



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO M. COLLINSE
přednesené dne 15. června 2023¹

Věc C-451/22

**RTL Nederland BV,
RTL Nieuws BV
za účasti:**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Civilní letectví – Nařízení (EU) č. 376/2014 – Článek 15 odst. 1 – Přiměřená ochrana důvěrnosti údajů o událostech – Listina základních práv Evropské unie – Články 11 a 42 Evropské úmluvy o lidských právech – Článek 10 – Právo získat informace – Omezení – Veřejná bezpečnost“

I. Úvod

1. Dne 17. července 2014 přišlo o život 298 lidí, když let MH17 Malaysia Airlines, pravidelný osobní let z Amsterdamu (Nizozemsko) do Kuala Lumpur (Malajsie), havaroval poblíž vesnice Hrabove na východní Ukrajině². RTL Nederland BV a RTL Nieuws BV (dále jen „RTL“), dvě nizozemské mediální společnosti, požádaly nizozemskou vládu o informace, aby zjistila, co před katastrofou věděla o bezpečnosti ukrajinského vzdušného prostoru. Minister van Infrastructuur en Waterstaat (ministr pro infrastrukturu a vodní hospodářství, dále jen „ministr“) rozhodl, že vnitrostátní právo a nařízení č. 376/2014³ zpřístupnění těchto informací zakazují. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá z toho, že RTL toto rozhodnutí zpochybnila.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – V říjnu 2015 zveřejnila Onderzoeksraad voor Veiligheid (Bezpečnostní rada, Nizozemsko) zprávy o třech vyšetřováních, jednu o okolnostech kolem sestřelení letu MH17; jeden o procesu rozhodování o letových trasách a jeden o postupu sestavování seznamů cestujících. Vydala doporučení, jak podobným katastrofám v budoucnu předejít. Společný vyšetřovací tým MH17 složený z příslušníků policejních a justičních orgánů Belgie, Nizozemska, Austrálie, Malajsie a Ukrajiny provádí trestní vyšetřování.

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 3. dubna 2014 o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto hlášení a navazujících opatřeních a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010 a zrušení směrnic Evropského parlamentu a Rady 2003/42/ES, nařízení Komise (ES) č. 1321/2007 a nařízení Komise (ES) č. 1330/2007 (Úř. věst. 2014, L 122, s. 18).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

2. Článek 15 nařízení č. 376/2014, nadepsaný „Ochrana důvěrnosti a vhodné používání informací“, uvádí:

„1. Členské státy a organizace v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy, jakož i [Evropská agentura pro bezpečnost letectví (dále jen ‚agentura‘)], přijmou nezbytná opatření pro zajištění přiměřené ochrany důvěrnosti údajů o událostech, které obdrží podle článků 4, 5 a 10.

Každý členský stát, každá organizace usazená v členském státě nebo agentura zpracovává osobní údaje pouze v rozsahu nezbytném pro účely tohoto nařízení, a aniž jsou dotčeny vnitrostátní právní předpisy provádějící [směrnici Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 1995, L 281, s. 31; Zvl. vyd. 13/15, s. 355)].

2. Aniž jsou dotčena ustanovení týkající se ochrany informací o provozní bezpečnosti uvedená v článcích 12, 14 a 15 [Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010 ze dne 20. října 2010 o šetření a prevenci nehod a incidentů v civilním letectví a o zrušení směrnice 94/56/ES (Úř. věst. 2010, L 295, s. 35)], použijí se informace vyplývající z hlášení o událostech pouze pro účel, pro nějž byly shromážděny.

Členské státy, agentura a organizace nezpřístupní ani nevyužijí informace:

a) k určování viny nebo odpovědnosti;

b) ani pro účely jiné, než je zachování či zvýšení bezpečnosti letectví.

3. Komise, agentura a příslušné orgány členských států při plnění svých povinností podle článku 14 zajistí ve vztahu k informacím obsaženým v evropské centrální evidenci:

a) ochranu důvěrnosti těchto informací, a

b) že se jejich používání omezí na míru nezbytně nutnou k plnění jejich povinností souvisejících s bezpečností, aniž by se určovala vina či odpovědnost. V této souvislosti se uvedené informace použijí zejména pro řízení rizik a pro analýzu bezpečnostních trendů, jejímž výsledkem mohou být doporučení či opatření v oblasti bezpečnosti zabývající se skutečnými či potenciálními bezpečnostními nedostatky.

[...]“

B. Nizozemské právo

3. Článek 2.1 Wet openbaarheid van bestuur [zákon o transparentnosti veřejné správy (přístup veřejnosti)] stanoví, že:

„Správní orgán je při plnění svých úkolů povinen, aniž jsou dotčena jiná ustanovení zákona, poskytovat informace podle tohoto zákona a řídit se v tomto ohledu obecným zájmem na otevřeném přístupu k informacím.“

4. Podle článku 3 zákona o transparentnosti veřejné správy (přístup veřejnosti):

„1. Každý se může obrátit se žádostí o informace obsažené v písemnostech týkajících se správní věci na správní orgán nebo na instituci, útvar nebo společnost s působností správního orgánu.

2. Žadatel v žádosti uvede, o jaké správní záležitosti nebo písemnosti s ní související chce žadatel získat informace.

3. Žadatel nemusí při podání žádosti deklarovat zájem.

4. Je-li žádost formulována příliš obecně, správní orgán co nejdříve vyzve žadatele, aby žádost upřesnil, a žadateli v tom pomůže.

5. Žádosti o informace se vyhoví s výhradou ustanovení článků 10 a 11.“

5. Článek 1.1 Wet luchtvaart (zákon o letectví) stanoví, že:

„V tomto zákoně a ustanoveních přijatých na jeho základě se rozumí:

[...]

událostí: přerušení provozu, závada, porucha nebo jiná nesrovnalost, která ovlivňuje nebo může ovlivnit bezpečnost letu, aniž by se rovnala nehodě nebo vážné nahodilé události uvedené v čl. 3 písm. a) a k) směrnice Rady 94/56/ES ze dne 21. listopadu 1994, kterou se zavádějí základní zásady pro vyšetřování nehod a nahodilých událostí v civilním letectví (Úř. věst. 1994, L 319, s. 14; Zvl. vyd. 07/02, s. 224);

[...]“

6. První odstavec článku 7.1 zákona o letectví vyžaduje, aby události byly hlášeny ministru infrastruktury a životního prostředí.

7. Podle článku 7.2 zákona o letectví:

„1. Údaje získané z hlášení podle čl. 7.1 odst. 1 nebo obdržené od členského státu Evropské unie v reakci na podobné hlášení v tomto členském státě nejsou veřejné.

2. K údajům uvedeným v prvním pododstavci má přístup jakýkoli orgán s regulační pravomocí v oblasti bezpečnosti civilního letectví nebo s pravomocí vyšetřovat nehody a nahodilé události, ke kterým dojde v Evropském společenství.

3. Při registraci hlášení se jména a adresy jednotlivých osob nezaznamenávají.“

III. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

8. Dne 10. ledna 2018 požádala RTL nizozemskou vládu o dokumenty týkající se katastrofy letu MH17 v souladu se zákonem o transparentnosti veřejné správy (přístup veřejnosti). Požadované dokumenty zahrnovaly „všechna hlášení ze systému ECCAIRS z roku 2014 týkající se Ukrajiny“⁴.

9. Ministr identifikoval dvě relevantní hlášení, ale rozhodl, že je nemůže zpřístupnit, protože: i) RTL není jednou ze zúčastněných osob, na něž se vztahuje čl. 10 odst. 2 nařízení č. 376/2014, tedy osob a organizací působících v odvětví letectví uvedených v příloze II uvedeného nařízení; a ii) článek 7.2 zákona o letectví jejich zpřístupňování zakazuje⁵.

10. RTL se proti rozhodnutí ministra odvolala. Dopisem ze dne 31. prosince 2018 informovala Rechtbank Midden-Nederland (soud prvního stupně pro centrální Nizozemsko, Nizozemsko), že v zájmu efektivity řízení své odvolání omezila na všechny dokumenty týkající se hlášení o bezpečnostní situaci ve vzdušném prostoru nad Ukrajinou před 17. červencem 2014, včetně hlášení v ECCAIRS⁶.

11. Rechtbank (okresní soud) odvolání RTL zamítl⁷. Článek 7.2 zákona o letectví, jehož cílem je zohlednit povinnost ochrany důvěrnosti obsaženou v čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014, zpřístupňování hlášení ECCAIRS brání. RTL se nemůže opřít o článek 10 nařízení č. 376/2014, protože ten taxativně určuje, jak a komu mohou být informace poskytovány. RTL uznala, že pro účely tohoto ustanovení není zúčastněnou osobou. Nemůže se odvolávat ani na čl. 13 odst. 12 nařízení č. 376/2014, protože toto ustanovení neobsahuje postup pro zpřístupňování anonymizovaných informací na žádost. RTL se navíc nemůže dovolávat práva na informace podle článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), protože uvedená omezení jsou stanovena zákonem a neexistují žádné výjimečné okolnosti ve smyslu příslušné judikatury, které by naznačovaly, že tato omezení mohou být protiprávní. V míře, v jaké lze žádost RTL vyložit tak, že zahrnuje jakékoli dokumenty související s hlášeními ECCAIRS, se uplatní proti jejich zpřístupnění stejné úvahy.

12. Přestože ministr poskytl Rechtbank (soud prvního stupně) dvě hlášení, která označil za relevantní, tento soud rozhodl, že by nebylo vhodné je číst. Rovněž považoval za nevhodné vyhovět žádosti RTL o věcné prohlášení k otázce, zda nizozemská vláda reagovala na jakákoli varování týkající se bezpečnosti ukrajinského vzdušného prostoru dostatečně rychle.

⁴ – ECCAIRS (Evropské koordinační centrum pro systémy hlášení leteckých událostí) je software, který využívají všechny členské státy a evropská centrální evidence (dále jen „ECR“) k uchovávání hlášení o událostech (bod 16 odůvodnění nařízení č. 376/2014).

⁵ – Rozhodnutí ze dne 17. října 2018.

⁶ – Nizozemská vláda na jednání potvrdila rozsah odvolání RTL.

⁷ – Rozsudek Rechtbank Midden-Nederland (soud prvního stupně pro centrální Nizozemsko), 7. listopadu 2019, UTR 18/4363 (NL:RBMNE:2019:5226).

13. RTL se proti rozhodnutí v prvním stupni odvolala k Raad van State (Státní rada, Nizozemsko). Tento soud se rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující otázky:

- „1) Co se rozumí údaji o ‚událostech‘ a ‚přiměřenou ochranou důvěrností‘ ve smyslu čl. 15 odst. 1 [nařízení č. 376/2014] a ve světle svobody projevu a informací zakotvené v článku 11 Listiny základních práv Evropské Unie (dále jen ‚Listina‘) a v článku 10 [EÚLP]?
- 2) Musí být čl. 15 odst. 1 [nařízení č. 376/2014] ve světle svobody projevu a informací zakotvené v článku 11 [Listiny] a v článku 10 [EÚLP] vykládán v tom smyslu, že je slučitelný s takovou vnitrostátní právní úpravou, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které nelze zpřístupnit vůbec žádnou informaci týkající se nahlášených událostí?
- 3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku:

Může příslušný vnitrostátní orgán použít obecnou vnitrostátní právní úpravu zpřístupňování informací, podle které se informace neposkytnou, pokud zájem na jejich poskytnutí nepřeváží nad zájmy, které souvisí například se vztahy k jiným státům a mezinárodním organizacím, inspekcí, kontrolou a dozorem ze strany státních orgánů, respektováním soukromí a zamezením nepřiměřeného zvýhodnění nebo znevýhodnění fyzických nebo právnických osob?
- 4) Je při použití obecné vnitrostátní právní úpravy zpřístupňování informací relevantní, zda se jedná o informace z vnitrostátní databáze, nebo o informace z hlášení nebo o hlášeních, které jsou obsaženy v jiných dokumentech, například politických?“

14. Písemná vyjádření předložily nizozemská vláda, Rada Evropské unie a Evropská komise. Na jednání dne 30. března 2023 tyto strany přednesly ústní vyjádření a odpověděly na písemné a ústní otázky Soudního dvora.

IV. Analýza

A. Zrušení směrnice 2003/42/ES a přijetí nařízení č. 376/2014

15. V roce 2011 Komise zveřejnila sdělení o zavedení evropského systému řízení bezpečnosti letectví⁸. S ohledem na očekávaný nárůst počtu letů poznamenala, že by bylo náročné udržet v Evropské unii nízkou nehodovost bez přijetí konkrétních opatření, včetně identifikace bezpečnostních rizik, sdílení bezpečnostních informací a proaktivního vyšetřování událostí.

16. Bez ohledu na přijetí směrnice 2003/42/ES⁹ Komise zjistila významný nedostatek v hlášení událostí souvisejících s bezpečností, včetně událostí způsobených neúplnými údaji a nízkou kvalitou informací. Aby bylo možné tento problém řešit, bylo nutné zavést kulturu otevřeného

⁸ – Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 25. října 2011 o zavedení systému řízení bezpečnosti letectví v Evropě (COM 2011/670 final).

⁹ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. června 2003 o hlášení událostí v civilním letectví (Úř. věst. 2003, L 167, s. 23; Zvl. vyd. 07/07, s. 331).

podávání zpráv a vytvořit prostředí, kde jednotlivci mohou hlásit bezpečnostní události, aniž by se museli strachovat, že budou vystaveni postihu, což je označováno jako „spravedlivé posuzování“¹⁰.

17. V průběhu přezkumu směrnice 2003/42 ze strany Komise členské státy uvedly, že považují účinné hlášení událostí za zásadní pro vytvoření bezpečnostního systému založeného na důkazech. Litovaly nedostatečné ochrany důvěrnosti hlášených informací a nízké úrovně ochrany ze strany soudních orgánů. Navrhly, aby ustanovení o ochraně informací byla přezkoumána tak, aby se vytvořilo prostředí bez obviňování, ve kterém by byli jednotlivci vybízeni k hlášení nedostatků a chyb souvisejících s bezpečností¹¹.

18. Evropský hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku k návrhu nařízení č. 376/2014¹² souhlasil s tím, že systém hlášení událostí by mohl účinně fungovat pouze tehdy, pokud by byl uplatňován v rámci „spravedlivého posouzení“, jež chrání zaměstnance před kroky podnikanými zaměstnavatelem proti nim a chrání je před jakoukoliv újmou nebo právním postihem v případě neúmyslných chyb. Aby se zamezilo nepodloženým obavám a negativním reakcím ze strany veřejnosti, členské státy měly informace uveřejňovat v agregované podobě a ve formě výročních zpráv o všeobecné úrovni bezpečnosti letectví.

19. Tyto úvahy, mimo jiné, vedly ke zrušení směrnice 2003/42. Je zřejmé, že všechny dotčené strany považovaly důvěrnost informací pro účinné fungování systému řízení bezpečnosti letectví za klíčovou. Aniž je dotčeno mé hodnocení příslušných ustanovení nařízení č. 376/2014, s tímto postojem souhlasím. I když existuje mnoho situací, ve kterých je transparentnost ve veřejném zájmu, protože zvyšuje legitimitu a efektivitu a zajišťuje, aby osoby a organizace mohly být za své činy hnány k odpovědnosti, existují i jiné situace, ve kterých toto nemůže být prvořadým zájmem. Hlášení událostí v civilním letectví jednoznačně spadá do této druhé kategorie.

20. Nařízení č. 376/2014 stanoví pravidla, která mají zajistit, aby bezpečnostní informace týkající se civilního letectví byly hlášeny, shromažďovány, uchovávány, chráněny, sdíleny mezi odborníky na letectví a analyzovány a v případě potřeby byla včas přijata bezpečnostní opatření na základě analýzy těchto informací¹³. Nařízení se týká i událostí, při nichž je dotčeno letadlo registrované v některém členském státě nebo provozované organizací usazenou v některém členském státě, byt k události došlo mimo území tohoto členského státu¹⁴.

21. Nařízení č. 376/2014 vyžaduje povinné hlášení událostí, které představují významné riziko pro bezpečnost letectví, a dobrovolné hlášení událostí, na které se nevztahuje povinnost povinného hlášení¹⁵. Příslušné orgány členských států mají přístup do příslušných vnitrostátních databází, které tato hlášení obsahují¹⁶. Komise spravuje ECR, kde se uchovávají všechna hlášení

¹⁰ – Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 25. října 2011, Zavedení systému řízení bezpečnosti letectví v Evropě (COM 2011/670 final), oddíl 3.3.

¹¹ – Commission staff working paper, Impact Assessment, Accompanying document to the proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on occurrence reporting in civil aviation (SWD(2012) 441 final) (18. prosince 2012), příloha I, oddíl 4 a příloha II, oddíl 4.1. Ačkoli čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/42 obecně vyžadoval, aby členské státy přijaly opatření pro zajištění odpovídající důvěrnosti získaných informací, někteří respondenti uvedli, že informace byly na žádost zpřístupněny.

¹² – Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o hlášení událostí v civilním letectví, kterým se mění nařízení (EU) č. 996/2010 a zrušuje směrnice 2003/42/ES, nařízení Komise (ES) č. 1321/2007 a nařízení Komise (ES) č. 1330/2007 COM(2012) 776 final (Úř. věst. 2013, C 198, s. 73).

¹³ – Incidents, vážné incidenty a nehody definované v nařízení č. 996/2010 rovněž podléhají nařízení č. 376/2014.

¹⁴ – Bod 18 odůvodnění nařízení č. 376/2014.

¹⁵ – Články 4 a 5 nařízení č. 376/2014. Viz rovněž prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/1018 ze dne 29. června 2015, kterým se stanoví seznam klasifikovaných událostí v civilním letectví, které podléhají povinnému hlášení podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 376/2014 (Úř. věst. 2015, L 163, s. 1).

¹⁶ – Článek 6 nařízení č. 376/2014.

o událostech shromážděných v Evropské unii, k nimž mají přístup příslušné orgány členských států, agentura¹⁷ a Komise¹⁸. Nahlášené informace musí být na vnitrostátní úrovni předmětem návazných opatření spočívajících v jejich analýze s cílem identifikovat bezpečnostní rizika, určit vhodné kroky ke zlepšení bezpečnosti letectví a v případě potřeby je provést a sledovat účinnost takových kroků. Agentura o tomto vývoji musí být informována. Existuje také systém návazných opatření na úrovni Unie¹⁹.

22. Nařízení č. 376/2014 obsahuje řadu ustanovení, která se týkají ochrany důvěrnosti a vhodného využívání informací, ochrany zdrojů informací, přístupu k dokumentům a ochrany osobních údajů. Informace jsou obecně v maximální možné míře anonymizovány a dostupné pouze osobám, jejichž úkolem je udržovat a zlepšovat bezpečnost civilního letectví. Na tato ustanovení podrobněji odkazují níže.

B. První otázka

1. Výklad čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014

23. Předkládající soud si není jistý, co se rozumí „přiměřen[ou] ochran[ou] důvěrnosti údajů o událostech“ v prvním pododstavci čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014²⁰. Domnívá se, že přesný význam tohoto sousloví je důležitý pro určení toho, zda ministr dvě hlášení, která ve vztahu k žádosti RTL o „hlášení o bezpečnostní situaci ve vzdušném prostoru nad Ukrajinou před 17. červencem 2014, včetně hlášení v ECCAIRS“ označil za relevantní, nezpřístupnil oprávněně.

24. Před analýzou textu čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 je užitečné shrnout informační toky, které se týkají události²¹.

25. Zaměstnanci, dodavatelé a poskytovatelé služeb organizací definovaných v čl. 2 odst. 8 nařízení č. 376/2014 obvykle hlásí události organizaci, která je zaměstnává nebo využívá jejich služeb. Případně mohou události hlásit přímo příslušnému vnitrostátnímu úřadu nebo agentuře. Hlášení o událostech vypracované na základě shromážděných údajů o událostech se uchovávají v databázích²². Hlášení se přenášejí do databáze příslušného vnitrostátního orgánu členského

¹⁷ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1592/2002 ze dne 15. července 2002 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví (Úř. věst. 2002, L 240, s. 1; Zvl. vyd. 07/07, s. 30) zřídilo Evropskou agenturu pro bezpečnost letectví, ze které se nakonec stala Agentura Evropské unie pro bezpečnost letectví [viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 ze dne 4. července 2018 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Agentury Evropské unie pro bezpečnost letectví, kterým se mění nařízení (ES) č. 2111/2005, (ES) č. 1008/2008, (EU) č. 996/2010, (EU) č. 376/2014 a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/30/EU a 2014/53/EU a kterým se zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 552/2004 a (ES) č. 216/2008 a nařízení Rady (EHS) č. 3922/91 (Úř. věst. 2018, L 212, s. 1)].

¹⁸ – Články 8 a 9 nařízení č. 376/2014.

¹⁹ – Články 13 a 14 nařízení č. 376/2014.

²⁰ – Nizozemská vláda na jednání potvrdila, že předkládající soud se nedomnívá, že nařízení č. 996/2010, na které čl. 15 odst. 2 nařízení č. 376/2014 odkazuje, je pro žádost RTL o informace relevantní. Účastníci přítomní na jednání s přístupem předkládajícího soudu souhlasili. Předložené otázky proto řeším na základě toho, že se předpokládá, že jsou relevantní pro rozhodnutí v řízení probíhajícím před předkládajícím soudem (viz například rozsudek ze dne 27. června 2018, Altiner a Ravn, C-230/17, EU:C:2018:497, bod 22 a citovaná judikatura). Pro úplnost také uvádím, že kromě ustanovení o povinném a dobrovolném hlášení událostí se nařízením č. 376/2014 vztahuje na dobrovolné hlášení „informací souvisejících s bezpečností“, jakož i jejich analýzu a případně sdílení a navazující opatření [viz článek 3, čl. 5 odst. 1 písm. b), čl. 5 odst. 2 písm. b), odst. 3 písm. b), a odst. 4 až 6 a čl. 9 odst. 3 nařízení č. 376/2014]. Vzhledem k tomu, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká hlášených událostí, a nikoli „informací souvisejících s bezpečností“, nebudu se jimi zabývat.

²¹ – Ty, které podléhají povinnému hlášení (viz čl. 4 odst. 6 a 7 nařízení č. 376/2014). Tok informací v případě dobrovolných hlášení událostí a jiných informací souvisejících s bezpečností se podstatně neliší (viz článek 5 nařízení č. 376/2014). Viz také EASA, „Easy Access Rules for Occurrence Reporting (Regulation (EU) No 376/2014)“, prosinec 2022, s. 111 až 115.

²² – Článek 6 odst. 5 nařízení č. 376/2014.

státu²³. Orgány pro šetření a orgány členského státu pro civilní letectví mají do svých příslušných vnitrostátních databází přístup, aby hlášení o událostech mohly analyzovat, vyvozovat z nich závěry a provádět opatření na podporu bezpečnosti letectví²⁴.

26. Členské státy a agentura zpřístupňují veškeré informace týkající se bezpečnosti uložené v jejich příslušných databázích hlášení, včetně hlášení o událostech, příslušným orgánům všech ostatních členských států, agentuře a Komisi prostřednictvím úplného zabezpečeného online přístupu prostřednictvím ECR²⁵. Hlášení jsou analyzována a případná navazující opatření jsou zavedena na úrovni Evropské unie²⁶.

27. Pokud jde o analýzu čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014, podle ustálené judikatury ustanovení unijního práva, která za účelem vymezení svého smyslu a dosahu výslovně neodkazují na právo členských států, obvykle mají autonomní a jednotný výklad. Tento výklad musí zohlednit znění a kontext těchto ustanovení a cíl, který tato právní úprava sleduje²⁷.

28. První pododstavec čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 stanoví, že členské státy, organizace a agentura musí zajistit přiměřenou ochranu důvěrnosti údajů o událostech, které obdrží podle článků 4, 5 a 10 tohoto nařízení.

29. Článek 2 odst. 7 nařízení č. 376/2014 definuje „událost“ jako „jak[ou]koliv událost s dopadem na bezpečnost, která ohrožuje nebo v případě, že není odstraněna nebo řešena, by mohla ohrozit letadlo, osoby na palubě nebo jiné osoby, a zahrnuje zejména nehody nebo vážné incidenty“.

30. Nařízení č. 376/2014 nedefinuje „údaje“. Slovníkové definice tohoto pojmu zahrnují „část informace nebo fakt týkající se něčeho“, „podřízená část“ nebo „malé prvky, které tvoří celek“. Slovo „renseignements“, použité ve francouzské jazykové verzi, se do angličtiny často překládá jako „details“ nebo „information“. Španělská, česká, německá a portugalská jazyková verze podobně používají slova znamenající „informace“, „údaje“ nebo „detaily“. Je zajímavé, že nizozemská jazyková verze používá slovo „bijzonderheden“, které vyjadřuje myšlenku „podrobnosti“, „specifičnosti“ nebo „výrazných rysů“, jakož i „detailu“ nebo „informace“. To se podobá znění italské jazykové verze, která odkazuje na „informazioni dettagliate“, „podrobné informace“. Tato srovnávací textová analýza odhaluje, že „údaje o událostech“ znamenají všechny informace o událostech, ke kterým mají podle článků 4, 5 nebo 10 nařízení č. 376/2014 příslušné organizace, členské státy nebo agentura přístup.

31. Slovo „přiměřené“ v sousloví „přiměřen[á] ochran[a] důvěrnosti“ v čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 není definováno. Jeho běžný význam, „za daných okolností vhodný nebo správný“²⁸, z definice vyžaduje kontextovou analýzu.

32. V bodě 33 odůvodnění nařízení č. 376/2014 se uvádí, že „[h]lášení událostí a využití informací o událostech ke zvýšení bezpečnosti závisí na vztahu důvěry mezi osobou podávající hlášení a subjektem odpovědným za shromažďování a hodnocení těchto informací. To vyžaduje přísné uplatňování pravidel o ochraně důvěrnosti. Důvodem ochrany bezpečnostních informací před

²³ – To se týká organizací, které nejsou certifikovány agenturou (viz čl. 4 odst. 8 a čl. 5 odst. 6 nařízení č. 376/2014).

²⁴ – Článek 6 odst. 9 a 10 nařízení č. 376/2014.

²⁵ – Článek 9 a čl. 10 odst. 1 nařízení č. 376/2014.

²⁶ – Článek 14 nařízení č. 376/2014.

²⁷ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2018, Oberle (C-20/17, EU:C:2018:485, bod 33 a citovaná judikatura).

²⁸ – Španělská, česká, německá, italská a nizozemská jazyková verze čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 používá přídavné jméno „vhodný“ nebo „přiměřený“. Francouzská jazyková verze vynechává přídavné jméno a používá pojem „la confidentialité“.

nepatřičným použitím a omezeného přístupu k [ECR] pouze zúčastněným osobám, které se účastní zvyšování bezpečnosti civilního letectví, je zajistit trvalou dostupnost bezpečnostních informací, aby mohla být přijímána vhodná a včasná preventivní opatření a zvyšována bezpečnost letectví. V této souvislosti by citlivé bezpečnostní informace měly být vhodně chráněny a při jejich shromažďování by měla být chráněna jejich důvěrnost a jejich zdroje a zajištěna důvěra osob pracujících v civilním letectví v systém podávání hlášení událostí. Měla by být přijata vhodná opatření zajišťující, aby byla chráněna důvěrnost informací shromážděných prostřednictvím systémů hlášení událostí a aby byl omezen přístup k [ECR]. Vnitrostátní pravidla týkající se volného přístupu k informacím by měla zohledňovat nezbytnou ochranu důvěrnosti těchto informací. Shromážděné informace by měly být přiměřeným způsobem chráněny před neoprávněným použitím či zpřístupněním. Měly by být používány výlučně za účelem zachování nebo zvýšení bezpečnosti letectví a neměly by být použity k určení viny či odpovědnosti“.

33. Článek 1 odst. 2 nařízení č. 376/2014 stanoví, že „[h]lášení událostí slouží výhradně pro předcházení nehodám a incidentům, nikoli k určování viny a odpovědnosti“.

34. Článek 6 odst. 1 nařízení č. 376/2014 stanoví, že organizace určí jednu nebo více osob, aby se zabývaly shromažďováním, hodnocením, zpracováním, analýzou a uchováváním údajů o událostech hlášených podle článku 4 a 5 tohoto nařízení. Článek 13 odst. 1 tohoto nařízení vyžaduje, aby byl vyvinut postup pro analýzu shromážděných událostí za účelem identifikace bezpečnostních hrozeb s nimi spojených. Článek 6 odst. 3 nařízení č. 376/2014 vyžaduje, aby určené příslušné orgány, zřídily systém nezávislého shromažďování, hodnocení, zpracování, analýzy a uchovávání údajů o událostech hlášených podle článků 4 a 5 tohoto nařízení.

35. Ustanovení čl. 10 odst. 1 nařízení č. 376/2014 stanoví, že jakýkoli subjekt pověřený řízením bezpečnosti civilního letectví nebo orgán pro šetření v Unii má úplný zabezpečený online přístup k informacím o událostech obsaženým v ECR.

36. Posouzení kontextu ukazuje, že sousloví „přiměřená ochrana důvěrnosti“ vyžaduje, aby členské státy zajistily, že údaje o událostech jsou dostupné pouze určeným osobám v rámci organizací, určených příslušných orgánů, subjektů pověřených řízením bezpečnosti civilního letectví a orgánů pro šetření, jak výslovně stanoví nařízení č. 376/2014, a poté za účelem zachování nebo zvýšení bezpečnosti letectví. Důsledkem toho je, že čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 zpřístupnění údajů o událostech na žádost veřejnosti nebo mediální společnosti neumožňuje.

37. Pro úplnost podotýkám, že není věrohodné, že mediální společnost, jako je RTL, může získáním a šířením příslušných informací veřejnosti jakýmkoliv smysluplným způsobem přispět k zachování nebo zvýšení bezpečnosti letectví. Tím nechci znevažovat nezávislou, nezaujatou žurnalistiku, která má pro odhalování nedostatků veřejných i soukromých institucí a orgánů zásadní význam. Pouze to odráží skutečnost, že unijní normotvůrce v rámci komplexního systému dohledu, jehož je nařízení č. 376/2014 součástí, rozhodl, že veřejnému zájmu nejlépe poslouží nezpřístupňování relevantních informací mimo okruh odborníků v oblasti letectví a bezpečnosti, jejichž úkolem je tyto informace analyzovat a provádět jakákoli navazující opatření.

38. Dvě sporná hlášení o událostech jsou uložena v příslušné vnitrostátní databázi a v ECR²⁹. Povinnosti týkající se ochrany důvěrnosti a vhodného použití informací stanovené v čl. 15 odst. 3 nařízení č. 376/2014 jsou tedy rovněž relevantní.

²⁹ – To bylo na jednání potvrzeno.

39. Článek 15 odst. 3 nařízení č. 376/2014 stanoví, že informace obsažené v ECR musí být důvěrné. Jejich použití je omezeno na plnění povinností Komise, agentury a příslušných orgánů členských států týkajících se bezpečnosti. Ustanovení čl. 10 odst. 2 nařízení č. 376/2014 zavádí postup žádosti o přístup k informacím obsaženým v ECR pro „zúčastněné osoby“, které čl. 2 odst. 14 tohoto nařízení definuje jako ty, které jsou schopny se podílet na zvyšování bezpečnosti letectví tak, že mají přístup k informacím o událostech vyměňovaným mezi členskými státy, a které spadají do jedné z kategorií zúčastněných osob stanovených v příloze II. Rozhodnutí o šíření informací podle článku 11 se omezí na to, co je nezbytně nutné pro účely jejich použití³⁰. Zúčastněné osoby mohou získané informace použít pouze k účelu uvedenému ve formuláři žádosti, který musí být slučitelný s cílem uvedeným v článku 1 nařízení č. 376/2014. Takto získané informace nesmějí být bez písemného souhlasu toho, kdo informaci poskytl, dále šířeny³¹. Článek 11 nařízení č. 376/2014 stanoví, jakým způsobem mají být žádosti o informace obsažené v ECR předkládány a zpracovávány. Článek 20 odst. 1 tohoto nařízení stanoví, že články 10 a 11 tohoto nařízení stanoví přísnější pravidla pro přístup k údajům a informacím obsaženým v ECR, než stanoví nařízení (ES) č. 1049/2001³². Článek 10 nařízení č. 376/2014 stanoví, že použití informací uchovávaných v ECR musí být v souladu s článkem 15 uvedeného nařízení.

40. Ze znění čl. 15 odst. 3 nařízení č. 376/2014 je zřejmé, že možnost získat přístup ke hlášením o událostech uloženým v ECR se omezuje na osoby, které úspěšně využijí postupu podle článku 10. Podle informací ve vnitrostátním spisu RTL souhlasí s tím, že nemůže využít postup podle článku 10, protože není zúčastněnou osobou ve smyslu čl. 2 odst. 14 nařízení č. 376/2014³³.

41. Účastníci řízení, kteří předložili vyjádření, sdílejí názor, že „údaje o událostech“ ve smyslu čl. 15 odst. 1 uvedeného nařízení nesmějí být na žádost zpřístupněny veřejnosti nebo mediální společnosti. Argumenty RTL před soudem prvního stupně a předkládajícím soudem, jak jsou shrnuty v předkládacím rozhodnutí, toto stanovisko nezpochybňují.

42. Zaprvé se RTL při svém tvrzení, že existuje kategorie bezpečnostních informací, které, ačkoli spadají do rozsahu povinných nebo dobrovolných hlášení událostí v kontextu tohoto nařízení, nejsou citlivé, a proto mohou být zpřístupněny, opírá o skutečnost, že bod 33 odůvodnění nařízení č. 376/2014 uvádí, že „by citlivé bezpečnostní informace měly být vhodně chráněny“.

³⁰ – Článek 11 odst. 8 nařízení č. 376/2014.

³¹ – Článek 11 odst. 7 nařízení č. 376/2014.

³² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331). Viz také článek 119 nařízení č. 2018/1139, který stanoví, že ačkoli se na dokumenty v držení agentury vztahuje nařízení č. 1049/2001, nejsou tím dotčena pravidla pro přístup k údajům a informacím stanovená v nařízení č. 376/2014.

³³ – Pro úplnost uvádím, že podle čl. 15 odst. 4 nařízení č. 376/2014 musí příslušné orgány členských států a justiční orgány spolupracovat, aby byla zajištěna správná rovnováha mezi potřebou řádného výkonu spravedlnosti a nutnou trvalou dostupností bezpečnostních informací. Výkon spravedlnosti se týká stíhání za úmyslné pochybení nebo zjevné, těžké a vážné ignorování zjevného rizika a hluboké selhání profesionální odpovědnosti k vynaložení nezbytné péče. Ustanovení čl. 15 odst. 4 nařízení č. 376/2014 tedy umožňuje zpřístupnění informací na základě předem uzavřených správních ujednání, pokud potřeba řádného výkonu spravedlnosti převáží nad nutností zajistit jejich trvalou dostupnost. Toto ustanovení nejenže za okolností této věci není relevantní, ale také potvrzuje, že ochrana důvěrnosti má v nařízení č. 376/2014 zásadní význam.

43. Vzhledem k tomu, že v operativních ustanoveních nařízení č. 376/2014 nejsou žádné náznaky na podporu tohoto argumentu, nejsem přesvědčen, že odkaz na „citlivé bezpečnostní informace“ v bodě 33 odůvodnění omezuje rozsah ochrany, kterou čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 na údaje o událostech uplatňuje³⁴.

44. Zadruhé se RTL za účelem tvrzení, že je oprávněna získat údaje o událostech, které byly anonymizovány, opírá o ustanovení nařízení č. 376/2014, která se týkají ochrany osobních údajů těch osob, které o události podají hlášení nebo jsou uvedeny v souvislosti s událostmi³⁵. Tak tomu není. Anonymizace událostí nutně nevyklučuje identifikaci osob, které se na nich podílely nebo je nahlásily. Výklad navržený RTL by narušil účinnost nařízení č. 376/2014.

45. Události navíc pravděpodobně hlásí ti, kteří za ně mohli nést určitou odpovědnost nebo byli nějakým způsobem zapojeni, když k nim došlo. Nařízení č. 376/2014 přikládá zvláštní význam ochraně osobních údajů těchto osob. Bod 33 odůvodnění tohoto nařízení vysvětluje, že přísná ochrana důvěrnosti je pro účinné fungování systému zásadní, protože závisí „na vztahu důvěry mezi osobou podávající hlášení a subjektem odpovědným za shromažďování a hodnocení těchto informací“. Body 34 až 45 odůvodnění tohoto nařízení vysvětlují význam zavedení „spravedlivého posouzení“, v jehož rámci jsou jednotlivci podporováni v tom, aby události hlásili, tím, že je chrání před nepříznivými důsledky takového jednání, aniž by bylo dotčeno uplatňování vnitrostátního trestního práva a řádný výkon spravedlnosti. Bod 35 odůvodnění stanoví, že hlášení o událostech by měla být anonymizována³⁶ a osobní údaje o osobách podávajících hlášení a o osobách, které jsou v hlášení o události uvedeny, by neměly být ukládány do databází. Ustanovení čl. 15 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 376/2014 stanoví, že členské státy, organizace a agentura zpracovávají osobní údaje pouze v rozsahu nezbytném pro účely tohoto nařízení. Článek 16 uvedeného nařízení stanoví podrobná pravidla ochrany zdroje informací³⁷.

46. Z výše uvedeného vyvozují, že je to pouze za výjimečných okolností, že jsou osobní údaje uloženy v databázích, které obsahují údaje o událostech. Z ustanovení a cílů nařízení č. 376/2014 navíc nelze dovodit, že by údaje o událostech, za předpokladu, že byly anonymizovány, mohly být na požádání zpřístupněny veřejnosti nebo mediální společnosti.

47. Zatřetí RTL své tvrzení, že jí ministr může požadované informace poskytnout, opírá o čl. 13 odst. 12 nařízení č. 376/2014, podle kterého „[č]lenské státy mohou rovněž zveřejnit anonymizovaná hlášení o událostech a výsledky analýzy rizik“. Jak podotýkají všichni účastníci řízení, kteří předložili vyjádření, znění tohoto ustanovení členským státům jasně dává posuzovací pravomoc určité anonymizované informace zveřejňovat³⁸. Nezavádí nicméně režim přístupu,

³⁴ – Body odůvodnění nejsou závazné (viz například rozsudek ze dne 19. listopadu 1998, Nilsson a další, C-162/97, EU:C:1998:554, bod 54). Často jsou při výkladu operativních ustanovení právního nástroje nápomocné, ale nelze se spoléhat na bod odůvodnění, který by operativní ustanovení vykládal v rozporu s jeho zněním (viz například rozsudek ze dne 25. listopadu 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, bod 30). Ačkoliv je možné, že bod 33 odůvodnění nařízení č. 376/2014 nepřímo odkazuje na článek 14 nařízení č. 996/2010, nadepsaný „Ochrana citlivých informací o provozní bezpečnosti“, argument RTL to nepodporuje.

³⁵ – Článek 2 odst. 9 nařízení č. 376/2014 definuje anonymizaci jako „postup, v jehož rámci jsou z podaných hlášení o události odstraněny všechny osobní údaje, které se vztahují k osobě podávající hlášení a k osobám uvedeným v hlášení o události a veškeré podrobnosti, včetně názvu organizace či organizací podílejících se na události, které mohou odhalit totožnost osoby podávající hlášení či třetích osob nebo vést k odhalení těchto informací odvozením z hlášení o události“.

³⁶ – Článek 2 odst. 6 nařízení č. 376/2014 definuje anonymizované informace jako „informace pocházející z hlášení o události, z níž byly odstraněny všechny osobní údaje, jako jsou jména či adresy fyzických osob“.

³⁷ – Článek 7.2.3 zákona o letectví stanoví, že při registraci události se jména a adresy jednotlivců nezaznamenávají.

³⁸ – Ačkoliv to není předmětem sporu, domnívám se, že s ohledem na cíl nařízení č. 376/2014 mohou členské státy tuto posuzovací pravomoc uplatnit pouze tehdy, mají-li za to, že je to ve veřejném zájmu, přičemž musí zohlednit potřebu zajistit účinnost jeho ustanovení.

v jehož rámci by veřejnost nebo mediální společnost mohly anonymizované údaje o událostech požadovat a získat. Výklad tohoto ustanovení ze strany RTL je opět v rozporu se zněním nařízení č. 376/2014 a narušuje jeho účinnost.

2. Článek 11 Listiny a článek 10 EÚLP

48. Ve druhé části první otázky se předkládající soud táže, zda článek 11 Listiny a článek 10 EÚLP v rozsahu, v němž se tato ustanovení týkají práva na informace, ovlivňují výklad čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014³⁹. Účastníci řízení, kteří předložili vyjádření, sdíleli názor, že tento přístup zpochybňuje platnost uvedeného nařízení.

49. Vysvětlení k Listině základních práv⁴⁰ uvádí, že článek 11 Listiny odpovídá článku 10 EÚLP. Podle čl. 52 odst. 3 Listiny je smysl a rozsah práv zaručených v článku 11 stejný jako ten, který zaručuje EÚLP, jak jej vykládá judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“)⁴¹. Zatímco čl. 6 odst. 3 SEU potvrzuje, že základní práva zakotvená v EÚLP tvoří obecné zásady práva Unie, Evropská unie k EÚLP nepřistoupila a tuto úmluvu tedy do svého právního řádu formálně nezačlenila. Soudní dvůr poukázal na to, že čl. 52 odst. 3 Listiny nenarušuje autonomii unijního práva a Soudního dvora Evropské unie. Je tedy povinností Soudního dvora zajistit, aby jím podaný výklad článku 11 Listiny neporušil úroveň ochrany, jež je zaručena článkem 10 EÚLP, tak jak jej vykládá ESLP⁴².

50. Je zřejmé – a všechny strany, které předložily vyjádření, s tím souhlasí – že čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 omezuje právo mediální společnosti, jako je RTL, přijímat, a tedy předávat, určité informace⁴³.

51. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny⁴⁴ musí být každé omezení výkonu práv a svobod stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Podle zásady proporcionality taková omezení musí být nezbytná a skutečně odpovídat cílům obecného zájmu, které Unie uznává, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého⁴⁵.

52. Nařízení č. 376/2014 a příslušné vnitrostátní právo stanoví dotčené omezení dostatečně jasně a předvídatelně⁴⁶. Požadavek, aby toto omezení bylo stanoveno zákonem, je splněn.

³⁹ – Podle ustálené judikatury a čl. 51 odst. 1 Listiny se základní práva zaručená v právním řádu Unie na členské státy vztahují ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace (rozsudek ze dne 6. října 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, bod 26 a citovaná judikatura); orgány Unie jsou povinny respektovat práva, jež Listina zakotvuje (rozsudek ze dne 8. září 2020, Komise a Rada v. Carreras Sequeros a další, C-119/19 P a C-126/19 P, EU:C:2020:676, bod 110).

⁴⁰ – Úř. věst. 2007, C 303, s. 17. Podle čl. 52 odst. 7 Listiny soudy Evropské unie a členských států k těmto vysvětlením náležitě přihlížejí.

⁴¹ – Rozsudky ze dne 26. dubna 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-401/19, EU:C:2022:297, bod 44), a ze dne 8. prosince 2022, Google (Odstranění odkazu na údajně nepravdivé informace) (C-460/20, EU:C:2022:962, bod 59 a citovaná judikatura).

⁴² – Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 22. října 2020, Silver Plastics a Johannes Reifenhäuser v. Komise (C-702/19 P, EU:C:2020:857, body 24 a 25 a citovaná judikatura).

⁴³ – ESLP, 8. listopadu 2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Maďarsko (CE:ECHR:2016:1108JUD001803011, §§ 157 až 170 a citovaná judikatura) a v tomto smyslu rozsudek ze dne 15. března 2022, Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190, bod 68 a citovaná judikatura).

⁴⁴ – Viz také čl. 10 odst. 2 EÚLP.

⁴⁵ – Rozsudky ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 360 a citovaná judikatura); ze dne 9. listopadu 2010, Volker und Markus Schecke a Eifert (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 50); a ze dne 26. dubna 2022, Polsko v. Parlament a Rada (C-401/19, EU:C:2022:297, bod 63). Podle ESLP musí být výjimky vykládány striktně a stanoveny přesvědčivě (viz např. ESLP, 10. prosince 2007, Stoll v. Švýcarsko, CE:ECHR:2007:1210JUD006969801, § 101 a citovaná judikatura).

⁴⁶ – Viz například ESLP, 15. října 2015, Perinçek v. Švýcarsko (CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, bod 131 a citovaná judikatura).

53. Pokud jde o to, zda je dodržována podstata svobody přijímat a předávat informace, nařízení č. 376/2014 žádným způsobem neomezuje právo mediálních společností získávat informace o bezpečnosti letectví z jiných zdrojů, nebo povědomí nizozemské vlády v tomto ohledu, nebo zpřístupnění těchto informací, jak uzná za vhodné. Článek 13 odst. 11 uvedeného nařízení krom toho členským státům ukládá povinnost zveřejnit alespoň jednou ročně bezpečnostní zprávu za účelem informování veřejnosti o úrovni bezpečnosti v oblasti civilního letectví. Napadené opatření tedy patrně podstatu práv a svobod, kterých se RTL dovolává, respektuje.

54. Pokud jde o odůvodnění omezení zveřejňování a o to, zda je nezbytné k dosažení legitimního cíle, čl. 10 odst. 2 EÚLP konkrétně odkazuje na skutečnost, že výkon práva na svobodu projevu může podléhat omezením, která jsou nezbytná v zájmu veřejné bezpečnosti⁴⁷. Jak je uvedeno v bodech 15 až 19 tohoto stanoviska, otázka veřejné bezpečnosti byla pečlivě zvážena v rámci procesu, který vedl ke zrušení směrnice 2003/42, a tato úvaha režim ochrany důvěrnosti stanovený nařízením č. 376/2014 významně ovlivnila. Nepochybuji o tom, že pravidla ohledně zpřístupňování hlášení událostí jsou nezbytná. Zpřístupnění hlášení o událostech na žádost veřejnosti nebo mediální společnosti by mělo negativní dopad na motivaci k hlášení událostí, což by vedlo ke snížení jak počtu hlášení, tak kvality a úplnosti takto hlášených informací, čímž by se v nepříjemné míře narušilo účinné fungování systému řízení bezpečnosti letectví Evropské unie.

55. S ohledem na výše uvedené je mi jasné, že omezení týkající se zpřístupňování, o která se v projednávané věci jedná, vyžaduje účinné fungování systému řízení bezpečnosti letectví Evropské unie a je nezbytným a přiměřeným omezením práv zpravodajských společností⁴⁸. Článek 11 Listiny neovlivňuje výklad čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014, který navrhuji. Nemá ani žádný dopad na platnost tohoto ustanovení. Všichni účastníci, kteří předložili vyjádření, v tomto bodě souhlasí.

3. Článek 42 Listiny

56. Před jednáním Soudní dvůr účastníky řízení, kteří předložili vyjádření, vyzval, aby se zabývali vztahem mezi články 11 a 42 Listiny, zejména: i) rozsahem práv zakotvených v těchto ustanoveních ve světle čl. 52 odst. 3 Listiny a judikatury ESLP k článku 10 EÚLP a ii) důsledky koexistence článků 11 a 42 Listiny pro výklad nařízení č. 376/2014. Podle účastníků řízení, kteří na jednání odpověděli na otázky Soudního dvora, je tato věc relevantní, protože žádost RTL o informace se týká hlášení uchovávaných v dotčené vnitrostátní databázi, jakož i v ECR⁴⁹, ke kterým mají subjekty v Evropské unii pověřené řízením bezpečnosti civilního letectví nebo jakýkoli orgán pro šetření úplný zabezpečený online přístup.

57. Článek 42 Listiny poskytuje právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie⁵⁰. Právo na přístup veřejnosti k dokumentům Unie zakotvené v tomto ustanovení⁵¹ je konkrétním projevem práva na přístup k informacím, které je obsaženo v článku 11 Listiny.

⁴⁷ – Viz analogicky rozsudek ze dne 1. prosince 2011, Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, bod 115).

⁴⁸ – Viz analogicky rozsudky ze dne 13. září 2011, Prigge a další (C-447/09, EU:C:2011:573, bod 58) a ze dne 5. července 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, bod 43).

⁴⁹ – Dokumenty spadající do oblasti působnosti článku 42 Listiny jsou běžně vyžadovány od příslušných orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. V kontextu nařízení č. 376/2014 musí být žádosti o informace obsažené v ECR adresovány určenému vnitrostátnímu kontaktnímu místu (článek 10 nařízení č. 376/2014). Není jasné, zda se ministr zabývající se žádostí RTL o informace domníval, že tato žádost zahrnovala všechny relevantní informace o událostech uchovávané v ECR (jinými slovy informace, které do ECR předaly jiné členské státy).

⁵⁰ – Článek 10 odst. 1 nařízení č. 376/2014.

⁵¹ – Článek 42 Listiny nemá v EÚLP přímý ekvivalent; přístup k dokumentům spadá do oblasti svobody přijímat informace chráněné článkem 10 EÚLP.

Podle vysvětlení k Listině základních práv bylo právo zaručené v článku 42 Listiny převzato z článku 255 ES, nyní čl. 15 odst. 3 SFEU⁵². Ten odkazuje na právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie „bez ohledu na použitý nosič“. Stanoví, že obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení. Nařízení č. 1049/2001 přijaté na základě čl. 255 odst. 2 ES a nařízení č. 376/2014 takové obecné zásady a omezení obsahují.

58. Článek 2 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 stanoví, že 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. Článek 4 odst. 1 písm. a) uvedeného nařízení obsahuje výjimku, podle níž orgány odmítnou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany veřejného zájmu, pokud jde o veřejnou bezpečnost. Omezení zpřístupňování obsažená v nařízení č. 376/2014 lze považovat za konkrétní projevy výjimky z důvodu veřejné bezpečnosti⁵³.

59. Článek 20 nařízení č. 376/2014 stanoví, že nařízení č. 1049/2001 se nevztahuje na články 10 a 11 nařízení č. 376/2014, které stanoví přísnější pravidla pro přístup k údajům a informacím obsaženým v ECR. Článek 10 odst. 1 nařízení č. 376/2014, který je nadepsaný „Šíření informací uložených v [ECR]“, stanoví ve druhém pododstavci, že informace o událostech uložené v ECR se používají, mimo jiné, v souladu s článkem 15 uvedeného nařízení. Článek 15 nařízení č. 376/2014 tedy představuje konkrétní případ výjimky z obecného práva na přístup k dokumentům Unie obsaženého v čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1049/2001 z důvodu veřejného zájmu⁵⁴.

60. Článek 52 odst. 1 Listiny je relevantní pro omezení výkonu všech práv a svobod, které tento dokument uznává, včetně omezení obsaženého v článku 15 nařízení č. 376/2014 v rozsahu, v jakém se vztahuje na přístup k dokumentům uloženým v ECR. Úvahy a závěry učiněné v bodech 51 až 55 tohoto stanoviska jsou relevantní *mutatis mutandis* v kontextu článku 42 Listiny. Účastníci řízení, kteří na jednání odpověděli na příslušnou písemnou otázku, tento názor sdílejí.

C. Ke druhé otázce

61. Ustanovení čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 ukládá členským státům a organizacím požadavek, aby v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy zajistily přiměřenou ochranu důvěrnosti údajů o událostech⁵⁵.

⁵² – Článek 52 odst. 2 Listiny stanoví, že práva uznaná Listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

⁵³ – V běžné řeči se zabezpečovací opatření obvykle zaměřují na prevenci nebo zmírnění neúmyslné újmy, zatímco bezpečnostní opatření se týkají prevence újmy a zmírnění hrozeb vyplývajících z úmyslných činů. Nařízení č. 376/2014 se formálně týká bezpečnosti v civilním letectví spíše než veřejné bezpečnosti. Je nicméně jasné, že události, které musí být hlášeny podle tohoto nařízení, pokrývají jak nezamýšlené události, tak ty, které zahrnují úmyslné pochybení. V každém případě souhlasím s názorem vyjádřeným v jiném kontextu generálním advokátem Y. Botem, že pojem veřejné bezpečnosti zahrnuje otázky veřejného zabezpečení (stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Van Gennip a další, C-137/17, EU:C:2018:272, bod 82).

⁵⁴ – Na jednání Komise vyvodila analogii se situací popsanou například v rozsudku ze dne 5. února 2018, *Pari Pharma v. EMA* (T-235/15, EU:T:2018:65, body 54 a 55).

⁵⁵ – Povaha nařízení a jejich funkce v systému pramenů unijního práva je taková, že jejich ustanovení v právních řádech členských států mají obecně bezprostřední účinek. Uplatňování některých jejich ustanovení může příležitostně vyžadovat, aby členské státy přijaly prováděcí opatření: rozsudek ze dne 30. března 2017, *Lingurár* (C-315/16, EU:C:2017:244, bod 17 a citovaná judikatura).

62. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda vnitrostátní právní úprava, která stanoví, že žádné obdržené informace o nahlášených událostech nesmí být zpřístupněny, je slučitelná s čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014.

63. V tomto kontextu se „zprístupnění“ týká zprístupnění široké veřejnosti.

64. Z navrhované analýzy první otázky vyplývá, že vnitrostátní právní úprava, které stanoví, že žádné obdržené informace z hlášení o událostech nesmí být zpřístupněny, je s čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 slučitelná.

D. Ke třetí a čtvrté otázce

65. Vzhledem k navrženým odpovědím na první a druhou předběžnou otázku není potřeba odpovídat na třetí a čtvrtou předběžnou otázku. Jak zdůraznili účastníci řízení, kteří předložili relevantní vyjádření, tyto otázky by odpověď vyžadovaly pouze v případě, že by odpověď na druhou otázku byla záporná.

66. V zájmu jasnosti dodávám, že z odpovědi na první a druhou otázku vyplývá, že v rozsahu, v jakém jsou informace obdržené členskými státy, organizacemi a agenturou podle článků 4, 5 a 10 nařízení č. 376/2014 obsaženy v jiných vládních dokumentech, čl. 15 odst. 1 nařízení vylučuje zpřístupnění těchto informací na žádost veřejnosti nebo mediální společnosti⁵⁶.

V. Závěry

67. Vzhledem k těmto úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na první a druhou otázku položenou Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) odpověděl takto:

„Článek 15 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 376/2014 ze dne 3. dubna 2014 o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto hlášení a navazujících opatřeních a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010 a zrušení směrnic Evropského parlamentu a Rady 2003/42/ES, nařízení Komise (ES) č. 1321/2007 a nařízení Komise (ES) č. 1330/2007, zejména sousloví ‚údaje o událostech‘ a ‚přiměřen[á] ochran[a] důvěrností‘, vykládané ve světle článků 11 a 42 Listiny základních práv Evropské unie a článku 10 Evropské úmluvy o lidských právech,

musí být vykládán tak, že

- 1) všechny informace obdržené podle článků 4, 5 a 10 nařízení č. 376/2014 jsou důvěrné, takže žádná z nich nemůže být na žádost zpřístupněna veřejnosti nebo mediální společnosti; a
- 2) nebrání vnitrostátní právní úpravě v tomto smyslu.“

⁵⁶ – Ministr v reakci na žádost RTL o informace identifikoval dvě hlášení. Existence jiných dokumentů, včetně politických dokumentů, které obsahují informace z hlášení událostí nebo o nich, se tak jeví jako spekulativní (viz bod 10.7 předkládacího rozhodnutí).