



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

18. ledna 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Letecká doprava – Nařízení (EU) č. 376/2014 – Návazná opatření k událostem ohrožujícím bezpečnost letectví – Článek 15 – Ochrana důvěrnosti údajů o těchto událostech – Rozsah ochrany důvěrnosti těchto údajů – Listina základních práv Evropské unie – Článek 11 – Svoboda projevu a informací – Svoboda sdělovacích prostředků – Žádost o poskytnutí informací o zničení letadla při jeho přeletu nad východní Ukrajinou, kterou podaly podniky působící v odvětví hromadných sdělovacích prostředků – Článek 52 odst. 1 – Omezení – Podmínky“

Ve věci C-451/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 29. června 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 7. července 2022, v řízení

RTL Nederland BV,

RTL Nieuws BV

za účasti:

Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení: K. Jürimäe, předsedkyně třetího senátu vykonávající funkci předsedy druhého senátu, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (zpravodaj) a M. L. Arastey Sahún, soudci,

generální advokát: A. M. Collins,

za soudní kancelář: A. Lamote, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 30. března 2023,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za nizozemskou vládu: M. K. Bulterman, J. M. Hoogveld a C. S. Schillemans, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie: F. Naert a N. Rouam, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

– za Evropskou komisi: původně P.-J. Loewenthal, A. Nijenhuis, B. Sasinowska a G. Wilms, poté P.-J. Loewenthal, A. Nijenhuis a B. Sasinowska, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. června 2023,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 11 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i čl. 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 směrnice 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) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1139 ze dne 4. července 2018 (Úř. věst. 2018, L 212, s. 1) (dále jen „nařízení č. 376/2014“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi podniky RTL Nederland BV a RTL Nieuws BV (dále jen společně „podniky RTL“) na straně jedné a minister van Infrastructuur en Waterstaat (ministr infrastruktury a vodního hospodářství, Nizozemsko) na straně druhé, jehož předmětem je rozhodnutí, kterým posledně uvedený zamítl žádost těchto dvou podniků o poskytnutí informací o zničení letadla, ke kterému došlo dne 17. července 2014 při jeho přeletu nad východní Ukrajinou.

Právní rámec

Unijní právo

Obecná právní úprava v oblasti civilního letectví

- 3 Hlavním cílem nařízení 2018/1139 je podle jeho čl. 1 odst. 1 dosažení a udržení vysoké a jednotné úrovně bezpečnosti civilního letectví v Evropské unii.
- 4 Za tímto účelem je cílem ustanovení kapitoly IV tohoto nařízení zavést „[s]polečný systém osvědčování, dozoru a vynucování“. Mezi těmito ustanoveními článek 72 uvedeného nařízení, nadepsaný „Shromažďování, výměna a analýza informací“, stanoví:

„1. [Evropská k]omise, [Agentura Evropské unie pro bezpečnost letectví (EASA)] a příslušné vnitrostátní orgány si vyměňují veškeré dostupné informace související s uplatňováním tohoto nařízení a aktů v přenesené pravomoci a prováděcích aktů přijatých na jeho základě, které jsou relevantní pro ostatní strany z hlediska plnění jejich úkolů podle tohoto nařízení. [...]

[...]

5. Komise přijme prováděcí akty, kterými stanoví podrobná pravidla ohledně výměny informací podle odstavce 1 tohoto článku mezi Komisí, agenturou [EASA] a příslušnými vnitrostátními orgány [...]

Podrobná pravidla podle prvního pododstavce tohoto odstavce zohlední potřebu:

[...]

b) omezit šíření a využití informací na to, co je nezbytně nutné pro dosažení cílů uvedených v článku 1;

[...]

6. Komise, agentura [EASA] a příslušné vnitrostátní orgány [...] přijmou v souladu právem s Unie a vnitrostátními právními předpisy nezbytná opatření k zajištění odpovídající důvěrnosti informací, které podle tohoto článku obdrží. Tímto ustanovením nejsou dotčeny případné přísnější požadavky na zachování důvěrnosti stanovené v [nařízení 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), nařízení (EU) č. 376/2014] nebo v jiných právních předpisech Unie.

[...]“

5 Článek 119 nařízení 2018/1139, nadepsaný „Transparentnost a komunikace“, v odstavci 1 uvádí:

„Na dokumenty v držení agentury [EASA] se vztahuje nařízení [Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 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)]. Tím nejsou dotčena pravidla upravující přístup k údajům a informacím stanovená v nařízení (EU) č. 376/2014 a v prováděcích aktech přijatých na základě čl. 72 odst. 5 [...] tohoto nařízení.“

Právní úprava v oblasti šetření nehod a incidentů v civilním letectví

6 Článek 5 nařízení č. 996/2010, ve znění nařízení 2018/1139 (dále jen „nařízení č. 996/2010“), nadepsaný „Povinnost šetření“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Každá nehoda či vážný incident, jehož účastníkem se stalo letadlo, na něž se vztahuje nařízení [2018/1139], je předmětem šetření v členském státě, na jehož území k nehodě nebo k vážnému incidentu došlo.

2. Pokud se jakékoli letadlo, na něž se vztahuje nařízení [2018/1139] a které je zapsáno do rejstříku v některém členském státě, stane účastníkem nehody nebo vážného incidentu, u nichž nelze s konečnou platností stanovit, že k nim došlo na území některého státu, provádí šetření orgán pro šetření členského státu registrace.“

7 Článek 14 nařízení č. 996/2010, nadepsaný „Ochrana citlivých informací o provozní bezpečnosti“, uvádí:

„1. Následující záznamy nesmějí být zpřístupněny ani použity pro účely jiné, než je šetření:

- a) veškerá prohlášení osob získaná orgánem pro šetření v průběhu šetření;
- b) záznamy odhalující totožnost osob, které poskytly důkazy v rámci šetření;
- c) informace shromážděné orgánem pro šetření, které jsou zvláště citlivé a osobní povahy, včetně informací o zdravotním stavu osob;
- d) materiál, který by vznikl následně v průběhu šetření, jako například poznámky, náčrty, stanoviska vypracovaná inspektory pro šetření a názory vyjádřené při analýze informací, včetně informací z letových zapisovačů;
- e) informace a důkazy poskytnuté inspektory pro šetření z jiných členských států nebo třetích zemí v souladu s mezinárodními standardy a doporučenými postupy, pokud tak požaduje jejich orgán pro šetření;
- f) návrhy předběžných či závěrečných zpráv nebo prozatímní prohlášení;
- g) hlasové a obrazové záznamy z pilotní kabiny a jejich přepis, jakož i hlasové záznamy ze stanovišť řízení letového provozu, aby se zajistilo, že informace, které nejsou pro šetření podstatné, zejména informace týkající se soukromí osob, jsou náležitě chráněny, aniž je dotčen odstavec 3.

2. Následující záznamy nesmějí být zpřístupněny ani použity pro jiné účely než účely šetření nebo jiné účely, jejichž cílem je zlepšení letecké provozní bezpečnosti letectví:

- a) všechna sdělení mezi osobami, které se podílely na provozu letadla;
- b) písemné či elektronické záznamy a přepisy záznamů ze stanovišť řízení letového provozu, včetně zpráv a výsledků určených pro vnitřní účely;
- c) průvodní dopisy k bezpečnostním doporučením zasílaným orgány pro šetření subjektu, kterému jsou bezpečnostní doporučení určena, pokud tak požaduje orgán pro šetření, který doporučení vydává;
- d) hlášení o událostech podaná podle [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/42/ES ze dne 13. června 2003 o hlášení událostí v civilním letectví (Úř. věst. 2003, L 167, s. 23; Zvl. vyd. 07/07, s. 167)].

Záznamy z letových zapisovačů nesmějí být zpřístupněny ani použity pro účely jiné, než jsou účely šetření a letové způsobilosti nebo údržby, nejsou-li zbaveny informací umožňujících jejich identifikaci nebo zpřístupněny zabezpečenými postupy.

3. Bez ohledu na odstavce 1 a 2 může justiční orgán nebo orgán příslušný k rozhodování o zveřejnění záznamů v souladu s vnitrostátním právem rozhodnout, že přínosy zveřejnění záznamů uvedených v odstavcích 1 a 2 pro jakékoli jiné zákonné účely převažují nad nepříznivým

vnitrostátním i mezinárodním dopadem, který tento krok může mít na dané či případné budoucí šetření. Členské státy mohou rozhodnout o omezení případů, v nichž lze toto rozhodnutí o zveřejnění přijmout, při respektování právních předpisů Unie.

Předání záznamů uvedených v odstavci 1 a 2 jinému členskému státu pro účely jiné, než je šetření, a pokud jde o odstavec 2 navíc pro jiné účely než ty, jejichž cílem je zlepšení provozní bezpečnosti letectví, lze umožnit, povoluje-li to vnitrostátní právo předávajícího členského státu. Zpracování nebo zveřejnění záznamů získaných na základě tohoto předání orgány přijímajícího členského státu lze povolit pouze po předchozí konzultaci s předávajícím členským státem a v souladu s vnitrostátními právními předpisy přijímajícího členského státu.

4. Zveřejnit je možné pouze údaje nezbytně nutné pro účely uvedené v odstavci 3.“

8 Článek 15 tohoto nařízení, nadepsaný „Sdělování informací“, v odstavcích 3 až 5 stanoví:

„3. Aniž jsou dotčeny povinnosti stanovené v člancích 16 a 17, odpovědný orgán pro šetření [...] před[á] EASA a vnitrostátním orgánům pro civilní letectví důležité věcné informace získané během šetření, s výjimkou informací, které jsou uvedeny v čl. 14 odst. 1, nebo které vedou ke střetu zájmů. Informace předávané EASA a vnitrostátním orgánům pro civilní letectví jsou chráněny podle článku 14 a příslušných právních předpisů Unie a členských států.

4. Odpovědný orgán pro šetření je oprávněn informovat oběti, jejich příbuzné a sdružení těchto osob nebo zveřejňovat veškeré informace o konkrétních zjištěních a průběhu šetření a případně i předběžné zprávy či závěry nebo bezpečnostní doporučení za předpokladu, že tyto informace neohrozí cíle šetření a jsou zcela v souladu s příslušnými právními předpisy o ochraně osobních údajů.

5. Před zveřejněním informací uvedených v odstavci 4 předá odpovědný orgán pro šetření tyto informace obětem a jejich příbuzným a sdružením těchto osob takovým způsobem, aby nedošlo k ohrožení cílů šetření.“

9 Článek 16 uvedeného nařízení, nadepsaný „Zpráva o šetření“, zní:

„1. Na závěr každého šetření je sepsána zpráva v podobě odpovídající druhu a závažnosti nehody či vážného incidentu. Ve zprávě se uvede, že jediným cílem šetření je prevence budoucích nehod a incidentů bez určování viny či odpovědnosti. Zpráva případně obsahuje bezpečnostní doporučení.

2. Ve zprávě je zaručena anonymita všech účastníků nehody nebo vážného incidentu.

3. Vzniknou-li zprávy ještě před uzavřením šetření, může si orgán pro šetření před jejich zveřejněním vyžádat připomínky od dotčených orgánů, včetně EASA, a jejich prostřednictvím také od dotčeného držitele typového osvědčení, výrobce a provozovatele. Pokud jde o obsah konzultací, jsou tyto subjekty vázány příslušnými pravidly pro služební tajemství.

4. Před zveřejněním závěrečné zprávy si orgán pro šetření vyžádá připomínky od dotčených orgánů, včetně EASA, a jejich prostřednictvím také od dotčeného držitele typového osvědčení, výrobce a provozovatele, kteří jsou, pokud jde o obsah konzultací, vázány příslušnými pravidly pro služební tajemství. Při žádání o tyto připomínky se orgán pro šetření řídí mezinárodními standardy a doporučenými postupy.

5. Informace, na které se vztahuje článek 14, se ve zprávě uvedou pouze v případě, že jsou důležité pro analýzu nehody či vážného incidentu. Informace, které pro analýzu nemají význam, se nezveřejňují.

6. Orgán pro šetření zveřejní závěrečnou zprávu co nejdříve a pokud možno do dvanácti měsíců ode dne nehody či vážného incidentu.

7. Pokud závěrečnou zprávu nelze zveřejnit do dvanácti měsíců, vydá orgán pro šetření u příležitosti každého výročí nehody nebo vážného incidentu alespoň předběžnou zprávu, v níž uvede podrobné informace o pokroku dosaženém při šetření a o všech vznesených otázkách provozní bezpečnosti.

[...]

Právní úprava událostí v civilním letectví

10 Směrnice 2003/42 byla zrušena a nahrazena nařízením č. 376/2014.

11 Body 6, 12, 16, 20, 32 až 34, 40 a 50 odůvodnění nařízení č. 376/2014 stanoví:

„(6) S cílem zvýšit bezpečnost civilního letectví by měly být hlášeny, shromažďovány, ukládány, chráněny, vyměňovány, šířeny a analyzovány příslušné informace týkající se bezpečnosti civilního letectví, a na základě získaných informací by měla být přijímána vhodná bezpečnostní opatření. [...]

[...]

(12) Orgány pro šetření a jakýkoli subjekt pověřený řízením bezpečnosti civilního letectví v rámci Unie by měly získat úplný přístup ke shromážděným údajům o událostech nebo k hlášením o událostech uchovávaným jejich členskými státy, aby mohly rozhodnout, které události vyžadují šetření, vyvozovat bezpečnostní ponaučení v zájmu bezpečnosti letectví a plnit své povinnosti dohledu.

[...]

(16) Za účelem usnadnění výměny informací by se měla hlášení o událostech uchovávat v databázích kompatibilních se systémem Evropského koordinačního centra pro systémy hlášení leteckých událostí (ECCAIRS) (software, který využívají všechny členské státy a evropská centrální evidence k uchování hlášení o událostech) [...]

[...]

(20) Cílem výměny informací o událostech by především mělo být předcházení leteckým nehodám a incidentům. Tato výměna by neměla sloužit k určení viny nebo odpovědnosti ani ke stanovení referenčních hodnot, pokud jde o úroveň bezpečnosti.

[...]

- (32) Veřejnosti by měly být poskytnuty obecné souhrnné informace o úrovni bezpečnosti letectví v členských státech a v Unii. Mělo by se jednat především o informace o trendech a analýzách vyplývajících ze zkušeností při uplatňování tohoto nařízení v členských státech, jakož i o souhrnné informace o obsahu evropské centrální evidence. Tyto informace o úrovni bezpečnosti lze poskytovat formou zveřejnění trendů, pokud jde o ukazatele výkonosti v oblasti bezpečnosti (SPI).
- (33) Systém bezpečnosti civilního letectví je založen na zpětné vazbě a poučení z nehod a incidentů. Hlášení 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 nepatřičným použitím a omezeného přístupu k evropské centrální evidenci 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 systému 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 evropské centrální evidenci. 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.
- (34) S cílem zajistit důvěru zaměstnanců či najatého personálu v systému podávání hlášení událostí organizace by informace vyplývající z hlášení o události měly být odpovídajícím způsobem chráněny a neměly by být používány pro jiné účely, než je zachování nebo zvýšení bezpečnosti letectví. [...]
- [...]
- (40) Za účelem posílení důvěry osob v daný systém by zpracování hlášení o událostech mělo být upraveno tak, aby byla odpovídajícím způsobem chráněna důvěrná povaha totožnosti osoby podávající hlášení a dalších osob uvedených v hlášení o události [...]
- [...]
- (50) Při uplatňování tohoto nařízení by měla být plně respektována pravidla pro zpracování údajů a ochranu fyzických osob [...]. Při uplatňování tohoto nařízení by měla být plně respektována pravidla pro přístup k údajům stanovená v nařízení [č. 1049/2001], kromě případů, kdy se jedná o šíření údajů a informací obsažených v evropské centrální evidenci, které jsou chráněny podle přísnějších pravidel stanovených v tomto nařízení.“

12 Článek 1 nařízení č. 376/2014, nadepsaný „Cíle“, zní takto:

„1. Cílem tohoto nařízení je zvýšení bezpečnosti letectví zajištěním toho, aby byly příslušné informace týkající se bezpečnosti civilního letectví hlášeny, shromažďovány, ukládány, chráněny, vyměňovány, rozšiřovány a analyzovány.

Toto nařízení zajišťuje:

- a) aby byla ve vhodných případech včas na základě analýzy získaných informací přijímána bezpečnostní opatření;
- b) byly neustále dostupné bezpečnostní informace na základě předpisů o ochraně důvěrnosti a o vhodném používání informací a na základě harmonizované a posílené ochrany osob podávajících hlášení a osob v hlášení o události uvedených;
- c) aby rizika v oblasti bezpečnosti letectví byla zkoumána a řešena na úrovni Unie i členských států.

2. Hlášení událostí slouží výhradně pro předcházení nehodám a incidentům, nikoli k určení viny a odpovědnosti.“

13 Článek 2 tohoto nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- 3) ‚incidentem‘ incident ve smyslu nařízení [č. 996/2010];
- 4) ‚vážným incidentem‘ vážný incident ve smyslu nařízení [č. 996/2010];
- 5) ‚nehodou‘ nehoda ve smyslu nařízení [č. 996/2010];
- 6) ‚anonymizovanou informací‘ informace pocházející z hlášení o události, z níž byly odstraněny všechny osobní údaje, jako jsou jména či adresy fyzických osob;
- 7) ‚událostí‘ jakákoliv 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;

[...]

- 9) ‚anonymizací‘ 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;

[...]“

14 Článek 3 nařízení č. 376/2014, nadepsaný „Předmět a oblast působnosti“, v odstavci 1 uvádí:

„Tímto nařízením se stanoví pravidla pro:

- a) hlášení událostí, které ohrožují nebo které, pokud by nebyly napraveny nebo řešeny, by ohrozily letadlo, osoby na palubě, jakékoliv další osoby, vybavení či instalaci s dopadem na provoz letadla, a poskytování příslušných informací souvisejících s bezpečností;
- b) analyzování a navazující opatření ve vztahu k ohlášené události a informacím týkajícím se bezpečnosti;
- c) ochranu pracovníků v letectví;
- d) odpovídající využití shromážděných informací týkajících se bezpečnosti;
- e) začlenění informací shromážděných do evropské centrální evidence, a pro

[...]“

15 Článek 4 téhož nařízení, nadepsaný „Povinné hlášení“, zní:

„1. Události, které mohou představovat významné riziko pro bezpečnost letectví a spadají do níže uvedených kategorií, hlásí osoby uvedené v odstavci 6 prostřednictvím systému povinného hlášení událostí podle tohoto článku:

a) události související s provozem letadla, jako jsou:

[...]

iv) události během letu;

[...]

2. Každá organizace usazená v členském státě zřídí povinný systém podávání hlášení usnadňující shromažďování údajů o událostech uvedených v odstavci 1.

3. Každý členský stát zřídí povinný systém podávání hlášení usnadňující shromažďování údajů o událostech, včetně shromažďování údajů o událostech shromážděných organizacemi podle odstavce 2.

[...]

6. Následující fyzické osoby nahlašují události uvedené v odstavci 1 pokud možno prostřednictvím systému zřízeného v souladu s odstavcem 2 organizací, u níž jsou zaměstnány, nebo která je najímá či využívá jejich služeb, nebo pokud to není možné, prostřednictvím

systemu zřízeného v souladu s odstavcem 3 členskými státy, v nichž je jejich organizace usazena, nebo státem, jenž vydal, potvrdil nebo převedl licence pilotů, nebo prostřednictvím systému zřízeného v souladu s odstavcem 4 agenturou [EASA]:

- a) velící pilot, nebo v případě, že velící pilot není schopen událost nahlásit, kterýkoliv další člen posádky v linii velení letadla zaregistrovaného v členském státě nebo letadla zaregistrovaného mimo Unii, ale používaného provozovatelem, nad jehož provozem zajišťuje dohled členský stát, nebo provozovatelem usazeným v Unii;
- b) osoba podílející se na konstrukci, výrobě, udržování letové způsobilosti, sledování údržby či úpravě letadla, či kteréhokoliv zařízení či jeho části pod dohledem členského státu či pod dohledem agentury [EASA];
- c) osoba, jež podepisuje osvědčení kontroly letové způsobilosti či osvědčení o uvolnění do provozu týkající se letadla či jakéhokoliv zařízení či jeho části, pod dohledem členského státu nebo agentury [EASA];
- d) osoba zastávající funkci, která vyžaduje, aby byla členským státem schválena jako pracovník poskytovatele služeb letového provozu, jemuž je svěřena odpovědnost týkající se letových navigačních služeb [...]
- e) osoba zastávající funkci související se zajištěním bezpečnosti letiště [...]

[...]

7. Osoby uvedené v odstavci 6 nahlásí události do 72 hodin od okamžiku, kdy se o události dozví, nebrání-li tomu mimořádné okolnosti.

8. Po oznámení události každá organizace usazená v členském státě, na niž se nevztahuje odstavec 9, ohlásí co nejdříve, avšak v každém případě do 72 hodin od zjištění události příslušnému orgánu daného členského státu uvedenému v čl. 6 odst. 3 údaje o událostech shromážděné podle odstavce 2 tohoto článku.

[...]“

- 16 Článek 5 nařízení č. 376/2014, nadepsaný „Dobrovolné hlášení“, v odstavcích 1 až 3 stanoví, že každá organizace usazená v členském státě, každý členský stát a agentura [EASA] zřídí systém dobrovolného hlášení usnadňující shromažďování údajů o událostech, které by systém povinného podávání hlášení podle článku 4 tohoto nařízení nemusel zachytit, a jiných informací souvisejících s bezpečností, které osoba podávající hlášení vnímá jako skutečnou nebo potenciální hrozbu pro bezpečnost letectví. Článek 5 odst. 7 uvedeného nařízení uvádí, že organizace, členské státy a agentura [EASA] mohou zřídit další systémy shromažďování a zpracování bezpečnostních informací shromažďující údaje o událostech, které by nemusely být zachyceny systémy podávání hlášení uvedenými v odstavcích 1, 2 a 3 tohoto článku, jakož i v článku 4 téhož nařízení.
- 17 Článek 6 nařízení č. 376/2014, nadepsaný „Shromažďování a uchovávání informací“, zní:

„[...]

3. Každý členský stát určí jeden nebo více příslušných orgánů, které zřídí systém nezávislého shromažďování, hodnocení, zpracování, analýzy a uchovávání údajů o událostech hlášených podle článků 4 a 5.

Zpracování těchto hlášení musí být prováděno tak, aby se předešlo používání informací pro jiné účely, než je bezpečnost, přičemž je odpovídajícím způsobem chráněna totožnost osoby podávající hlášení a osob uvedených v hlášení o události s cílem podpořit uplatňování zásady ‚spravedlivého posouzení‘.

[...]

6. Příslušné orgány uvedené v odstavci 3 uchovávají hlášení o událostech vypracovaná na základě údajů o událostech shromážděných v souladu s články 4 a 5 ve vnitrostátní databázi.

[...]“

18 Článek 7 tohoto nařízení, nadepsaný „Kvalita a obsah hlášení o událostech“, v odstavci 4 stanoví:

„Databáze uvedené v čl. 6 odst. 5, 6 a 8 používají formáty, které:

- a) jsou standardizované za účelem usnadnění výměny informací a
- b) jsou kompatibilní se softwarem ECCAIRS [...]

[...]“

19 Článek 8 uvedeného nařízení, nadepsaný „Evropská centrální evidence“, v odstavcích 1 a 2 mimo jiné uvádí, že Komise spravuje evropskou centrální evidenci k uchovávání všech hlášení o událostech shromážděných v Unii a že každý členský stát aktualizuje tuto evidenci tím, že do ní předává veškeré informace týkající se bezpečnosti, které jsou uloženy ve vnitrostátních databázích uvedených v čl. 6 odst. 6 téhož nařízení.

20 Článek 9 nařízení č. 376/2014, nadepsaný „Výměna informací“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy a agentura [EASA] se účastní výměny informací tím, že veškeré informace související s bezpečností uložené v jejich příslušných databázích pro podávání hlášení zpřístupní příslušným orgánům ostatních členských států, agentuře [EASA] a Komisi, a to prostřednictvím evropské centrální evidence.

Hlášení o událostech se předávají do evropské centrální evidence do 30 dnů od jejich uložení do vnitrostátní databáze.

Hlášení o událostech se aktualizují na základě dalších informací týkajících se bezpečnosti, kdykoli je to nutné.

[...]“

- 21 Článek 10 tohoto nařízení, nadepsaný „Šíření informací uložených v evropské centrální evidenci“, v odstavci 1 uvádí:

„Jakýkoli subjekt pověřený řízením bezpečnosti civilního letectví nebo orgán pro šetření v Unii má úplný zabezpečený on-line přístup k informacím o událostech obsaženým v evropské centrální evidenci.

Informace se používají v souladu s články 15 a 16.“

- 22 Článek 13 uvedeného nařízení, nadepsaný „Analýza událostí a návazná opatření na úrovni členských států“, zní následovně:

„[...]

9. Dostupné informace týkající se analýzy a návazných opatření či skupin opatření k jednotlivým událostem či skupinám událostí získané podle tohoto článku se ukládají do evropské centrální evidence podle čl. 8 odst. 2 a 3 bez zbytečného prodlení a nejpozději do dvou měsíců od jejich uložení do vnitrostátní databáze.

10. Informace vyplývající z analýzy hlášení o událostech použijí členské státy jako vodítko pro identifikaci nápravných opatření, která mají být případně přijata v rámci státního programu bezpečnosti.

11. Za účelem informování veřejnosti o úrovni bezpečnosti v oblasti civilního letectví zveřejní každý členský stát alespoň jednou ročně bezpečnostní zprávu, která musí:

- a) obsahovat souhrnné a anonymizované informace o typu událostí a jiné informace týkající se bezpečnosti nahlášené prostřednictvím jeho vnitrostátních systémů povinného a dobrovolného hlášení;
- b) pojmenovat trendy;
- c) uvádět opatření, která členský stát přijal.

12. Členské státy mohou rovněž zveřejnit anonymizovaná hlášení o událostech a výsledky analýzy rizik.“

- 23 Článek 15 téhož nařízení, nadepsaný „Ochrana důvěrnosti a vhodné používání informací“, zní:

„1. Členské státy a organizace v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy, jakož i agentura [EASA], 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 [EASA] 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 uvedené v člancích 12, 14 a 15 nařízení [č. 996/2010], použijí se informace vyplývající z hlášení o událostech pouze pro účel, pro nějž byly shromážděny.

Členské státy, agentura [EASA] a organizace nezpřístupní ani nevyužijí informace:

- a) k určování viny nebo odpovědnosti;
- b) ani pro účely jiné, než je zachování či zvýšení bezpečnosti letectví.

[...]“

24 Článek 16 nařízení č. 376/2014, nadepsaný „Ochrana zdroje informací“, v odstavci 3 stanoví:

„Každý členský stát zajistí, aby žádné osobní údaje nebyly nikdy zaznamenány do vnitrostátní databáze uvedené v čl. 6 odst. 6. Anonymizované informace mohou být zpřístupněny všem příslušným osobám, zejména s cílem umožnit jim plnění povinností, pokud jde o zvyšování bezpečnosti letectví.“

25 Článek 20 tohoto nařízení, nadepsaný „Přístup k dokumentům a ochrana osobních údajů“, obsahuje odstavec 1, který zní takto:

„S výjimkou článků 10 a 11, které stanoví přísnější pravidla pro přístup k údajům a informacím obsaženým v evropské centrální evidenci, není použitím tohoto nařízení dotčeno nařízení [č. 1049/2001].“

Nizozemské právo

Zákon o transparentnosti veřejné správy

26 Právo veřejnosti na přístup ke správním dokumentům bylo, pokud jde o spor v původním řízení, upraveno Wet houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur [zákon o pravidlech transparentnosti veřejné správy (přístup veřejnosti)] ze dne 31. října 1991 (Stb. 1991, č. 703, dále jen „zákon o transparentnosti veřejné správy“).

27 Článek 2 odst. 1 zákona o transparentnosti veřejné správy:

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

28 V článku 3 tohoto zákona bylo uvedeno:

„1. Každý se může se žádostí o informace obsažené v dokumentech týkajících se správních záležitostí obrátit na správní orgán nebo na instituci, útvar nebo podnik, za jehož činnost správní orgán odpovídá.

2. Žadatel ve své žádosti uvede správní záležitost nebo dokument s ní související, o kterém chce získat informace.

3. Žadatel ve své žádosti nemusí dokládat svůj zájem.

[...]

5. Žádosti o informace se vyhovějí v souladu s články 10 a 11.“

29 Článek 10 odst. 2 uvedeného zákona zněl následovně:

„Poskytnutí informací podle tohoto zákona se neuskuteční ani tehdy, pokud zájem na poskytnutí těchto informací nepřevažuje nad následujícími zájmy:

a. vztahy Nizozemského království s jinými státy a mezinárodními organizacemi;

[...]

d. inspekce, kontrola a dohled správních orgánů;

e. respektování soukromého života;

[...]“

Zákon o letectví

30 Článek 7.1 odst. 1 *Wet houdende algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer* (zákon o obecných pravidlech pro letectví) ze dne 18. června 1992 (Stb. 1992, č. 368), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon o letectví“), stanovil:

„Události jsou hlášeny ministru infrastruktury a životního prostředí.“

31 Článek 7.2 odst. 1 zákona o letectví zněl takto:

„Informace získané z hlášení podle čl. 7.1 odst. 1 nebo získané od členského státu Evropské unie v reakci na podobné hlášení v tomto členském státě se nezveřejňují.“

Skutkový základ sporu v původním řízení a předběžné otázky

32 Dopisem ze dne 10. ledna 2018 požádaly podniky RTL minister van Justitie en Veiligheid (ministr spravedlnosti a bezpečnosti, Nizozemsko) na základě zákona o transparentnosti veřejné správy o poskytnutí veškerých informací týkajících se zničení letadla pronajatého podnikem Malaysia Airlines při jeho letu s kódem IATA (*International Air Transport Association*) MH17 z Amsterdamu (Nizozemsko) do Kuala Lumpur (Malajsie) (dále jen „MH17“). K tomuto zničení došlo dne 17. července 2014, kdy MH17 prolétalo nad částí ukrajinského vzdušného prostoru nad Doněckou oblastí, která se nachází na východě Ukrajiny. Svou žádostí, která se týkala zejména kategorie dokumentů označených jako „hlášení ze systému ECCAIRS [v průběhu] roku 2014 [a] týkající se Ukrajiny“ (dále jen „hlášení ze systému ECCAIRS“), se podniky RTL snažily získat informace, které měly nizozemské orgány v této věci k dispozici.

33 Ministr spravedlnosti a bezpečnosti předal část této žádosti týkající se hlášení ze systému ECCAIRS ministru infrastruktury a vodního hospodářství. Poté, co ministr infrastruktury a vodního hospodářství provedl vyhledávání v nizozemské databázi, konstatoval, že v ní byly příslušným nizozemským orgánem uloženy tři hlášení o událostech, k nimž došlo v ukrajinském

vzdušném prostoru v průběhu roku 2014. Naproti tomu nezkoumal, zda v této věci existovala další hlášení, která do své příslušné vnitrostátní databáze, jakož i do evropské centrální evidence uložily příslušné orgány ostatních členských států.

- 34 Rozhodnutím ze dne 17. dubna 2018 ministr infrastruktury a vodního hospodářství uvedenou žádost v rozsahu, v němž se týkala hlášení ze systému ECCAIRS, zamítl. V odůvodnění tohoto rozhodnutí v podstatě odkázal na existenci zvláštního režimu zákazu zpřístupnění informací, který vyplývá z nařízení č. 376/2014 a který se jako jediný vztahuje na dotčené informace, s vyloučením obecného režimu přístupu veřejnosti ke správním dokumentům stanoveného zákonem o transparentnosti veřejné správy. Podle ministra infrastruktury a vodního hospodářství má tento zvláštní režim za právní následek skutečnost, že informace uložené ve vnitrostátních databázích mohou být poskytnuty pouze zúčastněným osobám, které jsou definovány v příloze II tohoto nařízení, a zároveň mohou být použity pouze pro účel zachování nebo zvýšení bezpečnosti letectví.
- 35 Podniky RTL podaly proti uvedenému rozhodnutí rozklad.
- 36 Rozhodnutím ze dne 17. října 2018 potvrdil ministr infrastruktury a vodního hospodářství své rozhodnutí ze dne 17. dubna 2018, přičemž své odůvodnění v podstatě doplnil o článek 7.2 zákona o letectví, které má za cíl zajistit řádné uplatňování nařízení č. 376/2014 ve vnitrostátním právu, a tedy rovněž brání tomu, aby byly právnické osobě, tj. podnikům RTL, poskytnuty informace o zničení MH17 během letu.
- 37 Podniky RTL proto podaly žalobu k rechtbank Midden-Nederland (Soud prvního stupně Midden-Nederland, Nizozemsko).
- 38 Rozsudkem ze dne 7. listopadu 2019 zamítl tento soud žalobu podniků RTL jako neopodstatněnou.
- 39 V rámci odvolání podaném k Raad van State (Státní rada, Nizozemsko), předkládajícímu soudu, podniky RTL mimo jiné tvrdí, že nařízení č. 376/2014 a článek 7.2 zákona o letectví nemohou být vykládány v tom smyslu, že zavádějí zvláštní režim pro ochranu důvěrnosti údajů nebo zákaz zpřístupnění informací, který má za právní následek úplné a absolutní zbavení možnosti dosáhnout ze strany těchto podniků zpřístupnění informací o zničení MH17 během letu, kterou mají na základě obecného režimu přístupu veřejnosti ke správním dokumentům podle zákona o transparentnosti veřejné správy. Je pravda, že z analýzy znění článku 15 tohoto nařízení, kontextu, do něhož je tento článek zasazen, a cílů, které sleduje, vyplývá, že unijní normotvůrce zamýšlel zavést zvláštní režim pro ochranu důvěrnosti údajů v oblasti bezpečnosti letectví. Tento režim ochrany důvěrnosti údajů však neukládá úplný ani absolutní zákaz zpřístupnění informací, které pod něj spadají.
- 40 Podpůrně jsou podniky RTL toho názoru, že i kdyby byl uvedený režim ochrany důvěrnosti údajů použitelný s vyloučením jakéhokoli jiného režimu, měl by být vykládán v souladu s právem na svobodu projevu a informací zakotveným v článku 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“). Podniky působící v odvětví hromadných sdělovacích prostředků tedy mají i nadále možnost dosáhnout zpřístupnění určitých informací týkajících se důležitého obecného zájmu, jako je tomu v případě informací týkajících se katastrofické události, kterou zničení MH17 během letu představovalo.

- 41 V této souvislosti předkládající soud chová zaprvé pochybnosti ohledně rozsahu režimu ochrany důvěrnosti údajů zavedeného článkem 15 nařízení č. 376/2014, slučitelnosti zvláštního režimu zákazu zpřístupnění informací zavedeného zákonem o letectví s tímto režimem, jakož i ohledně vztahu obou těchto režimů k obecnému režimu přístupu veřejnosti ke správním dokumentům, který je ve vnitrostátním právu stanoven zákonem o transparentnosti veřejné správy.
- 42 V tomto ohledu má tento soud zejména za to, že analýza směrnice 2003/42 a nařízení č. 376/2014 neumožňuje určit, zda tyto akty ukládají, umožňují, či naopak vylučují úplný a absolutní zákaz zpřístupnění informací, na které se vztahují různé režimy ochrany důvěrnosti, které zavádějí uvedené akty. Ustanovení směrnice 2003/42 a nařízení č. 376/2014, jakož i body jejich odůvodnění, které mohou objasnit rozsah těchto režimů, totiž v nizozemském znění zmiňují nutnost zajistit těmto informacím „vhodnou“ nebo „přiměřenou“ ochranu důvěrnosti. Tyto akty mimoto někdy odkazují na „informace“ získané příslušnými vnitrostátními orgány, někdy na „citlivé informace“, které mají tyto orgány k dispozici, a jindy na „údaje o událostech“, které by mohly představovat riziko pro bezpečnost letectví, aniž výslovně upřesňují, co tyto jednotlivé pojmy zahrnují nebo jak jsou vzájemně propojeny.
- 43 Uvedený soud se kromě toho domnívá, že tyto různé režimy musí být vykládány ve světle práva na svobodu projevu a informací, které článek 11 Listiny a článek 10 EÚLP obecně zaručují každému, a dále ve světle práv a specifické úlohy „hlídacího psa“, kterou druhý z těchto článků přiznává tisku, jak připomněl Evropský soud pro lidská práva zejména ve svém rozsudku ze dne 8. listopadu 2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Maďarsko (CE:ECHR:2016:1108JUD001803011).
- 44 Zadruhé se předkládající soud v podstatě táže, jaké následky je třeba vyvodit z případné neslučitelnosti zákona o letectví s nařízením č. 376/2014 vykládaným ve světle článku 11 Listiny. V tomto ohledu má za to, že pokud by měl být zvláštní režim zákazu zpřístupnění informací stanovený tímto zákonem považován za neslučitelný s nařízením č. 376/2014, a v důsledku toho za nepoužitelný, musela by být zákonnost rozhodnutí, kterým ministr infrastruktury a vodního hospodářství zamítl žádost podniků RTL, posouzena z hlediska zákona o transparentnosti veřejné správy. Cílem tohoto zákona však není zajistit provedení nebo uplatňování právní úpravy sekundárního unijního práva, a přestože toto právo obecně neharmonizuje právo veřejnosti na přístup ke správním dokumentům v rámci členských států, je třeba ho v co největším možném měřítku vykládat s přihlédnutím k režimu ochrany důvěrnosti údajů zavedenému nařízením č. 376/2014, jak je ostatně připomenuto v bodě 33 jeho odůvodnění.
- 45 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné 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] 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?“

K předběžným otázkám

K první a druhé otázce

- 46 Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 15 nařízení č. 376/2014 musí být ve světle práva na svobodu projevu a informací zakotveného v článku 11 Listiny vykládán v tom smyslu, že informace o „události“ s dopadem na bezpečnost letectví ve smyslu čl. 2 bodu 7 tohoto nařízení, které mají k dispozici příslušné vnitrostátní orgány, podléhají režimu ochrany důvěrnosti, který má za následek, že veřejnost ani podnik působící v odvětví hromadných sdělovacích prostředků nemá právo na zpřístupnění těchto informací.
- 47 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, že z požadavků jednotného uplatňování unijního práva i ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení tohoto práva, které za účelem vymezení svého smyslu a dosahu výslovně neodkazuje na právo členských států, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii. Tento výklad je třeba nalézt nejen s ohledem na znění ustanovení, které má být vyloženo, ale i s přihlédnutím ke kontextu, do něhož je zasazeno, a k cílům sledovaným právní úpravou, jejíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. ledna 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, bod 11, jakož i ze dne 15. listopadu 2022, Senatsverwaltung für Inneres und Sport, C-646/20, EU:C:2022:879, bod 40).
- 48 Kromě toho musí být jakýkoli unijní akt vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem, zvláště s ustanoveními Listiny. Je-li tedy možné u ustanovení takového aktu dospět k vícero výkladům, je třeba dát přednost výkladu, v rámci něhož je toto ustanovení v souladu s primárním právem, před výkladem, který vede ke zjištění, že uvedené ustanovení je s primárním právem neslučitelné [rozsudky ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka), C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 77, jakož i ze dne 26. dubna 2022, Polsko v. Parlament a Rada, C-401/19, EU:C:2022:297, bod 70].
- 49 Pokud jde v projednávané věci v první řadě o znění článku 15 nařízení č. 376/2014, je třeba uvést, že odstavec 1 tohoto článku mimo jiné ukládá členským státům povinnost přijmout nezbytná opatření pro zajištění přiměřené ochrany důvěrnosti údajů o událostech, které obdrží podle článků 4, 5 a 10 tohoto nařízení.
- 50 Jak vyplývá z čl. 4 odst. 1 až 3 a 6 až 8 nařízení č. 376/2014, jakož i z čl. 5 odst. 1 až 3 a 7 tohoto nařízení, ve světle definic uvedených v čl. 2 bodech 3 až 5 a 7 uvedeného nařízení, „údaje“ ve smyslu téhož nařízení zahrnují veškeré „informace“, které jsou shromažďovány, v jakékoli

podobě, příslušnými vnitrostátními orgány prostřednictvím systémů hlášení podle prvních dvou z těchto tří článků, o událostech, které ohrožují nebo mohou ohrozit letadlo, osoby na palubě nebo jiné osoby, ať už se jedná o incidenty, závažné incidenty nebo nehody. Jak vyplývá z čl. 10 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 376/2014, tyto údaje zahrnují v širším smyslu rovněž veškeré „informace o [t]ěchto událostech“, které jsou uloženy v jakékoli podobě v evropské centrální evidenci a ve vnitrostátních databázích uvedených v článku 8 a v čl. 6 odst. 6 tohoto nařízení, zejména ty, které se týkají „hodnocení“, „analýzy“ a „návazných opatření“, jež musí příslušné vnitrostátní orgány provést podle čl. 6 odst. 3 prvního pododstavce a čl. 13 odst. 9 uvedeného nařízení, jakož i ty, které se týkají „nápravných opatření“, jež mají být přijata podle čl. 13 odst. 10 téhož nařízení.

- 51 V důsledku toho se povinnost přiměřené ochrany důvěrnosti stanovená v čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 vztahuje, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 30 svého stanoviska, na všechny informace o událostech, které mají k dispozici příslušné vnitrostátní orgány nebo agentura EASA na základě článků 4, 5 nebo 10 tohoto nařízení. Tyto informace zahrnují jak informace shromážděné příslušnými vnitrostátními orgány po oznámení události, která ohrožuje nebo může ohrozit letadlo, osoby na palubě nebo jiné osoby, tak informace uložené ve vnitrostátních databázích a v evropské centrální evidenci, zejména informace obsažené v hlášeních, zprávách a jiných dokumentech nebo materiálech, které tyto orgány po takovém oznámení vyhotovily nebo sestavily.
- 52 Článek 15 odst. 2 nařízení č. 376/2014 dále upřesňuje právní rozsah povinnosti přiměřené ochrany důvěrnosti stanovené v prvním odstavci tohoto článku, jehož věcnou působnost definuje. Tento odstavec 2 tak v prvním pododstavci stanoví, že aniž jsou dotčena ustanovení týkající se ochrany informací o provozní bezpečnosti uvedená v člancích 12, 14 a 15 nařízení č. 996/2010, použijí se informace vyplývající z hlášení o událostech pouze pro účel, pro nějž byly shromážděny. Kromě toho v souladu s druhým pododstavcem uvedeného odstavce 2 členské státy nezpřístupní ani nevyužijí informace o událostech k určování viny nebo odpovědnosti ani, širě, pro účely jiné, než je zachování či zvýšení bezpečnosti letectví.
- 53 Ačkoli první pododstavec čl. 15 odst. 2 nařízení č. 376/2014 obecně odkazuje na „účel, pro nějž byly [takové informace] shromážděny“, z analýzy tohoto nařízení jako celku vyplývá, že tento účel ve skutečnosti souvisí se zachováním a zvýšením bezpečnosti letectví, jak je uvedeno ve druhém pododstavci tohoto ustanovení. Konkrétně z čl. 3 odst. 1, čl. 6 odst. 3 druhého pododstavce a čl. 13 odst. 10 uvedeného nařízení jasně a konzistentně vyplývá, že tyto informace mohou být zpřístupněny a použity pouze pro účely, které tak či onak souvisejí s tímto zachováním nebo zvýšením bezpečnosti, například pro účely odhalování rizik, která mohou mít vliv na bezpečnost letectví, sledování těchto rizik, přijímání opatření k jejich nápravě nebo ochrany pracovníků v odvětví civilního letectví. Z posledně uvedených tří ustanovení nařízení č. 376/2014 a jeho čl. 9 odst. 1 mimoto vyplývá, že všechny mechanismy, které byly zavedeny za účelem regulace jednotlivých aspektů zpracování uvedených informací, jako je jejich oznamování, uchovávání, hodnocení a analýza nebo také jejich výměna, mají přispět k zachování a zvýšení bezpečnosti v odvětví civilní letecké dopravy.
- 54 Pokud jde ve druhé řadě o kontext, do něhož je článek 15 nařízení č. 376/2014 zasazen, a cíle sledované tímto nařízením, je třeba zaprvé uvést, že cílem tohoto nařízení je podle jeho čl. 1 odst. 1 zvýšit bezpečnost letectví v Unii zajištěním toho, aby byly příslušné informace týkající se bezpečnosti letectví hlášeny, shromažďovány, ukládány, chráněny, vyměňovány, rozšiřovány a analyzovány.

- 55 Zadruhé čl. 1 odst. 1 písm. b) a odst. 2 nařízení č. 376/2014, jakož i body 6, 12, 20, 33, 34 a 40 odůvodnění tohoto nařízení potvrzují, že povinnost ochrany důvěrnosti údajů stanovená v článku 15 uvedeného nařízení představuje hlavní a zároveň nezbytný prvek systému dohledu a kontroly zavedeného tímto nařízením za účelem zvýšení bezpečnosti letectví. Uvedená povinnost ochrany důvěrnosti údajů má striktní povahu, neboť se vztahuje na veškeré informace, které jsou za tímto účelem shromažďovány nebo vyhotoveny příslušnými vnitrostátními orgány. Logickým důsledkem uvedené povinnosti je zákaz zpřístupnění nebo použití takových informací k jakýmkoli jiným účelům.
- 56 Zatřetí i jiná ustanovení nařízení č. 376/2014, přestože se přímo netýkají zpřístupnění a použití dotčených informací, mají zjevně za cíl a za následek zajistit plnění povinnosti ochrany důvěrnosti údajů stanovené v článku 15 tohoto nařízení posílením zákazu, který z tohoto článku vyplývá, zpřístupnit nebo využívat tyto informace pro jiné účely, než které jsou výslovně uvedeny v článku 15 uvedeného nařízení.
- 57 Konkrétně z článku 20 nařízení č. 376/2014 vykládaného ve světle bodu 50 jeho odůvodnění vyplývá zvláště to, že právo veřejnosti na přístup k dokumentům, jak je stanoveno v nařízení č. 1049/2001, se na uvedené informace nevztahuje. Ty totiž podléhají výhradně přísnějším pravidlům stanoveným v člancích 10 a 11 nařízení č. 376/2014.
- 58 Začtvrté obecnou a zároveň přísnou povahu povinnosti ochrany důvěrnosti údajů stanovené v článku 15 tohoto nařízení potvrzuje též analýza ostatních nařízení použitelných v oblasti bezpečnosti letectví, na která nařízení č. 376/2014 opakovaně odkazuje.
- 59 Nařízení 2018/1139, jehož cílem je podle jeho čl. 1 odst. 1 dosažení a udržení vysoké a jednotné úrovně bezpečnosti civilního letectví v Unii, v čl. 72 odst. 1 a 5 stanoví, že šíření a využití veškerých informací, které mohou Komise, agentura EASA a příslušné vnitrostátní orgány v souvislosti s uplatňováním tohoto nařízení shromažďovat, analyzovat a vyměňovat, musí být omezeno na to, co je „nezbytně nutné“ pro dosažení tohoto cíle. Kromě toho čl. 72 odst. 6 uvedeného nařízení těmto jednotlivým subjektům ukládá povinnost přijmout nezbytná opatření k zajištění odpovídající důvěrnosti těchto informací, aniž jsou dotčeny případné „přísnější“ požadavky na zachování důvěrnosti stanovené mimo jiné v nařízení č. 376/2014. A konečně článek 119 nařízení 2018/1139 v podstatě připomíná, že právo veřejnosti na přístup k dokumentům zavedené nařízením č. 1049/2001 se nevztahuje na informace, které jsou shromažďovány nebo vyhotoveny na základě nařízení č. 376/2014.
- 60 V souladu s tím nařízením č. 996/2010, které se – jak vyplývá z jeho čl. 5 odst. 1 a 2 – použije souběžně s nařízením č. 376/2014 v případě nehod či vážných incidentů, jejichž účastníkem se stalo letadlo, které mají být předmětem šetření, v podstatě v čl. 14 odst. 1 a 2 stanoví, že na citlivé informace, které jsou o těchto nehodách či vážných incidentech v rámci šetření, k němuž uvedené události vedly, shromážděny, se vztahuje „ochrana“ srovnatelná s „důvěrností“ podle nařízení č. 376/2014 v tom smyslu, že tyto citlivé informace nemohou být zpřístupněny ani použity k jiným účelům než k těm, které souvisejí s tímto šetřením nebo v určitých případech se zvýšením bezpečnosti letectví. Z článku 15 odst. 3 nařízení č. 996/2010 rovněž vyplývá, že pokud odpovědný orgán pro šetření předá agentuře EASA nebo vnitrostátním orgánům pro civilní letectví některé z těchto citlivých informací za účelem zvýšení bezpečnosti letectví, musí uvedené informace zůstat chráněny před jakýmkoli zpřístupněním nebo použitím pro jiné účely.

- 61 Ze znění článku 15 nařízení č. 376/2014, z kontextu, do něhož je zasazen, a z cílů sledovaných právní úpravou, jejíž je součástí, tedy vyplývá, že toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že veškeré informace o „události“ s dopadem na bezpečnost letectví, jak je definována nařízením č. 376/2014, které mají k dispozici příslušné vnitrostátní orgány, podléhají režimu ochrany důvěrnosti, který má za následek, že veřejnost nemá právo na zpřístupnění těchto informací v žádné podobě.
- 62 Pokud jde o úvahy předkládajícího soudu týkající toho, že unijní normotvůrce použil zejména v bodech 6, 33, 34 a 40 odůvodnění nařízení č. 376/2014, jakož i v některých jeho ustanoveních, zejména v čl. 1 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 výrazy „vhodné“ a „přiměřené“, je třeba dodat, že tyto výrazy neodkazují na „důvěrnost“ stanovenou uvedeným nařízením jako takovou, nýbrž na „ochranu“ nebo „zachování“ této důvěrnosti, na „opatření“, která mají být přijata k zajištění zachování nebo ochrany této důvěrnosti, jakož i na „používání“ nebo „využívání“ dotčených informací. Uvedené výrazy tedy musí být chápány nikoliv v tom smyslu, že uvedená ochrana důvěrnosti údajů má pouze relativní povahu, jak předpokládá tento soud, ale že musí být zajištěna všemi prostředky, které zaručují, že se dotčené informace použijí výhradně pro účel, pro nějž byly shromážděny nebo vyhotoveny.
- 63 Článek 15 nařízení č. 376/2014 tudíž nebrání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že informace o takové události, které mají k dispozici příslušné vnitrostátní orgány, podléhají úplnému a absolutnímu režimu ochrany důvěrnosti, který má za následek, že veřejnost nemá právo na zpřístupnění těchto informací v žádné podobě.
- 64 Z toho vyplývá, že povinnost přiměřené ochrany důvěrnosti údajů stanovená v čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 se vztahuje zejména na veškeré informace o takové události, jako je událost dotčená ve věci v původním řízení, a sice „nehody“ ve smyslu čl. 2 bodu 5 nařízení č. 376/2014, a zároveň ve smyslu nařízení č. 996/2010, na něž toto ustanovení odkazuje, které jsou příslušným vnitrostátním orgánem shromažďovány v jakékoli podobě, jakož i na veškeré informace, které jsou v jakékoli podobě obsaženy v dokumentu nebo materiálu, který byl vyhotoven nebo sestaven po oznámení této události a nachází se v příslušné vnitrostátní databázi, jakož i v evropské centrální evidenci. Taková událost totiž patří mezi události, které musí být podle čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu iv) nařízení č. 376/2014 povinně hlášeny, jelikož se jedná o událost, ke které došlo během letu dotyčného letadla a představuje významné riziko pro bezpečnost letectví. Uvedená povinnost musí být tudíž splněna mimo jiné v případě „hlášení z ECCAIRS“, o nichž se hovoří v bodech 32 až 34 tohoto rozsudku, přičemž je třeba poznamenat, že ECCAIRS v praxi představuje software, který využívají vnitrostátní databáze a evropská centrální evidence a jehož použití vyžaduje nařízení č. 376/2014, jak vyplývá z jeho čl. 7 odst. 4 vykládaného ve světle bodu 16 jeho odůvodnění.
- 65 Ve třetí a poslední řadě s ohledem na otázky předkládajícího soudu týkající se právních následků takového výkladu článku 15 nařízení č. 376/2014 na právo na svobodu projevu a informací zakotvené v článku 11 Listiny, je třeba v konkrétním případě, kdy je osobou žádající o přístup k informacím, na něž se vztahuje režim ochrany důvěrnosti stanovený v tomto článku, podnik působící v odvětví hromadných sdělovacích prostředků, upřesnit následující.
- 66 Soudní dvůr již připomněl, že akty nebo ustanovení sekundárního unijního práva, které mohou mít negativní dopad na výkon práva na svobodu projevu a informací zakotveného v článku 11 Listiny, a mohou tedy výkon tohoto práva omezit, musí být vykládány s ohledem na toto právo (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 2022, Polsko v. Parlament a Rada, C-401/19, EU:C:2022:297, body 47 a 70).

- 67 V projednávané věci Rada Evropské unie, Komise i nizozemská vláda ve svých písemných vyjádřeních všechny tři vyjádřily názor, že i když článek 15 nařízení č. 376/2014 stanoví omezení výkonu práva na svobodu projevu a informací zakotveného v článku 11 Listiny, splňuje podmínky vyžadované čl. 52 odst. 1 Listiny k tomu, aby takové omezení mohlo být připuštěno.
- 68 Článek 52 odst. 1 Listiny v tomto ohledu stanoví, že omezení výkonu práv a svobod zaručených Listinou mohou být zavedena za podmínky, že zaprvé jsou tato omezení stanovena zákonem, zadruhé respektují podstatu dotčených práv a svobod a zatřetí jsou při dodržení zásady proporcionality nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.
- 69 Pokud jde zaprvé o požadavek, podle kterého musí být takové omezení stanoveno zákonem, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že jeho právní základ musí jasně a přesně definovat jeho rozsah [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, bod 81, jakož i ze dne 6. října 2020, *État luxembourgeois (Právní ochrana proti žádosti o informace v daňové oblasti)*, C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 76].
- 70 Tak je tomu přitom v případě článku 15 nařízení č. 376/2014, jak vyplývá zejména z bodů 51 a 61 tohoto rozsudku.
- 71 Pokud jde zadruhé o požadavek týkající se respektování podstaty dotčeného práva, je třeba nejprve připomenout, že podle článku 15 nařízení č. 376/2014 informace, které jsou na základě tohoto nařízení shromažďovány nebo drženy příslušnými orgány pro bezpečnost letectví, podléhají obecnému a striktnímu režimu ochrany důvěrnosti. Z tohoto důvodu může tento článek 15 zasáhnout do práva na svobodu projevu a informací zakotveného v článku 11 Listiny, neboť tento posledně uvedený článek umožňuje každému v odstavci 1 obecně, a konkrétně sdělovacím prostředkům v odstavci 2, získávat informace.
- 72 Článek 15 nařízení č. 376/2014 totiž brání tomu, aby měl každý volný přístup k údajům a informacím uvedeným v tomto ustanovení, a tudíž aby se seznámil s jejich obsahem, a to bez ohledu na událost, které se tyto informace týkají, a tedy bez ohledu na zájem, který by případně měla veřejnost na jejich poskytnutí.
- 73 Mimoto tento článek konkrétně brání podnikům působícím v odvětví hromadných sdělovacích prostředků v přístupu k uvedeným informacím pro účely žurnalistiky v rámci výzkumné a investigativní činnosti a při shromažďování skutečností, které jsou vlastní svobodě sdělovacích prostředků a konečnému cíli novinářské činnosti, jenž spočívá ve sdělování informací veřejnosti, jakož i v podpoře veřejné diskuse (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. března 2022, *Autorité des marchés financiers*, C-302/20, EU:C:2022:190, body 68 a 69, jakož i citovaná judikatura).
- 74 Článek 15 nařízení č. 376/2014 se však vztahuje pouze na informace o nehodách, vážných incidentech nebo jiných událostech, které mohou představovat významné riziko pro bezpečnost letectví a které jsou shromažďovány nebo drženy příslušnými orgány veřejné moci na základě tohoto nařízení. Nebrání tedy veřejnosti ani podnikům působícím v odvětví hromadných sdělovacích prostředků ve snaze získat informace o této věci z jiných zdrojů nebo jinými prostředky.
- 75 Tento článek 15 kromě toho sám o sobě nezasahuje do svobody přesvědčení a projevu.

- 76 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že uvedený článek 15 nezasahuje do podstaty práva zakotveného v článku 11 Listiny.
- 77 Pokud jde o požadavek, podle kterého musí být každé omezení nezbytné pro dosažení cíle obecného zájmu uznaného Unií a ve vztahu k tomuto cíli přiměřené, je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že cíle spočívající v zajištění bezpečnosti letového provozu, šířeji v zajištění jednotné a vysoké úrovně bezpečnosti civilního letectví v Evropě, představují cíle obecného zájmu uznané Unií (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. července 2017, Fries, C-190/16, EU:C:2017:513, body 42 a 43, jakož i ze dne 2. června 2022, Skeyes, C-353/20, EU:C:2022:423, bod 67).
- 78 Takový cíl obecného zájmu může mimoto spočívat v tom, že unijní normotvůrce zavede v odvětví, které se vyznačuje zvláštní situací, systém dohledu a kontroly založený na mechanismech oznamování informací dotýčnými fyzickými nebo právními osobami, sdílené analýzy těchto informací příslušnými vnitrostátními a unijními orgány, jakož i ochrany uvedených informací prostřednictvím povinnosti ochrany jejich důvěrnosti. Soudní dvůr zejména připustil, že takové povinnosti mohou být nezbytné k zachování důvěry dotýčných osob, jakož i k jejich ochraně před rizikem zveřejnění informací, které musí sdělit příslušným orgánům (pokud jde o oblast finančního dohledu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, body 31 až 33 a 46, a pokud jde o oblast veřejných zakázek rozsudek ze dne 7. září 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, bod 115 a citovaná judikatura).
- 79 V projednávané věci přitom, jak vyplývá z bodů 54 a 55 tohoto rozsudku, z takových cílů vychází jak nařízení č. 376/2014 jako celek, tak konkrétně systém dohledu a kontroly, který toto nařízení zavádí, jakož i povinnost ochrany důvěrnosti údajů stanovená v článku 15 uvedeného nařízení, která představuje hlavní a nezbytný prvek tohoto systému.
- 80 Kromě toho, jak Rada a Komise uvedly ve svých písemných a ústních vyjádřeních před Soudním dvorem, je třeba poznamenat, že i když povinnost ochrany důvěrnosti stanovená v článku 15 nařízení č. 376/2014 obecně a striktně vylučuje jakékoli právo veřejnosti, nebo dokonce podniku působícího v odvětví hromadných sdělovacích prostředků na přístup k dotčeným informacím, není tím dotčena možnost příslušných vnitrostátních orgánů nebo soudů rozhodnout z vlastního podnětu v určitých konkrétních situacích a za striktních podmínek o zveřejnění některých z těchto informací.
- 81 Nejprve je tak třeba uvést, že čl. 13 odst. 11 a 12 nařízení č. 376/2014, který musí být vykládán ve světle bodu 32 jeho odůvodnění, opravňuje členské státy zveřejňovat nejen zprávy určené k informování veřejnosti o obecné úrovni bezpečnosti v oblasti civilního letectví, zejména prostřednictvím souhrnných a anonymizovaných informací, ale i hlášení o konkrétních událostech za podmínky, že jsou anonymizovány.
- 82 Dále článkem 15 nařízení č. 376/2014, jak vyplývá z jeho samotného znění, není dotčena možnost, kterou čl. 14 odst. 3 a 4 nařízení č. 996/2010 přiznává justičnímu orgánu nebo příslušnému vnitrostátnímu orgánu, přistoupit ke zveřejnění určitých informací týkajících se nehody nebo vážného incidentu, jehož účastníkem se stalo letadlo, které byly předmětem šetření, je-li to nezbytně nutné pro účely dovolené zákonem a za podmínek stanovených v těchto ustanoveních, jakož i v použitelném vnitrostátním právu.

- 83 A konečně článkem 15 nařízení č. 376/2014 není dotčena ani možnost odpovědného orgánu pro šetření v souladu s čl. 15 odst. 4 a 5 nařízení č. 996/2010 přistoupit k informování obětí dotčené nehody nebo vážného incidentu, jakož i jejich příbuzných a sdružení těchto osob, a ke zveřejnění veškerých informací o průběhu šetření, případně i předběžných zpráv, závěrů nebo bezpečnostních doporučení, která byla předmětem tohoto šetření. Tento orgán pro šetření má kromě toho podle článku 16 téhož nařízení povinnost zveřejnit o uvedeném šetření závěrečnou zprávu.
- 84 S ohledem na všechna ustanovení uvedená v bodech 81 až 83 tohoto rozsudku, která veřejnosti, a konkrétně podnikům působícím v odvětví hromadných sdělovacích prostředků, umožňují získat obecné informace o bezpečnosti letectví v Unii, jakož i informace o určitých konkrétních událostech, je třeba v případech, kdy se příslušné vnitrostátní orgány nebo soudy domnívají, že je zveřejnění nebo zpřístupnění těchto informací odůvodněné, považovat povinnost ochrany důvěrnosti stanovenou v článku 15 nařízení č. 376/2014 za přiměřenou cíli, který sleduje. Nezávisle na skutečnosti, že tato povinnost nebrání veřejnosti ani podnikům působícím v odvětví hromadných sdělovacích prostředků ve snaze získat informace z jiných zdrojů nebo jinými prostředky, jak vyplývá z bodu 74 tohoto rozsudku, totiž uvedená povinnost nevyklučuje možnost zpřístupnění dotčených informací z podnětu těchto orgánů nebo soudů a pod jejich dohledem. Přijetím nařízení č. 376/2014 se tedy unijní normotvůrce podle všeho snažil nastolit spravedlivou rovnováhu mezi cíli sledovanými tímto nařízením na straně jedné a různými dotčenými veřejnými a soukromými právy a zájmy na straně druhé, a také tak učinil.
- 85 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že článek 15 nařízení č. 376/2014 musí být ve světle práva na svobodu projevu a informací zakotveného v článku 11 Listiny vykládán v tom smyslu, že informace o „události“ s dopadem na bezpečnost letectví ve smyslu čl. 2 bodu 7 tohoto nařízení, které mají k dispozici příslušné vnitrostátní orgány, podléhají režimu ochrany důvěrnosti, který má za následek, že veřejnost ani podnik působící v odvětví hromadných sdělovacích prostředků nemá právo na zpřístupnění těchto informací v žádné podobě.

K třetí a čtvrté otázce

- 86 Vzhledem k odpovědi na první a druhou otázku není třeba odpovídat na třetí a čtvrtou otázku.

K nákladům řízení

- 87 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 15 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, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady

(EU) 2018/1139 ze dne 4. července 2018, ve spojení s právem na svobodu projevu a informací zakotveným v článku 11 Listiny základních práv Evropské unie,

musí být vykládán v tom smyslu, že

informace o „události“ s dopadem na bezpečnost letectví ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 376/2014, ve znění pozdějších změn, které mají k dispozici příslušné vnitrostátní orgány, podléhají režimu ochrany důvěrnosti, který má za následek, že veřejnost ani podnik působící v odvětví hromadných sdělovacích prostředků nemá právo na zpřístupnění těchto informací v žádné podobě.

Podpisy