Oddanost transparentnosti rozhodovacího procesu byla poprvé slavnostně vyjádřena v prohlášení č. 17 o právu na přístup k informacím připojeném k závěrečnému aktu Smlouvy o Evropské unii, podepsané dne 7. února 1992 v Maastrichtu, které doporučuje za tímto účelem přijetí opatření směřujících k rozšíření přístupu veřejnosti k informacím, kterými orgány disponují. Při neexistenci obecné právní úpravy Společenství určující rozsah tohoto práva na přístup bylo věcí orgánů, aby porušily tradiční zásadu správního tajemství a samy rozhodly, zda chtějí zpřístupnit požadovaný dokument ve svém držení, či nikoliv. Po přijetí kodexu chování stanovícího zásady přístupu veřejnosti k dokumentům v jejich držení vzájemnou dohodou dne 6. prosince 1993³⁵, přijala

Rada a Komise na základě své vnitřní organizační pravomoci³⁶ rozhodnutí o provedení uvedených zásad³⁷ a rozhodnutí o formálním přijetí uvedeného kodexu³⁸. I přes toto postupné potvrzování práva na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů, výzvy učiněné generálními advokáty³⁹ nebo některými členy Soudního dvora⁴⁰, i přes pobízející postoje Soudu⁴¹, a třebaže sám Soudní dvůr uznal, že právo na přístup veřejnosti k dokumentům v držení veřejných orgánů je jakožto ústavní nebo právní zásada zakotveno většinou členských států⁴², Soudní dvůr jej formálně jakožto obecnou právní zásadu Společenství nezakotvil⁴³.

39. Vývoj se zde přesto nezastavil. V následující fázi byla Amsterodamskou

34 — Abych použil výraz samotného Soudního dvora (rozsudky ze dne 30. dubna 1996, Nizozemsko v. Rada, C-58/94, Recueil, s. I-2169, bod 36; a ze dne 6. března 2003, Interporc v. Komise, výše uvedený, bod 38).

35 — Kodex chování 93/730/ES o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Komise (Úř. věst. L 340, s. 41). (neoficiální překlad)

36 — Legalita tohoto základu byla uznána (viz výše uvedený rozsudek Nizozemsko v. Rada).

37 — Rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady (Úř. věst. L 340, s. 43). (neoficiální překlad)

38 — Rozhodnutí Komise 94/90/ESUO, ES, EURATOM ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise (Úř. věst. L 46, s. 58). (neoficiální překlad)

39 — Viz stanovisko generálního advokáta Tesaura ve výše uvedené věci Nizozemsko v. Rada, bod 19; a stanovisko generálního advokáta Légera ve výše uvedené věci Rada v. Hautala.

40 — Viz zejména Ragnemalm, H. „Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires“, *MéL. G. F. Mancini*, svazek II, Dott. A. Giuffrè, Miláno, 1998, s. 809, 826–827.

41 — Který evokuje zejména „zásadu práva na informace“ [rozsudek Soudu ze dne 19. července 1999, Hautala v. Rada (T-14/98, Recueil, s. II-2489, bod 87)] nebo „zásadu transparentnosti“ [rozsudek Soudu ze dne 7. února 2002, Kuijter v. Rada (T-211/00, Recueil, s. II-485, bod 52)].

42 — Viz výše uvedený rozsudek Nizozemsko v. Rada, bod 34.

43 — Viz zejména rozsudek Rada v. Hautala (uvedený výše, bod 31), ve kterém Soudní dvůr považoval za neúčinné rozhodnout o „existenci zásady práva na informace“, a zjištění učiněné generálním advokátem Légerem (stanovisko ve výše uvedené věci Interporc v. Komise, body 75 až 80).

smlouvou zakotvena jednak v čl. 1 druhém pododstavci EU „zásada otevřenosti“, a jednak v článku 255 ES právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Jelikož tato ustanovení nemají přímý účinek, nemůže na nich být samozřejmě založena žádost o zveřejnění dokumentu orgánu; výkon práva na přístup zůstává podmíněn přijetím právních předpisů upravujících jeho výkon⁴⁴. V tomto ohledu poskytuje za tímto účelem čl. 255 odst. 2 ES vložený Amsterodamskou smlouvou právní základ, když přiznává Radě, v postupu spolurozhodování s Parlamentem, pravomoc stanovit obecné zásady a omezení práva na přístup k dokumentům orgánů. Na tomto právním základě byly přijaty obecné právní předpisy Společenství o právu na přístup k dokumentům v držení orgánů, které tvoří nařízení č. 1049/2001. Nic to nemění na tom, že existence práva na přístup k dokumentům orgánů nyní nespočívá na opatřeních vnitřního charakteru přijatých orgány, které tyto orgány musí dodržovat v souladu s úslovím *patere legem quam ipse fecisti*, ani dokonce na nařízení č. 1049/2001, ale na ustanovení ústavní právní síly.

orgány při výkonu jejich diskreční pravomoci se stalo skutečné základní subjektivní právo poskytnuté jednotlivci. Dokud byl totiž přístup veřejnosti k dokumentům orgánů ponechán v diskreční pravomoci těchto orgánů, opatření, která tyto orgány přijaly k upřesnění nakládání s takovými žádostmi, směřovala pouze k zajištění jejich vnitřního fungování v zájmu řádné správy. Nepřiznávala jednotlivcům žádné subjektivní právo, které by jim umožňovalo obdržet požadované informace, třebaže se mohli domáhat dodržování uvedených přijatých opatření⁴⁵. Se zavedením článku 255 ES Amsterodamskou smlouvou se přístup k dokumentům orgánů stal subjektivním právem přiznaným „každému občanovi Unie a každé fyzické osobě s bydlištěm nebo právnické osobě se sídlem v členském státě“. A toto právo na přístup má povahu základního práva, jak potvrzuje skutečnost, že bylo převzato v článku 42 Listiny základních práv⁴⁶.

40. Tento normativní vzestup práva na přístup byl doprovázen věcnou podporou. Z pouhé výhody poskytnuté jednotlivcům

41. Toto posílení postavení práva na přístup je úzce spojeno se změnou cílů sledovaných „požadavkem transparentnosti“⁴⁷. Nemnohé povinnosti, které více či méně přispívaly k plnění uvedeného požadavku, uložené

44 – Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Petrie a další v. Komise, body 34 až 38.

45 – Viz stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Nizozemsko v. Rada (uvedené výše, body 18 až 20).

46 – Ohledně právní síly Listiny jakožto kritéria pro výklad nástrojů na ochranu práv uvedených v čl. 6 odst. 2 EU, viz mé stanovisko ze dne 14. prosince 2006 ve věci Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (rozsudek ze dne 26. června 2007, C-305/05, Sb. rozh. s. I-5305, bod 48).

47 – Rozsudek Soudu ze dne 25. dubna 2007, WWF European Policy Programme v. Rada (T-264/04, Sb. rozh. s. II-911, bod 61).

orgánům směřovaly od počátku především k zajištění účinnosti postupu Společenství a přezkumu jeho legality. Ať již se jedná o dodržování práv obhajoby, nebo povinností odůvodnění a zveřejnění aktů Společenství. Se zavedením práva na přístup k dokumentům v držení veřejných orgánů je cílem transparentnosti spíše posílit demokratickou legitimitu postupu Společenství⁴⁸. Zajisté by bylo možné zpochybnit, pokud bychom chtěli provokovat, požadované spojení mezi transparentností a demokracií. Není transparentnost znakem obecného podezírání občana vládnoucích činitelů a reprezentativního demokratického systému? Existuje ostatně nebezpečí, že transparentnost nebude využívána stejným způsobem všemi občany a že bude sloužit k podpoře privilegovaného přístupu některých zájmových skupin k politickému systému. Ať už je tomu jakkoliv, toto spojení s principem demokracie, na kterém je založena Unie⁴⁹, bylo bez dalšího zdůrazněno. Již prohlášení č. 17 o právu na přístup k informacím připojené k závěrečnému aktu Smlouvy o založení Unie uvádí, že „transparentnost rozhodovacího procesu posiluje demokratickou povahu orgánů“. (*neoficiální překlad*) Judikatura několikrát připomněla znění uvedeného prohlášení⁵⁰ a následně vysvětlila, že transparence, jejímž cílem je přiznat veřejnosti co nejširší přístup k dokumentům, zaručuje, „že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu,

účinnost a odpovědnost“⁵¹ v rozsahu, v němž občanům umožňuje „vykonávat efektivní a účinnou kontrolu nad výkonem moci, která je svěřena orgánům Společenství“⁵². „Pouze tehdy, je-li dána činností legislativní, výkonné a správní moci obecně náležitá publicita, je možné jednak vykonávat efektivní a účinnou kontrolu rovněž na úrovni veřejného mínění nad fungováním organizace moci, a jednak rozvinout ve vztazích mezi správními orgány a jednotlivci organizační modely skutečně zajišťující účast jednotlivců“⁵³. Takto zdůrazněné spojení mezi transparentností a demokracií bylo konečně připomenuto v druhém bodě odůvodnění nařízení č. 1049/2001.

48 — Pro zdůraznění spojení mezi transparentností a demokracií, viz Lequesne, Ch. „La transparence, vice ou vertu des démocraties?“, v *La transparence dans l'Union européenne, mythe ou principe juridique?*, výše uvedené dílo, s. 11; Meisse, E. „La démocratie administrative dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe“, v Constantinesco, V., Gautier, Y., a Michel, V. (pod vedením), *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, Analyses et commentaires*, PUS, 2005, s. 397.

49 — Jak připomíná čl. 6 odst. 1 EU.

50 — Viz rozsudky Soudu ze dne 17. června 1998, Svenska Journalistförbundet v. Rada (T-174/95, Recueil, s. II-2289, bod 66); ze dne 14. října 1999, Bavarian Lager v. Komise (T-309/97, Recueil, s. II-3217, bod 36); Petrie a další v. Komise (uvedený výše, bod 64).

42. Připomínám však, že když už byla zásada nejširšího přístupu k dokumentům v držení orgánů stanovena pouze vnitřními organizačními opatřeními, judikatura z toho vyvodila, že výjimky a omezení stanovená uvedenými opatřeními musí být vykládány a používány restriktivně tak, aby nebylo

51 — Rozsudek Kuijer (uvedený výše, bod 52) a rozsudek ze dne 6. března 2003, Interporc v. Komise (uvedený výše, bod 39).

52 — Rozsudek Interporc v. Komise ze dne 7. prosince 1999 (uvedený výše, bod 39).

53 — Stanovisko generálního advokáta Tesaura ve výše uvedené věci Nizozemsko v. Rada, bod 14.

znemožněno uplatnění zásady⁵⁴. Jelikož se právo na přístup k dokumentům orgánů stalo základním právem ústavní právní síly spojeným s principy demokracie a otevřenosti, jakýkoliv akt sekundárního práva, jehož předmětem je upravit jeho výkon, musí být vykládán s přihlédnutím k tomuto právu, a omezení tohoto práva musí být vykládána ještě restriktivněji⁵⁵. Z toho zejména vyplývá, že dokud bylo právo na přístup k dokumentům orgánů přiznáno pouze vnitřními organizačními opatřeními, tato opatření mohla vylučovat ze svého rozsahu působnosti některé kategorie dokumentů, zvláště ty, jejichž autory nebyly orgány, přičemž nyní existence základního práva na přístup k dokumentům orgánů zajištěného ustanovením vyšší právní síly zákonodárci Společenství zakazuje omezovat působnost tohoto práva⁵⁶. Takové omezení přitom vyplývá z výkladu spočívajícího v chápání čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 tak, že členským státům přiznává právo veta ohledně zveřejnění z nich pocházejících dokumentů. V tomto případě totiž Soud rozhodl, že dokument, ohledně kterého členský stát podal žádost o nezveřejnění, není upraven právem Společenství, ale příslušnými vnitrostátními usta-

novenímí dotyčného členského státu⁵⁷. Přiznání bezpodmínečného práva veta členským státům ohledně zveřejnění dokumentů, které jim členské státy předaly, orgány, by mimoto a v každém případě představovalo velmi významný zásah do základního práva na přístup k dokumentům a do transparentnosti rozhodovacího procesu Společenství, který má toto právo zaručovat. Zaprvé totiž mnoho dokumentů, na jejichž základě dochází k rozhodování Společenství, pochází ze členských států. Zadruhé, jelikož většina právních řádů členských států v oblasti transparentnosti stanoví výjimku z práva na přístup, pokud se požadované dokumenty vztahují k vnější politice státu, tedy ke vztahům, který tento stát má s jinými státy nebo s mezinárodními organizacemi, existuje silná obava, že se budou téměř systematicky dovolávat čl. 4 odst. 5, aby zabránily zveřejnění dokumentů, které předaly orgánům Unie.

54 — Viz zejména rozsudky Soudu, WWF UK v. Komise, uvedený výše, bod 56; ze dne 6. února 1998, Interporc v. Komise (T-124/96, Recueil, s. II-231, bod 49); Svenska Journalistförbundet v. Rada, uvedený výše, bod 110; Bavarian Lager v. Komise, uvedený výše, bod 39; Kuiser, uvedený výše, bod 55; WWF European Policy Programme v. Rada, uvedený výše, bod 39; rozsudky Soudního dvora, Nizozemsko a van der Wal v. Komise, uvedený výše, bod 27; Rada v. Hautala, uvedený výše, bod 25; ze dne 6. března 2003, Interporc v. Komise, uvedený výše, bod 48.

55 — Pro připomenutí povinnosti výkladu právních předpisů Společenství způsobem slučitelným se základními právy zaručenými v právním řádu Společenství, viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989, Hoechst v. Komise (46/87 a 227/88, Recueil, s. 2859, bod 12), a stanovisko generálního advokáta Légera ve výše uvedené věci Rada v. Hautala.

56 — To je poučení, které vyplývá z výkladu judikatury *a contrario*: viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. března 2003, Interporc v. Komise, uvedený výše, body 41 až 43; rozsudky Soudu ze dne 7. prosince 1999, Interporc v. Komise, uvedený výše, bod 66; IT's Corporation v. Komise, uvedený výše, bod 53; Petrie a další v. Komise, uvedený výše, bod 47.

43. Je třeba ostatně zdůraznit, že ze spojení stanoveného v Evropské unii mezi zásadou transparentnosti a demokratickým systémem vyplývá, že přístup k určitému dokumentu musí být určen spíše v závislosti na významu

57 — Napadený rozsudek, bod 61.

uvedeného dokumentu pro znalost a posílení účasti na rozhodovacím procesu Společenství než na totožnosti jeho autora.

44. Navíc cílem nařízení č. 1049/2001 je právě konkretizovat právo na přístup k dokumentům orgánů zakotvené článkem 255 ES stanovením obecných zásad, podmínek a omezení. Jak vyplývá z článku 1 tohoto nařízení ve spojení zejména s jeho čtvrtým bodem odůvodnění a jak sám Soudní dvůr zdůraznil, „účelem tohoto nařízení je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům v držení orgánů“⁵⁸. Z tohoto hlediska, jak jsem již podotkl a jak sám Soud uvedl v napadeném rozsudku⁵⁹, jeden z nejdůležitějších pokroků ve srovnání s předchozím právním stavem provedený uvedeným nařízením spočívá v opuštění pravidla autora. Přiznat tedy členským státům, jak to učinil Soud, bezpodmínečné právo veta ohledně zveřejnění dokumentů, které orgánům členské státy předaly, těmito orgány, by znamenalo přinejmenším částečně znovu neoprávněně zavést uvedené pravidlo autora. Takový výklad se mi nezdá slučitelný ani s cílem, ani s účelem nařízení č. 1049/2001.

45. Nicméně podle Komise a Spojeného království by odmítnutí práva veta člen-

skému státu, ze kterého pochází požadovaný dokument, a tedy ponechání orgánu, který má dokument v držení, pravomoc rozhodnout o jeho zveřejnění, vedlo k nepřímé harmonizaci vnitrostátních právních úprav týkajících se práva na přístup v rozporu s uvedeným cílem nařízení č. 1049/2001 a se zásadou subsidiarity. To je rovněž názor Soudu, který opřel své rozhodnutí o patnáctý bod odůvodnění uvedeného nařízení, podle kterého „záměrem ani účinkem tohoto nařízení není měnit vnitrostátní právní předpisy o přístupu k dokumentům“⁶⁰. Za účelem ochrany použití vnitrostátních právních řádů v oblasti transparentnosti rovněž Soud rozhodl, že každá žádost o odmítnutí zpřístupnění podaná členským státem na základě čl. 4 odst. 5 tím, že „představuje příkaz, aby orgán nezveřejnil dotyčný dokument“⁶¹, má za následek vynětí dokumentu, který mu byl předán, z působnosti práva Společenství o přístupu, a podléhá tak vnitrostátnímu právu dotčeného členského státu⁶².

46. Tato analýza je však v rozporu s výslovným zněním čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, podle kterého se uvedené nařízení „vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení“. Lze ji rovněž obtížně uvést do souladu s čl. 2 odst. 2, podle kterého „orgány mohou [...] poskytnout přístup k dokumentům všem fyzickým nebo právnickým osobám, které nemají bydliště ani sídlo v členském státě“. Ze vzájemného

58 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada (uvedený výše, bod 61).

59 — Body 53 a 54 napadeného rozsudku.

60 — Viz bod 57 napadeného rozsudku.

61 — Bod 58 napadeného rozsudku.

62 — Viz bod 61 napadeného rozsudku.

spojení obou uvedených ustanovení vyplývá, že dokument předaný orgánu vnitrostátním orgánem od tohoto okamžiku podléhá výlučně právu Společenství a spadá výlučně do působnosti tohoto orgánu. Ze souběžného spojení s článkem 5 se jasně odvíjí logika, kterou sleduje nařízení č. 1049/2001: právo, kterým se řídí žádost o přístup a určení orgánu příslušného k rozhodnutí o zveřejnění, závisí nikoliv na původu dokumentu a postavení jeho autora, ale na totožnosti subjektu, u něhož je dokument uložen, nebo přesněji na postavení orgánu, kterému je podána žádost o přístup.

sejší. Naopak, orgán může za podmínek nebo omezení, které jsem výše upřesnil, zpřístupnit dokument, jehož zpřístupnění odmítl členský stát, který mu jej předal, přiznávají-li pravidla Společenství, která členské státy společně na základě vzájemné dohody uložily orgánům, širší přístup k dokumentům, než vnitrostátní právo dotyčného členského státu. Není třeba se pozastavovat nad těmito různými posouzeními, které symbolicky znázorňuje výše uvedená věc Svenska Journalistförbundet v. Rada⁶³. Jsou právě znakem a výsledkem toho, že cílem ani účinkem právní úpravy Společenství o právu na přístup není harmonizace vnitrostátních právních řádů v této oblasti.

47. A obava ze zpochybnění vnitrostátních právních předpisů v oblasti transparentnosti v případě přiznání pravomoci rozhodnout o zveřejnění dokumentu orgánu, který má dokument pocházející z členského státu ve svém držení, se nejeví opodstatněná. Právní úprava Společenství a vnitrostátní právní úpravy jsou autonomní, neboť se týkají odlišných oblastí. K překrytí přirozeně může dojít, když se na stejný dokument vztahuje současně vnitrostátní právo a právo Společenství. I v tomto případě rozhodnutí přijaté orgánem na základě nařízení č. 1049/2001 nezavazuje členský stát, z něhož pochází požadovaný dokument, pokud je mu rovněž přímo podána žádost o zpřístupnění tohoto dokumentu; tato žádost se přezkoumává na základě vnitrostátního práva. S výhradou neohrožení dosažení cílů uvedeného nařízení, jak ukládá článek 5 nařízení č. 1049/2001, tak členský stát může zveřejnit dokument, ke kterému orgán Společenství odepřel přístup, jsou-li jeho vnitrostátní pravidla v oblasti transparentnosti velkory-

48. Jestliže, jak jsem ukázal, teleologický a systematický výklad ukládá nerozumět čl. 4 odst. 5 tak, že přiznává členským státům právo veta, zbývá tomuto ustanovení přiznat

63 — Připomínám, že v této věci švédské orgány předaly 18 z 20 požadovaných dokumentů Rady týkajících se založení Evropské unie, zatímco Rada z nich zveřejnila pouze 4.

užitečný účinek. Z tohoto hlediska je třeba souhlasit se Soudem⁶⁴, že čl. 4 odst. 5 představuje *lex specialis*, když členské státy staví do odlišné situace, než je situace jiných třetích osob upravená čl. 4 odst. 4. K zajištění užitečného účinku čl. 4 odst. 5 však stačí v tomto článku spatřovat právo členského státu, pokud o to požádá, být povinně konzultován orgánem, jemuž byla podána žádost o zveřejnění dokumentu, který mu členský stát předal. Členský stát, který má v úmyslu se dovolávat čl. 4 odst. 5, se tak nachází ve zvýhodněném postavení ve srovnání s ostatními třetími osobami, protože je mu poskytnuto ujištění, že bude moci orgánu, který má z něj pocházející dokument v držení, předložit důvody, které podle něj brání zveřejnění tohoto dokumentu, i když je pro uvedený orgán zřejmé, zda má, či nemá být dokument zpřístupněn. Jinými slovy, buď členský stát, ze kterého pochází požadovaný dokument, nepodá žádost na základě čl. 4 odst. 5 a bude orgánem, který má ve svém držení dokument, konzultován na základě čl. 4 odst. 4 podobně jako ostatní třetí osoby pouze tehdy, pokud není zřejmé, zda má, či nemá být uvedený dokument zpřístupněn, nebo členský stát takovou žádost podá a jeho předchozí konzultace orgánem je povinná v každém případě.

49. Pravda, Spojené království namítá, že omezit čl. 4 odst. 5 na pouhou procesní

povinnost systematické konzultace členského státu, ze kterého pochází požadovaný dokument, na případ, kdy o to požádá, by tomuto ustanovení nepřiznávalo skutečný dosah ve vztahu k čl. 4 odst. 4, protože konzultace na základě čl. 4 odst. 5 v případech, kdy je zřejmé, zda dotčený dokument má, nebo nemá být zpřístupněn, by neměla význam. Tato námitka není opodstatněná, neboť důvody, jež členský stát může předložit za účelem odůvodnění nezveřejnění dokumentu, který předal orgánu, který jej má v držení, nejsou omezeny na výjimky z práva na přístup stanovené v čl. 4 odst. 1 až 3, jediné důvody, na jejichž základě může být uvedenému orgánu zřejmé, zda má, nebo nemá dotčený dokument být zpřístupněn.

50. Členský stát, ze kterého pochází požadovaný dokument, se samozřejmě nemůže dovolávat nijakých důvodů, aby zabránil zveřejnění uvedeného dokumentu orgánem, kterému je žádost podána. Z článku 255 odst. 2 ES vyplývá, že tyto důvody se musí nutně vztahovat k veřejnému nebo soukromému zájmu. „Důvody veřejného nebo soukromého zájmu“, které členský stát může předložit, se však neomezují na výjimky z práva na přístup stanovené nařízením

64 — Viz bod 58 napadeného rozsudku.

č. 1049/2001, mohou vyplývat rovněž z vnitrostátního práva dotyčného členského státu.

nebo soukromého zájmu stanovenou vnitrostátním právem.

51. V konečném výsledku je však na orgánu, který má dokument ve svém držení, aby rozhodl o žádosti o přístup, aniž by byl vázán stanoviskem členského státu, ze kterého dokument pochází. V tomto ohledu rovněž nelze přijmout výklad Soudu, podle kterého členský stát není povinen odůvodnit svou žádost o nezveřejnění podanou na základě čl. 4 odst. 5⁶⁵. Pokud členský stát neuvede důvody, které podle něj odůvodňují odmítnutí přístupu, jak může být orgán obeznámen a *a fortiori* přesvědčen o existenci zvláštní potřeby důvěrnosti?

52. Orgán nicméně v rámci přezkumu odůvodnění poskytnutého členským státem sice může zvážit posouzení zvláštní potřeby důvěrnosti předložené členským státem na základě některé z výjimek z práva na přístup stanovených nařízením č. 1049/2001, avšak nemůže tak zjevně učinit v případě, kdy je žádost o nezveřejnění podaná členským státem odůvodněna ochranou veřejného

53. Podle mého názoru však orgán může nevyhovět žádosti o nezveřejnění založené na zvláštní potřebě důvěrnosti vycházející z vnitrostátního práva, pokud má za to, že to vyžaduje transparentnost rozhodovacího procesu Společenství. Jinými slovy, jestliže to vyžaduje správné pochopení důvodů, které vedly k dotčenému rozhodování Společenství, orgán musí mít možnost – a dokonce je povinen – zpřístupnit dokument pocházející z členského státu žadateli i přesto, že s tím členský stát z důvodu tajemství chráněného jeho vnitrostátním právem nesouhlasil. Vyplývá to z dodržování cíle transparentnosti, na kterém se podílí základní právo na přístup k dokumentům⁶⁶. Vyplývá to tím spíše z efektivity zásady demokracie, se kterou je, jak jsem ukázal, dnes transparentnost úzce spjata. Vyplývá to konečně z požadavku strukturálního souladu, jelikož přenos pravomocí na Společenství nesmí vést ke snížení demokratické kontroly nad mocí občany členských států. Tak by tomu přitom mohlo být zejména v případě, že by se členský stát směl ohledně veškerých dokumentů, které předává orgánům za účelem rozhodování Společenství, dovolávat výjimek z práva na přístup vycházející z vnitrostátního práva týkajícího se vnější politiky státu. Pokud by členskému státu stačilo dovolat se výjimek tohoto druhu, aby se systematicky vyhnul veškerým žádostem o přístup k dokumentu týkajícímu se jeho účasti na rozhodovacím procesu Společenství, úloha, kterou musí zastávat zásada transparentnosti při demokratické kontrole

65 — Viz bod 59 napadeného rozsudku.

66 — Pro potvrzení odkazují v poslední řadě na jasné znění článku 1-50 Smlouvy o Ústavě pro Evropu.

politického procesu, by byla zpochybněna. Ve skutečnosti není možné, aby určité pravomoci, které podléhaly mechanismům demokratické kontroly na vnitrostátní úrovni, byly v návaznosti na jejich přenos na Společenství systematicky osvobozeny od rovnocenných mechanismů demokratické kontroly z důvodu, že nyní spadají do oblasti „vnější politiky států“.

zvláště členským státům naopak ukládá neohrožovat dosažení cílů uvedeného nařízení, pokud v souladu s tím, co stanoví článek 5 nařízení č. 1049/2001, rozhodují na základě svého vnitrostátního práva o žádosti o přístup k dokumentu v jejich držení, který pochází od orgánu.

54. Při posuzování požadavku transparentnosti rozhodovacího procesu Společenství za účelem rozhodnutí o osudu žádosti o přístup k dokumentu pocházejícímu z členského státu podané orgánu je však tento orgán rovněž povinen zohlednit celé vnitrostátní právo, za účelem jehož dodržování uvedený členský stát žádal o nezveřejnění na základě čl. 4 odst. 5. A je třeba zopakovat, že tento orgán bude přístupnější, pokud mu členský stát umožní odůvodněním své žádosti o nezveřejnění pochopit, proč je důvěrnost nutná pro dodržení vnitrostátního práva a jeho cílů. Toto vyvážení požaduje zásada loajální spolupráce, kterou se řídí vztahy mezi orgány a členskými státy, připomenutá v patnáctém bodě odůvodnění nařízení č. 1049/2001, a která rovněž členským státům ukládá předávat orgánům dokumenty nezbytné k rozhodování Společenství a také

55. Musím trvat na tom, že se mi zdá, že pouze přiznání takto ohraničeného práva posledního slova orgánu, který má ve svém držení dokument pocházející z členského státu, ohledně žádosti o přístup, která je mu podána, se shoduje s povahou práva na přístup k dokumentům orgánu jakožto základního práva. Připomínám totiž, že jakékoli omezení základního práva může být odůvodněné jen tehdy, pokud směřuje k ochraně oprávněného zájmu a pokud v souladu se zásadou proporcionality nepřekračuje meze toho, co je přiměřené a nezbytné pro dosažení sledovaného cíle⁶⁷.

56. Konečně podotýkám, že právně závazný výklad čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, který navrhuji, bude mít, pokud ne v právu, tak přinejmenším v praxi, jen malý vliv na

67 — Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 15. května 1986, Johnston (222/84, Recueil, s. 1651, bod 38).

význam konzultace členského státu. Lze totiž tušit, že stanovisko členského státu, ze kterého pochází požadovaný dokument, bude většinou orgánem respektováno⁶⁸.

57. Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že napadený rozsudek je stížený nesprávným právním posouzením, neboť vyložil čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 v tom smyslu, že členským státům přiznává právo veta ohledně zveřejnění dokumentů, jež členský stát předal orgánu, který je má ve svém držení a kterému byla podána žádost o přístup.

58. V případě, že by se mnou Soudní dvůr nesoúhlasil a měl naopak za to, že musí potvrdit rozhodnutí, ke kterému dospěl napadený rozsudek, bylo by v každém případě třeba opravit odůvodnění Soudu nahrazením důvodů. Zdá se mi totiž, že výklad⁶⁹ čl. 4 odst. 5 Soudem, podle kterého toto ustanovení systematicky ukládá orgánu, jež má ve svém držení požadovaný dokument,

konzultovat členský stát, ze kterého uvedený dokument pochází, před jakýmkoli rozhodnutím o jeho zveřejnění, byť členský stát předtím nepodal žádost o důvěrné zacházení, aby se jak se zdá ve skutečnosti právě dotázal na to, zda hodlá takovou žádost na základě čl. 4 odst. 5 podat, je v rozporu s jasným zněním tohoto ustanovení, které výslovně podmiňuje povinnost konzultovat členský stát předchozím podáním žádosti o nezveřejnění tímto členským státem. V projednávaném případě byly sice požadované vnitrostátní dokumenty předány Komisi německými orgány před vstupem nařízení č. 1049/2001 v platnost. V takovém případě stanoví ustanovení provádějící uvedené nařízení vložená Komisí do jejího jednacího řádu⁷⁰ konzultaci předávajícího orgánu bez ohledu na předchozí podání žádosti na základě čl. 4 odst. 5. Pro posouzení legality napadeného rozsudku tedy nemá význam, že ke konzultaci německých orgánů Komisí došlo v projednávaném případě za neexistence jakékoli předchozí žádosti z jejich strany. Z obecných pojmů použitých Soudem se však zdá, že vyplývá, že výzva, kterou dává orgánům, konzultovat členský stát, ze kterého pochází požadovaný dokument, aby se jej dotázaly, zda se hodlá dovolávat čl. 4 odst. 5, platí jak pro dokumenty předané před vstupem v platnost nařízení č. 1049/2001, tak pro dokumenty předané po tomto datu. Odůvodnění rozsudku tím porušuje výslovné znění čl. 4 odst. 5, a nelze jej tedy připustit. Navrhují tedy Soudnímu dvoru, aby jej opravil tak, že omezí konzultaci dotyčného členského státu orgánem,

68 — Jak již vyplývá z první bilance zpracované Komisí (viz výše uvedená Zpráva Komise o provádění zásad nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 30. ledna 2004, bod 3.5.1) existuje jen málo případů, kdy orgány nevyhověly stanovisku třetí osoby na základě čl. 4 odst. 4.

69 — Viz bod 60 napadeného rozsudku.

70 — Viz čl. 5 odst. 4 písm. a) rozhodnutí 2001/937. Pro připomenutí tohoto požadavku, viz výše uvedený rozsudek Soudu Messina v. Komise, bod 42.

kterému byla podána žádost o přístup k dokumentu z tohoto členského státu, za účelem určení, zda se hodlá dovolávat čl. 4 odst. 5, na případ, kdy mu předal uvedený dokument před vstupem nařízení č. 1049/2001 v platnost.

III – Závěry

59. Z uvedených důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby vyhověl důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z porušení práva Společenství, a v důsledku toho zrušil rozsudek Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 30. listopadu 2004, IFAW v. Komise (T-168/02).