

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

M. POIARES MADURO

prednesené 18. júla 2007¹

1. Súdny dvor má rozhodnúť o odvolaní, ktoré podalo Švédske kráľovstvo proti rozsudku Súdu prvého stupňa Európskych spoločenských z 30. novembra 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisía² (ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým Súd prvého stupňa zamietol žalobu IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (ďalej len „IFAW“) smerujúcu k zrušeniu rozhodnutia Komisie z 26. marca 2002, ktorým jej bol zamietnutý prístup k určitým dokumentom týkajúcim sa deklasifikácie chráneného územia.

2. Podľa odvolateľa Súd prvého stupňa nesprávne zastával názor, že článok 4 ods. 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie³ (ďalej len „nariadenie“), na ktorom je sporné rozhodnutie založené, ukladá inštitúcii povinnosť zamietnuť akúkoľvek žiadosť o prístup k dokumentu pochádzajúcemu z členskému

štátu, ktorý má inštitúcia v držbe, v prípade, ak tento členský štát nesúhlasí s jeho zverejnením.

3. Ako ukáže analýza prejednávanej veci, právny význam tejto veci a diskusia, ku ktorým viedol, poukazujú na kultúrne rozdiely v oblasti transparentnosti a zároveň ich stavajú proti sebe. Poukazuje na odlišnosť medzi kultúrou Spoločenstva, ktorá sa len nedávno priklonila s väčším alebo menším nadšením k požiadavke transparentnosti, a kultúrou severských krajín, v ktorých existuje v tejto oblasti dlhodobá a osobitne silná tradícia.⁴ A poukazuje aj na odlišnosť medzi kultúrami členských štátov, o ktorej svedčí toto konanie, pretože v ňom stojí proti sebe šesť členských štátov, pričom štyri členské štáty sú vedľajšími účastníkmi konania pred Súdom prvého stupňa a/alebo pred Súdnym dvorom, aby sa bránili proti výkladu, ktorý zastával Súd prvého stupňa, a dva členské štáty na to, aby tento výklad obhajovali. Vec a právny problém, o ktorý v nej ide, svedčí tiež o vzájomnom pôsobení medzi jednotlivými právami týkajúcimi sa transparent-

1 — Jazyk prednesu: portugálčina.

2 — T-168/02, Zb. s. II-4135.

3 — Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331.

4 — Na zdôraznenie tohto protikladu odkazujem na RAGNEMALM H.: *Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires*. *Mél. G. F. Mancini*, zv. II, vyd. Dott. A. Giuffrè, Miláno, 1998, s. 809. Pripomínam len, že právo na prístup verejnosti k úradným dokumentom je stanovené v švédskej ústave od roku 1766.

nosti: „na základe vnútroštátnych transparentností vznikajú nové modely európskej transparentnosti, ktoré sa týkajú členských štátov“.⁵ Nakoniec vec sa týka ustanovenia, ktoré je osobitne predmetom sporov: za dva roky platnosti uvedeného nariadenia sa z jedenástich žalôb podaných na Súde prvého stupňa proti záporným rozhodnutiam Komisie šesť týkalo vykonávania článku 4 ods. 5.⁶

I — Rámec odvolania

4. Na účely správneho pochopenia veci, jej významu a možného riešenia, je potrebné pripomenúť základné uplatniteľné ustanovenia, skutkový stav a riešenie zvolené Súdom prvého stupňa.

A — Uplatniteľné právne predpisy

5. Článok 255 ods. 1 a 2 ES stanovuje:

5 — RIDEAU, J.: *Jeux d'ombres et de lumières en Europe*. In: *La transparence dans l'Union européenne: mythe ou principe juridique?*, LGDJ, Paríž, 1998, s. 1.

6 — Pozri správu Komisie o uplatňovaní zásad nariadenia (ES) č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie z 30. januára 2004 [KOM(2004) 45 v konečnom znení, bod 3.5.2].

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

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

6. Vyhlásenie č. 35 pripojené k záverečnému aktu Amsterdamskej zmluvy (ďalej len „vyhlásenie č. 35“) upresňuje:

„Konferencia sa dohodla na tom, že zásady a podmienky uvedené v článku 255 ods. 1 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva umožnia členskému štátu požadovať, aby Komisia alebo Rada neoznámila tretím stranám dokument pochádzajúci z tohto štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu.“

7. Na základe článku 255 ods. 2 ES prijala Rada nariadenie. Odôvodnenia č. 4, 6, 9, 10 a 15 uvedeného nariadenia znejú takto:

aby sa s nimi zaobchádzalo osobitným spôsobom. Opatrenia týkajúce sa informovania [Spôsoby informovania — *neoficiálny preklad*] Európskeho parlamentu o obsahu takýchto dokumentov musia byť stanovené medziinštitucionálnou dohodou.

„(4) Účelom tohto nariadenia je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom a ustanoviť pre tento prístup všeobecné pravidlá a obmedzenia v súlade s článkom 255 ods. 2 Zmluvy o ES.

(10) Aby sa vniesla väčšia otvorenosť do práce orgánov, Európsky parlament, Rada a Komisia majú zabezpečiť prístup nielen k dokumentom vypracovanými týmito orgánmi, ale aj k dokumentom, ktoré tieto orgány dostávajú. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že vyhlásenie č. 35, ktoré je prílohou záverečného aktu Amsterdamskej zmluvy, zabezpečuje, že každý členský štát môže požiadať Komisiu alebo Radu, aby bez predchádzajúceho súhlasu neposkytovali dokumenty pochádzajúce z daného štátu tretím osobám.

...

(6) Je potrebné poskytnúť širší prístup k dokumentom v prípadoch, keď orgány konajú v rámci svojich právom stanovených právomocí [konajú v postavení normotvorcu — *neoficiálny preklad*] vrátane prenesených právomocí, pričom zároveň zachovávajú efektívnosť ich rozhodovacieho procesu. Také dokumenty majú byť v čo najširšom rozsahu priamo prístupné.

...

...

(9) Vzhľadom na veľmi citlivý obsah niektorých dokumentov je potrebné,

(15) Hoci nie je ani cieľom ani účelom tohto nariadenia meniť vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa prístupu k dokumentom, predsa je jasné, že na základe zásad lojálnej spolupráce, ktorými sa riadia vzťahy medzi orgánmi a členskými štátmi, majú členské štáty dbať o to, aby nebránili riadnemu uplatňovaniu tohto nariadenia a rešpektovali bezpečnostné pravidlá orgánov.“

8. Článok 1 písm. a) nariadenia stanovuje: ...

„Účel

Účelom tohto nariadenia je:

3. Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe.

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

5. Na citlivé dokumenty, ako sú definované v článku 9 ods. 1, sa vzťahuje osobitné zaobchádzanie v súlade s týmto článkom.

9. Článok 2 tohto nariadenia stanovuje:

...“

„Adresát a rozsah pôsobnosti

1. Každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte má právo na prístup k dokumentom orgánov v súlade s pravidlami, podmienkami a obmedzeniami určenými v tomto nariadení.

10. Podľa článku 3 písm. b) uvedeného nariadenia sa na účely tohto nariadenia „tretou osobou“ rozumie „akákoľvek fyzická alebo právnická osoba alebo akýkoľvek subjekt mimo príslušného orgánu, vrátane členských štátov, iných orgánov alebo inštitúcií patriacich do spoločenstva alebo mimo neho a tretie krajiny“.

11. Článok 4 nariadenia stanovuje:

b) súkromia alebo bezúhonnosti jednotlivca, predovšetkým v súlade s právnymi predpismi spoločenstva týkajúcimi sa ochrany osobných údajov.

„Výnimky

2. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

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

— obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, vrátane duševného vlastníctva,

a) verejného záujmu týkajúceho sa:

— verejnej bezpečnosti,

— súdneho konania a právneho poradenstva,

— obrany a vojenských vecí,

— účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly,

— medzinárodných vzťahov,

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

— finančnej, menovej alebo hospodárskej politiky spoločenstva alebo niektorého členského štátu;

3. Prístup k dokumentu, ktorý orgán vypracoval pre vnútornú potrebu alebo ktorý orgán obdržal, vzťahujúcemu sa k veci,

v ktorej ešte orgán nerozhodol, bude odmietnutý v prípade, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

Prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanoviská pre vnútornú potrebu, ktoré sú súčasťou rokovaní a predbežných porád v dotknutom orgáne, bude odmietnutý aj po prijatí rozhodnutia, ak by zverejnenie dokumentu mohlo vážne narušiť rozhodovací proces orgánu, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

4. Pokiaľ ide o dokumenty tretej osoby a nie je jasné, či dokument môže alebo nemôže byť zverejnený, orgány sa poradia s treťou osobou s cieľom posúdiť, či sa môže použiť výnimka z odseku 1 alebo 2.

5. Členský štát môže požiadať orgán, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z daného členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu.

...

7. Výnimky stanovené v odsekoch 1 až 3 sa vzťahujú iba na obdobie, v priebehu ktorého je ochrana odôvodnená na základe obsahu daného dokumentu. Výnimky môžu platiť najviac na obdobie 30 rokov. V prípade dokumentov, na ktoré sa vzťahujú výnimky týkajúce sa súkromia alebo obchodných záujmov, a v prípade citlivých dokumentov môžu výnimky, ak to je nevyhnutné, platiť aj na dlhšie obdobie.“

12. Článok 5 uvedeného nariadenia stanovuje:

„Dokumenty v členských štátoch

Ak členský štát dostane žiadosť o dokument pochádzajúci z nejakého orgánu, ktorý má v držbe, a pokiaľ nie je jasné, či tento dokument môže alebo nemôže byť zverejnený, poradí sa členský štát s príslušným orgánom tak, aby jeho rozhodnutie neohrozilo dosiahnutie cieľov stanovených v tomto nariadení.

Členský štát tiež môže postúpiť túto žiadosť príslušnému orgánu.“

13. Podľa článku 9 tohto nariadenia:

„1. Citlivými dokumentmi sa rozumejú dokumenty pochádzajúce z orgánov alebo z agentúr nimi založených, z členských štátov, tretích krajín alebo medzinárodných organizácií, ktoré sú v súlade s pravidlami príslušného orgánu klasifikované ako ‚TRÈS SECRET/TOP SECRET‘, ‚SECRET‘ alebo ‚CONFIDENTIEL‘ a ktoré chránia základné záujmy Európskej únie alebo jedného alebo viacerých jej členských štátov v oblasti, na ktorú sa vzťahuje článok 4 ods. 1 písm. a), predovšetkým verejnú bezpečnosť, obranu a vojenské veci.

2. Žiadosti o prístup k citlivým dokumentom môžu v súlade s postupmi stanovenými v článkoch 7 a 8 spracovávať iba osoby, ktoré majú právo oboznamovať sa s týmito dokumentmi. Tieto osoby zároveň posúdia bez toho, aby bol dotknutý článok 11 ods. 2, ktoré odkazy na citlivé dokumenty je možné uviesť vo verejnom registri.

3. Citlivé dokumenty sa zaznamenávajú v registri alebo uvoľňujú na uverejnenie iba so súhlasom ich pôvodcu.

4. Orgán, ktorý sa rozhodne odmietnuť prístup k citlivému dokumentu, uvedie dôvody tohto svojho rozhodnutia takým spôsobom, ktorý nepoškodí záujmy chránené podľa článku 4.

5. Členské štáty prijímú príslušné opatrenia, ktorými sa zabezpečí, že pri spracovávaní žiadostí o prístup k citlivým dokumentom sa budú rešpektovať princípy uvedené v tomto článku a v článku 4.

6. Pravidlá orgánov týkajúce sa zaobchádzania s citlivými dokumentmi sa zverejnia.

7. Komisia a Rada poskytne Európskemu parlamentu informácie týkajúce sa citlivých dokumentov v súlade s dojednaniaми, na ktorých sa orgány navzájom dohodnú.“

B — *Skutkový stav*

14. Komisia Európskych spoločenstiev vydala 19. apríla 2000 stanovisko, ktorým Spolkovej republike Nemecko povolila

deklasifikovať oblasť Mülhenberger Loch, dovtedy chránené územie, v súlade so smernicou Rady 92/43/EHS z 21. mája 1992 o ochrane prirodzených biotopov a voľne žijúcich živočíchov a rastlín⁷, na účely usku-točnenia projektu spočívajúceho v rozšírení závodu Daimler Chrysler Aerospace Airbus a v zabraní časti ústia rieky na predĺženie prístávacej dráhy.

15. Listom z 20. decembra 2001, ktorý Komisii zaslala IFAW, mimovládna orga-nizácia činná v oblasti ochrany zvierat a ochrany prírody, žiadala táto organi-zácia o prístup najmä ku korešpondencii medzi Spolkovou republikou Nemecko a mestom Hamburg vo veci uvedenej lokality a projektu, ktorý sa jej týka, ako aj ku koreš-pondencii nemeckého kancelára.

16. Keďže Spolková republika Nemecko, s ktorou sa Komisia o tejto žiadosti radila, nesúhlasila so zverejnením uvedených doku-mentov, Komisia zastávala názor, že článok 4 ods. 5 nariadenia jej za týchto podmienok zakazuje poskytnúť k týmto dokumentom prístup, a v dôsledku toho prijala 26. marca 2002 napadnuté rozhodnutie zamietajúce žiadosť IFAW.

17. IFAW návrhom podaným do kancelárie Súdu prvého stupňa 4. júna 2002 podala žalobu o neplatnosť proti tomuto rozhod-nutiu Komisie z 26. marca 2002.

C — *Napadnutý rozsudok*

18. Na podporu svojich návrhov na zrušenie žalobkyňa predložila najmä žalobný dôvod založený na porušení článku 4 nariadenia. Tvrdila, že výklad článku 4 ods. 5 uvede-ného nariadenia, ktorý prijala Komisia, podľa ktorého má povinnosť odmietnuť prístup k dokumentu, ktorý obdržala z členského štátu, ak tento členský štát nesúhlasí s jeho zverejnením, je nesprávny. Možnosť, ktorú má podľa článku 4 ods. 5 nariadenia členský štát, z ktorého dokument pochádza, požiadať inštitúciu, ktorá má tento dokument v držbe, aby ho nezverejnila, nemožno považovať za právo veta, keďže konečné rozhodnutie musí prislúchať inštitúcii.

19. Súd prvého stupňa zamietol na základe argumentácie uvedenej v bodoch 50 až 65 svojho rozsudku tento žalobný dôvod a v nadväznosti na to vyhlásil žalobu o neplat-nosť za nedôvodnú.

20. Podľa napadnutého rozsudku predsta-vuje možnosť, ktorá je priznaná v článku 4

7 — Ú. v. ES L 206, s. 7; Mim. vyd.15/002, s. 102.

ods. 5 nariadenia členskému štátu požiadať inštitúciu, aby bez jeho predchádzajúceho súhlasu nesprístupnila dokument, ktorý jej poskytol, príkaz, aby táto inštitúcia nezverejnila predmetný dokument v prípade, ak by s tým nesúhlasil. Členský štát nie je povinný odôvodniť svoju žiadosť a inštitúcia má povinnosť vyhovieť príkazu bez toho, aby mohla preskúmať, či nezverejnenie predmetného dokumentu je odôvodnené najmä na základe verejného záujmu.

21. Z tohto hľadiska podľa Súdu prvého stupňa predstavuje článok 4 ods. 5 nariadenia pre členské štáty *lex specialis* vo vzťahu k článku 4 ods. 4 tohto predpisu, ktorý tretím osobám priznáva len právo, aby sa s nimi poradili inštitúcie, na účely stanovenia, či sa na dokument, ktorý im poskytl, vzťahuje niektorá z výnimiek stanovená v článku 4 ods. 1 alebo 2 nariadenia, a to len pod podmienkou, že nie je zřejmé, či sa dokument má alebo nemá zverejniť.

22. Súd prvého stupňa zakladá svoj výklad článku 4 ods. 5 nariadenia na úvahe, že sa mohlo stať, že by povinnosť obdržať predchádzajúci súhlas členského štátu zostala len na papieri, ak by sa tomuto členskému štátu neposkytlo právo veta. Opiera sa rovnako o vyhlásenie č. 35, podľa ktorého Konferencia súhlasí s tým, že zásady a podmienky stanovené v článku 255 ES umožnia členskému štátu požiadať Komisiu alebo Radu

Európskej únie, aby tretím osobám neposkytli dokument pochádzajúci z tohto štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu. Podľa Súdu prvého stupňa z toho vyplýva, že túto možnosť, ktorá je stanovená v článku 4 ods. 5 nariadenia, je možné vysvetliť na základe toho, že toto nariadenie nemá za cieľ ani nemá účinok zmeniť vnútroštátne právne predpisy v oblasti prístupu k dokumentom, ako to okrem iného pripomína odôvodnenie č. 15 uvedeného nariadenia. V dôsledku toho, ak členský štát podal na základe článku 4 ods. 5 nariadenia žiadosť v súvislosti s niektorým dokumentom, prístup k tomuto dokumentu nie je upravený nariadením, ale príslušnými vnútroštátnymi ustanoveniami dotknutého členského štátu, ktoré prijatím nariadenia zostávajú nezmenené.

23. A Súd prvého stupňa dodal, že „v záujme toho, aby bol výklad ustanovení článku 4 ods. 5 nariadenia v súlade s vyhlásením č. 35 a aby sa uľahčil prístup k dotknutému dokumentu a zároveň sa umožnilo, aby členský štát prípadne dal súhlas so zverejnením tohto dokumentu, je povinnosťou orgánu, aby sa poradil s dotknutým členským štátom v prípade, ak sa žiadosť o prístup týka dokumentu pochádzajúceho z tohto členského štátu. Ak tento členský štát po konzultácii nepodá žiadosť na základe článku 4 ods. 5 nariadenia, orgán je v zmysle článku 4 ods. 4 nariadenia stále povinný posúdiť, či sa dokument má alebo nemá zverejniť“⁸.

8 — Napadnutý rozsudok, bod 60.

24. Po tom, čo Súd prvého stupňa konštatoval, že dokumenty, ku ktorým žalobkyňa požadovala prístup, predstavujú dokumenty pochádzajúce z členského štátu v zmysle článku 4 ods. 5 nariadenia, v súvislosti s ktorými Spolková republika Nemecko požiadala Komisiu, aby ich nezverejnila, vyhlásil, že v rozhodnutí Komisie nedošlo k porušeniu článku 4 uvedeného nariadenia.

II — Posúdenie odvolania

25. Proti tomuto rozsudku Súdu prvého stupňa vyhlásenému 30. novembra 2004 podalo Švédske kráľovstvo, ktoré bolo vedľajším účastníkom konania na podporu návrhov žalobkyne už v konaní pred Súdom prvého stupňa, odvolanie na Súdny dvor. Na podporu svojho odvolania odvolateľ uvádza jediný odvolací dôvod založený na porušení práva Spoločenstva, ktoré vyplýva z porušenia pôsobnosti článku 4 ods. 5 nariadenia: namiesto toho, aby článok 4 ods. 5 priznával členským štátom právo veta, ako rozhodol Súd prvého stupňa, tento článok im priznáva len právo na to, aby sa s nimi pred každým zverejnením dokumentu poradila inštitúcia, ktorej tento dokument poskytli; táto inštitúcia však zostáva zodpovedná za rozhodnutie, či je alebo nie je vhodné tento

dokument zverejniť, pričom rozhodnutie neposkytnúť prístup možno odôvodniť len niektorým z výnimočných prípadov odôvodňujúcich dôvernoscť, ktoré sú stanovené v článku 4 ods. 1 až 3 nariadenia.

26. Ako je vidieť, existujú dve úplne opačné tézy o pôsobnosti článku 4 ods. 5 nariadenia. Na účely vyjasnenia výkladu tohto ustanovenia je potrebné posúdiť jeho relevanciu. V tomto ohľade preukážem, že na rozdiel od toho, ako rozhodol Súd prvého stupňa, ani doslovný výklad článku 4 ods. 5, ani rešpektovanie vôle členských štátov vyjadrenej vo vyhlásení č. 35 nevyžadujú riešenie, ktoré prijal Súd prvého stupňa. Systematický a teleologický výklad naopak vyžaduje iné riešenie.

A — Neexistencia presvedčivej odpovede založenej na doslovnom výklade a preskúmaní úmyslu účastníkov konania

1. Znenie článku 4 ods. 5 nariadenia

27. Na úvod je potrebné pripomenúť, že pred prijatím nariadenia sa právo na prístup

k dokumentom vzťahovalo len na dokumenty vypracované inštitúciou.⁹ Naopak, pokiaľ išlo o dokumenty, ktoré mala v držbe inštitúcia, avšak ktoré vypracovali tretie osoby, to znamená fyzická alebo právnická osoba, členský štát, iná inštitúcia alebo orgán Spoločenstva alebo akýkoľvek vnútroštátny alebo medzinárodný subjekt, platilo pravidlo nazývané „autorské pravidlo“. Podľa tohto pravidla nebola inštitúcia oprávnená zverejniť dokumenty pochádzajúce od tretích osôb, pričom žiadateľ o prístup mal povinnosť poslať svoju žiadosť priamo autorovi dokumentu.¹⁰ Hoci judikatúra toto autorské pravidlo chápala už od počiatku ako obmedzenie všeobecnej zásady práva na prístup a z toho dôvodu sa muselo vykladať a uplatňovať reštriktívne,¹¹ bolo kvalifikované ako „absolútna výnimka, pokiaľ ide o dokumenty, ktorých autorom je tretia osoba“.¹²

28. Jedným z hlavných prínosov nariadenia teda je, že rozšírilo pôsobnosť práva Spoločenstva v oblasti prístupu k dokumentom inštitúcií tým, že zrušilo uvedené autorské pravidlo. Teraz sa podľa článku 2 ods. 3 uvedeného nariadenia právo na prístup vzťahuje „na všetky dokumenty, ktoré niektorý

z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe“. V dôsledku toho môžu inštitúcie poskytnúť dokumenty pochádzajúce od tretích osôb, pričom medzi tieto osoby patria najmä členské štáty, v súlade s definíciou pojmu tretie osoby, ktorá je stanovená v článku 3 písm. b) nariadenia. Toto zrušenie autorského pravidla však bolo vyvážené osobitným zaobchádzaním priznaným článkom 4 ods. 5 nariadenia, osobitne dokumentom pochádzajúcim z členských štátov. Určenie, v čom presne spočíva toto osobitné zaobchádzanie, je práve predmetom tohto sporu.

29. Ak by znenie predmetného ustanovenia bolo jasné, bolo by oprávnené sa domnievať, že je potrebné sa obmedziť na uplatnenie pravidla, tak ako bolo stanovené: *in claris non fit interpretatio*. V prejednávanej veci sa však zdá nemožné vyvodiť odpoveď zo znenia dotknutého ustanovenia, pretože to nie je zďaleka jednoznačné. Stanovuje, že „členský štát môže požiadať orgán, aby nezverejnil dokument pochádzajúci z daného členského štátu bez jeho predchádzajúceho súhlasu“. Ako sama Komisia pripustila, táto „formulácia článku 4 ods. 5 neupresňuje v akom rozsahu majú orgány povinnosť rešpektovať nesúhlas členského štátu so zverejnením niektorého zo svojich dokumentov“.¹³ Zdôraznenie skutočnosti, že akékoľvek zverejnenie dokumentu inštitúciou, ktorej členský štát dokument poskytol, môže byť na žiadosť tohto členského štátu podmienené jeho „predchádzajúcim súhlasom“, teda podporuje priznanie práva veta členskému

9 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Súdu prvého stupňa z 12. októbra 2000, IT's Corporation/Komisia, T-123/99, Zb. s. II-3269, bod 53, a z 11. decembra 2001, Petrie a i./Komisia, T-191/99, Zb. s. II-3677, bod 47.

10 — Na pripomenutie pozri rozsudok Súdu prvého stupňa z 26. apríla 2005, Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, Zb. s. II-1429, bod 92.

11 — Pozri rozsudky Súdu prvého stupňa z 19. júla 1999, Rothmans/Komisia, T-188/97, Zb. s. II-2463, bod 55, a zo 7. decembra 1999, Interporc/Komisia, T-92/98, Zb. s. II-3521, bod 69.

12 — Pozri rozsudok Súdu prvého stupňa zo 16. októbra 2003, Co-Frutta/Komisia, T-47/01, Zb. s. II-4441, bod 59.

13 — Správa Komisie o uplatňovaní zásad nariadenia z 30. januára 2004, bod 3.5.2.

štátu. Naopak, použitie slova „požiadať“ podporuje záver, že rozhodnutie o zverejnení v konečnom dôsledku prináleží inštitúcii, ktorá má dokument v držbe, pretože, ako žalobkyňa správne uviedla v konaní pred Súdom prvého stupňa, výraz „žiadosť“, ktorý možno definovať ako akt alebo skutočnosť, ktorá spočíva v požiadaní o niečo, v sebe zahŕňa, že strana, ktorá podala žiadosť, očakáva na ňu odpoveď, ako aj výkon určitej diskrečnej právomoci stranou, ktorá na ňu odpovedá. Táto nejednoznačnosť znenia článku 4 ods. 5 nariadenia je zdôraznená protikladom, ktorý poskytuje znenie článku 9 ods. 3, z ktorého nepochybne vyplýva potvrdenie práva veta, pretože stanovuje, že „citlivé dokumenty sa zaznamenávajú v registri alebo uvoľňujú na uverejnenie iba so súhlasom ich pôvodcu“. Podľa môjho názoru teda nie je možné súhlasiť so Súdom prvého stupňa, ktorý v rozsudku, ktorý je predmetom odvolania, zastával názor, že povinnosť uložená inštitúcii, ktorá má v držbe dokument pochádzajúci z členského štátu, obdržať predchádzajúci súhlas tohto členského štátu pred akýmkoľvek zverejnením uvedeného dokumentu, je „jasne zakotvená“ v článku 4 ods. 5 nariadenia.¹⁴

30. Rovnako tak zmeny a doplnenia interných pravidiel, ktoré vykonali tri inštitúcie na základe povinnosti prispôbiť tieto

interné pravidlá ustanoveniam nariadenia, ktorá im je uložená v článku 18 tohto nariadenia, potvrdzujú v prípade potreby nejednoznačnosť znenia článku 4 ods. 5. Z ich znenia vyplýva, že sa zdá, že Komisia nevyhlásila možnosť zverejniť dokument pochádzajúci z členského štátu proti výslovnému stanovisku jeho autora, aj keď ju členský štát požiadal o jeho nezverejnenie bez jeho predchádzajúceho súhlasu.¹⁵ Rada sa obmedzila na prevzatie znenia článku 4 ods. 5 nariadenia.¹⁶ Pokiaľ ide o Európsky parlament, jeho interné pravidlá neodkazujú osobitným spôsobom na dokumenty pochádzajúce z členských štátov a v prípade dokumentov pochádzajúcich od tretích osôb sa obmedzujú na stanovenie konzultácie s nimi „na základe čoho sa stanoví, či sa uplatní niektorá z výnimiek uvedených v článkoch 4 a 9 nariadenia č. 1049/2001“.¹⁷

31. Samotná právna náuka sa zdá byť rozdelená, pokiaľ ide o to, aký význam je potrebné pripísať zneniu článku 4 ods. 5, a akú pôsobnosť je potrebné priznať tomuto ustanoveniu. Niektorí sa domnievali, že zo znenia tohto ustanovenia vyplýva výslovné potvr-

15 — Pozri článok 5 ods. 4 písm. b) a článok 5 ods. 6 rozhodnutia Komisie 2001/937/ES, ESUO, Euratom z 5. decembra 2001, ktorým sa mení jej rokovací poriadok (Ú. v. ES L 345, s. 94; Mim. vyd. 01/003, s. 480).

16 — Pozri článok 2 ods. 1 písm. b) prílohy II rozhodnutia Rady 2001/840/ES z 29. novembra 2001, ktorým sa mení rokovací poriadok Rady [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 313, s. 40).

17 — Pozri článok 9 ods. 3 rozhodnutia Úradu o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu z 28. novembra 2001 (Ú. v. ES C 374, s. 1; Mim. vyd. 01/003, s. 248).

14 — Bod 58 napadnutého rozsudku.

denie práva veta pre členské štáty.¹⁸ Iní naopak podporovali odlišný výklad priznávajúci právo posledného slova v súvislosti so žiadosťou o prístup inštitúcii, ktorá má dokument v držbe.¹⁹

porušení ochrany dôvernosti požadovanej treťou osobou, ktorá dokument alebo informáciu poskytla, alebo dôvernosti požadovanej právnyimi predpismi členského štátu“.²² Parlament zastával názor, že rozhodnutie o zverejnení dokumentu pochádzajúceho z členského štátu musí prijať inštitúcia, ktorá má tento dokument v držbe a v dôsledku toho navrhla zmenu návrhu nariadenia Komisie v tomto zmysle.²³ V rámci Rady mali členské štáty rozdielne postoje, ako to ilustruje skutočnosť, že návrh francúzskeho predsedníctva, predložený v decembri 2000, ktorý členským štátom jasne priznával právo veta, sa nakoniec neprijal.

32. V skutočnosti nejednoznačnosť znenia článku 4 ods. 5 nariadenia zodpovedá, ako relevantne zdôraznila dánska vláda, „konštruktívnej nejednoznačnosti“, ktorá jediná umožnila jeho prijatie normotvorcom Spoločenstva.²⁰ Je totiž výsledkom napätia, ktoré sprevádzalo vznik nariadenia, keď rozpor medzi zástancami zachovania relatívneho tajomstva a zástancami väčšej transparentnosti rozdelil jednotlivých protagonistov legislatívneho procesu.²¹ Komisia chcela členským štátom ponechať kontrolu nad zverejňovaním dokumentov, ktoré poskytli inštitúciám. Jej pôvodný návrh teda vo svojom článku 4 písm. d) stanovoval, že „inštitúcie zamietnu prístup k dokumentom, ktorých zverejnenie by viedlo k značnému

2. Pôsobnosť vyhlásenia č. 35

33. Kompromisným riešením teda bolo prevziať v článku 4 ods. 5 takmer doslovne znenie vyhlásenia č. 35, ako zdôraznil sám Súd prvého stupňa²⁴ a ako uvádza odôvodnenie č. 10 nariadenia, podľa ktorého sa

18 — Pozri v tomto zmysle najmä CABRAL, P.: Access to Member State documents in EC law. *ELR*, zv. 31, 2006, č. 3, s. 378, 385; pozri tiež DE LEEUW, M. E.: The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off? *ELR*, zv. 28, 2003, č. 3, s. 324, 337 a 338.

19 — Pozri najmä HARDEN, I.: Citizenship and Information. *European Public Law*, zv. 7, 2001, č. 2, s. 165, 192, a PEERS, S.: The new regulation on access to documents: a critical analysis. *YEL* 21, 2001 — 2002, s. 385, 407 a 408.

20 — Pozri v tom istom zmysle tiež HELISKOSKI, J., LEINO, P.: Darkness at the break of noon: the case law on Regulation n° 1049/2001 on access to documents. *CMLR*, zv. 43, 2006, č. 3, s. 735, 771 a 772.

21 — Na ilustráciu rozporov medzi jednotlivými účastníkmi legislatívneho procesu možno odkázať na BJURULF, B., ELGSTRÖM, O.: Negotiating transparency: the role of institutions. *JCMS* zv. 42, 2004, č. 2, s. 249.

22 — Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES C 177 E, 2000, s. 70).

23 — Pozri pozmeňujúci a dopĺňajúci návrh č. 36 k správe A5 — 0318/2000 z 27. októbra 2000.

24 — Bod 57 napadnutého rozsudku, pozri už rozsudky Súdu prvého stupňa zo 17. septembra 2003, Messina/Komisia, T-76/02, Zb. s. II-3203, bod 41, a zo 17. marca 2005, Scippaccola/Komisia, T-187/03, Zb. s. II-1029, bod 56.

v podstate musí rozšírenie práva na prístup k dokumentom, ktoré inštitúcie dostávajú, chápať s ohľadom na vyhlásenie č. 35.

34. Ako teda vymedziť dosah tohto odkazu na vyhlásenie č. 35? Postavenie vyhlásení pripojených k Zmluvám zostáva stále pomerne nejasné. Článok 311 ES síce stanovuje, že protokoly pripojené k zakladajúcim zmluvám po vzájomnej dohode členských štátov „sú ich neoddeliteľnou súčasťou“, a teda majú rovnakú právnu silu,²⁵ Zmluva však o pôsobnosti vyhlásení mlčí. Prevládajúca právna náuka²⁶ zhodne odopiera vyhláseniam obsiahnutým v záverečnom akte Zmlúv Spoločenstva akýkoľvek záväzný účinok, keď v nich vidí len výraz politického záväzku. Judikatúra sa nimi dlho nezaoberala. Až nedávno priznala vyhláseniam výkladový dosah.²⁷ Toto riešenie zodpovedá riešeniam zvoleným v medzinárodnom práve. Článok 31 Viedenského dohovoru o zmluvnom

práve z 23. mája 1969 stanovuje, že zmluva sa musí vykladať v jej celkovej súvislosti, ktorou sa rozumie „okrem textu, včítane preambuly a príloh... každá listina vyhotovená jednou alebo viacerými stranami v súvislosti s uzavretím zmluvy a prijatá ostatnými stranami ako listina vzťahujúca sa na zmluvu“. Ako základy pre výklad sú teda stanovené vyhlásenia, ktoré formulovali strany.²⁸ Môže teda ísť o výklad zmluvy na základe vzájomnej dohody členských štátov, ktoré sú stranami vyhlásenia, až tak ďaleko, že sa ním zmenia a doplnia jej ustanovenia? Hoci medzinárodné právo už mohlo poskytnúť niekoľko návodov, keďže signatárske štáty sú pravými interpretmi Zmluvy²⁹, nemôže to tak byť v prípade práva Spoločenstva, pretože zakladajúce zmluvy, ktoré predstavujú ústavnú listinu Spoločenstva, majú rigidný charakter.³⁰

35. Vzhľadom na to, že vyhlásenie č. 35 teda môže legitímne slúžiť ako základ pre výklad článku 4 ods. 5 nariadenia, zostáva určiť, či umožňuje vyjasniť jeho zmysel. Podľa Spojeného kráľovstva z uvedeného vyhlásenia vyplýva, že keď členské štáty prijali článok 255 ES, ktorého pôsobnosť sa vzťahuje na dokumenty vytvorené tretími stranami, ktoré majú v držbe inštitúcie Spoločenstva, požadovali záruky, aby od nich pochádzajúce dokumenty inštitúcie bez ich súhlasu nezverejnili. Súd prvého stupňa mu priznal

25 — Ako Súdny dvor už dávno priznal (rozsudok z 23. apríla 1956, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Vysoký úrad*, 7/54 a 9/54, Zb. s. 53, 90) „podľa článku 84 Zmluvy, sa musia slová ‚táto Zmluva‘ chápať tak, že označujú ustanovenia Zmluvy a jej prílohy, ustanovenia pripojených Protokolov a dohovorov týkajúcich sa prechodných ustanovení... a z toho dôvodu majú ustanovenia obsiahnuté vo všetkých týchto predpisoch rovnakú právnu silu...“.

26 — Pozri THOT, A.: The legal status of the declarations annexed to the Single European Act. *CMLR*, 1986, s. 803; CONSTANTINESCO, V.: La structure du Traité instituant l'Union européenne. *CDE*, 1993, č. 3 – 4, s. 251, 261; PETIT, Y.: Commentaire de l'article R. In: CONSTANTINESCO, V., KOVAR, R., SIMON, D.: *Traité sur l'Union européenne: commentaire article par article*. vyd. Economica, Paríž, 1995, s. 913, 922 až 924, a SIMON, D.: *Le système juridique communautaire*, 3. vyd., PUF, 2001, s. 306.

27 — Pozri rozsudok Súdu prvého stupňa zo 7. júna 2001, *Agrana Zucker und Stärke/Komisia*, T-187/99, Zb. s. II-1587, a uznesenie Súdneho dvora z 5. novembra 2002, *Agrana Zucker und Stärke/Komisia*, C-321/01 P, Zb. s. I-10027.

28 — Pozri COMBACAU, J., SUR, S.: *Droit international public*. 7. vyd., Paríž, Montchrestien, 2006, s. 174 a 175.

29 — Tamže.

30 — Rozsudok z 23. apríla 1986, *Les Verts/Parlament*, 294/83, Zb. s. 1339, bod 23.

rovnaký dosah, pretože po tom, čo pripomenul jeho znenie, vyvodil z neho existenciu práva veta členských štátov o akejkoľvek žiadosti o prístup k dokumentu, ktorý poskytli inštitúcii.³¹ Vyhlásenie č. 35, ktoré znie rovnako ako článok 4 ods. 5 nariadenia, je však rovnako nejednoznačné. Nemôže teda vôbec pomôcť upresniť jeho význam: ani nemožno v jeho znení, rovnako ako v znení článku 4 ods. 5, vidieť jasné a nespochybniteľné potvrdenie práva veta pre členské štáty.

kvalifikoval ako „výnimku“ z práva na prístup k dokumentom inštitúcií.³² Podľa ustálenej judikatúry sa musia všetky výnimky z práva na prístup k dokumentom inštitúcií vykladať a uplatňovať restriktívne.³³ Výklad priznávajúci členským štátom bezpodmienečné právo veta, pokiaľ ide o prístup k dokumentom, ktoré poskytli inštitúcii, by sa teda mohol pripustiť len vtedy, ak by mohol nájsť dostatočnú oporu v samotnom znení článku 4 ods. 5.

36. Je potrebné dospieť k záveru, že znenie článku 4 ods. 5 je postihnuté neodstrániteľnou nejednoznačnosťou. Nevylučuje síce výklad, tak ako ho podal Súd prvého stupňa; znenie tohto ustanovenia výslovne neobmedzuje záruky poskytnuté členským štátom v prípade žiadosti o zverejnenie z nich pochádzajúceho dokumentu zaslanej inštitúcii, len na konzultáciu. V tejto súvislosti nemožno článok 4 ods. 5 chápať z čisto doslovného hľadiska ako podobný článku 5, ktorý stanovuje, že „ak členský štát dostane žiadosť o dokument pochádzajúci z nejakého orgánu, ktorý má v držbe..., poradí sa členský štát s príslušným orgánom tak, aby jeho rozhodnutie neohrozilo dosiahnutie cieľov stanovených v tomto nariadení“. Znenie článku 4 ods. 5 však neukladá výklad zvolený Súdom prvého stupňa. Možnosť, ktorú štátom poskytuje toto ustanovenie, požadovať nezverejnenie ich dokumentov tretím osobám bez ich predchádzajúceho súhlasu, však Súd prvého stupňa výslovne

B — *Systematický a teleologický výklad*

37. V prípade neexistencie nespochybniteľnej odpovede vyplývajúcej z doslovného výkladu článku 4 ods. 5 nariadenia, je potrebné sa pokúsiť upresniť zmysel predmetného ustanovenia tým, že bude postavené do celkového normatívneho kontextu, do ktorého spadá, a použijú sa ciele právnej úpravy, ktorých je súčasťou. V tejto súvislosti je predmetné ustanovenie súčasťou právneho kontextu poznamenaného pomalým, ale

32 — Rozsudok Messina/Komisia, už citovaný, bod 55.

33 — Pozri najmä rozsudky z 11. januára 2000, Holandsko a van der Wal/Komisia, C-174/98 P a C-189/98 P, Zb. s. I-1, bod 27; zo 6. decembra 2001, Rada/Hautala, C-353/99 P, Zb. s. I-9565, bod 25; zo 6. marca 2003, Interporc/Komisia, C-41/00 P, Zb. s. I-2125, bod 48; z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, Zb. s. I-1233, bod 63, a rozsudok Súdu prvého stupňa z 5. marca 1997, WWF UK/Komisia, T-105/95, Zb. s. II-313, bod 56.

31 — Pozri napadnutý rozsudok, body 57 a 58.

neúprosným posilňovaním požiadavky transparentnosti vo všeobecnosti a osobitne práva na prístup k dokumentom inštitúcií v práve Spoločenstva.

38. Právo verejnosti na prístup k dokumentom inštitúcií bolo v práve Spoločenstva dlhú dobu neznáme. Vývoj však smeroval k „postupnému potvrdzovaniu“³⁴ práva verejnosti na prístup k dokumentom, ktoré majú v držbe verejné orgány, pri ktorom sa obmedzím na krátke pripomenutie najvýznamnejších medzníkov. Oddanosť transparentnosti rozhodovacieho procesu bola po prvýkrát slávnostne vyjadrená vo vyhlásení č. 17 o práve na prístup k informáciám, pripojenom k záverečnému aktu Zmluvy o Európskej únii, podpísanej v Maastrichte 7. februára 1992, ktorá na tento účel odporúča prijať opatrenia smerujúce k rozšíreniu prístupu verejnosti k informáciám, ktorými inštitúcie disponujú. V prípade neexistencie všeobecnej právnej úpravy Spoločenstva určujúcej rozsah tohto práva na prístup, bolo na inštitúciách, aby porušili tradičnú zásadu správneho tajomstva a sami rozhodli, či chcú alebo nechcú sprístupniť požadovaný dokument, ktorý majú v držbe. Po prijatí kódexu správania spoločnou dohodou 6. decembra 1993, ktorý stanovuje zásady prístupu verejnosti k dokumentom, ktoré majú k dispozícii,³⁵ Rada a Komisia prijali na základe svojej vnútornej

organizačnej právomoci³⁶ rozhodnutie o vykonaní uvedených zásad³⁷ a rozhodnutie o formálnom prijatí uvedeného kódexu.³⁸ Aj napriek tomuto postupnému potvrdzovaniu práva na prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií, napriek výzvam generálnych advokátov³⁹ alebo niektorých členov Súdneho dvora,⁴⁰ a napriek pohnútkam, pokiaľ ide o niektoré postoje Súdu prvého stupňa,⁴¹ a aj keď Súdny dvor sám uznal, že právo verejnosti na prístup k dokumentom, ktoré majú verejné orgány v držbe, väčšina členských štátov zakotvuje ako ústavnú alebo právnu zásadu,⁴² Súdny dvor ju formálne ako všeobecnú zásadu práva Spoločenstva nezakotvil.⁴³

39. Napriek tomu sa tu vývoj nezastavil. V nasledujúcej etape bola Amsterdamskou

34 — Aby som prevzal slová samotného Súdneho dvora (rozsudky z 30. apríla 1996, Holandsko/Rada, C-58/94, Zb. s. I-2169, bod 36, a zo 6. marca 2003, Interporc/Komisia, už citovaný, bod 38).

35 — Kódex správania 93/730/ES o prístupe verejnosti k dokumentom Rady a Komisie [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 340, s. 41).

36 — Zákonnosť tohto základu bola uznaná (pozri rozsudok Holandsko/Rada, už citovaný).

37 — Rozhodnutie Rady 93/731/ES z 20. decembra 1993 o prístupe verejnosti k dokumentom Rady [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 340, s. 43).

38 — Rozhodnutie Komisie 94/90/ESUO, ES, Euratom z 8. februára 1999 o prístupe verejnosti k dokumentom Komisie [neoficiálny preklad] (Ú. v. ES L 46, s. 58).

39 — Pozri návrhy, ktoré predniesli generálny advokát Tesouro vo veci Holandsko/Rada, už citovanej, bod 9; a generálny advokát Léger vo veci Rada/Hautala, už citovanej.

40 — Pozri najmä RAGNEMALM, H.: Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires. c. d., s. 826 — 827.

41 — Ktorý evokuje najmä „zásadu práva na informácie“ (rozsudok Súdu prvého stupňa z 19. júla 1999, Hautala/Rada, T-14/98, Zb. s. II-2489, bod 87) alebo „zásadu transparentnosti“ (rozsudok Súdu prvého stupňa zo 7. februára 2002, Kuijer/Rada, T-211/00, Zb. s. II-485, bod 52).

42 — Pozri rozsudok Holandsko/Rada, už citovaný, bod 34.

43 — Pozri najmä rozsudok Rada/Hautala (už citovaný, bod 31), v ktorom Súdny dvor považoval za neužitočné rozhodnúť o „existencii zásady práva na informácie“, a zistenie generálneho advokáta Légera (návrhy vo veci Interporc/Komisia, už citovanej, body 75 až 80).

zmluvou zakotvená na jednej strane v článku 1 druhom odseku EU „zásada otvorenosti“ a na druhej strane v článku 255 ES právo na prístup k dokumentom Parlamentu, Rady a Komisie. Keďže tieto ustanovenia nemajú priamy účinok, nemôže na nich byť samozrejme založená žiadosť o zverejnenie dokumentu inštitúcie; výkon práva na prístup zostáva podmienený prijatím právnych predpisov upravujúcich jeho výkon.⁴⁴ V tejto súvislosti článok 255 ods. 2 ES, ktorý bol vložený Amsterdamskou zmluvou, poskytuje na tento účel právny základ, keď priznáva Rade, v spolurozhodovanom postupe s Parlamentom, aby upresnila všeobecné zásady a obmedzenia práva na prístup k dokumentom inštitúcií. Na tomto právnom základe sa prijalo nariadenie č. 1049/2001, všeobecný právny predpis Spoločenstva týkajúci sa práva na prístup k dokumentom, ktoré majú v držbe inštitúcie. Nič to nemení na tom, že existencia práva na prístup k dokumentom inštitúcií teraz nespočíva ani na opatreniach vnútorného charakteru prijatých inštitúciami, ktoré tieto orgány musia dodržiavať v súlade so zásadou *patere legem quam ipse fecisti*, a dokonca ani na nariadení, ale na ustanovení ústavnoprávneho charakteru.

inštitúciami pri výkone ich diskrečnej právomoci sa stalo skutočne základné subjektívne právo poskytnuté jednotlivcovi. Pokiaľ bol totiž prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií ponechaný v diskrečnej právomoci týchto inštitúcií, opatrenia, ktoré tieto inštitúcie prijali na upresnenie zaobchádzania s takýmito žiadosťami, smerovali len k zabezpečeniu ich vnútorného fungovania v záujme správneho úradného postupu. Nepriznáva jednotlivcom žiadne subjektívne právo, ktoré by im umožňovalo získať požadované informácie, aj keby sa mohli domáhať dodržiavania uvedených prijatých opatrení.⁴⁵ So zavedením článku 255 ES Amsterdamskou zmluvou sa prístup k dokumentom inštitúcií stal subjektívnym právom priznaným „každému občanovi únie a každej fyzickej alebo právnickej osobe s bydliskom alebo sídlom v členskom štáte“. A toto právo na prístup má povahu základného práva, ako potvrdzuje skutočnosť, že bolo prevzaté v článku 42 Charty základných práv.⁴⁶

40. Tento normatívny vzostup práva na prístup bol sprevádzaný vecnou podporou. Zo samotnej výhody poskytnutej jednotlivcom

41. Toto posilnenie postavenia práva na prístup je úzko spojené so zmenou cieľov sledovaných „požiadavkou transparentnosti“.⁴⁷ Len niektoré povinnosti, ktoré viac alebo menej prispievali k plneniu uvedenej

44 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Petrie a i./Komisia, už citovaný, body 34 až 38.

45 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesouro vo veci Holandsko/Rada, už citovanej, body 18 až 20.

46 — O právnej sile Charty ako kritéria výkladu nástrojov ochrany práv uvedených v článku 6 ods. 2 EÚ pozri moje návrhy zo 14. decembra 2006 vo veci Ordre des barreaux francophones et germanophone a i. (rozsudok z 26. júna 2007, C-305/05, Zb. s. I-5305, bod 48).

47 — Rozsudok Súdu prvého stupňa z 25. apríla 2007, WWF European Policy Programme/Rada, T-264/04, Zb. s. I-911, bod 61.

požiadavky a ktoré boli uložené inštitúciám, smerovali od počiatku predovšetkým k zabezpečeniu účinnosti konania Spoločenstva a preskúmania jeho zákonnosti, a to nech už ide o dodržiavanie práv obhajoby alebo povinnosti odôvodnenia a zverejnenia aktov Spoločenstva. So zavedením práva na prístup k dokumentom, ktoré majú verejné orgány, je cieľom transparentnosti skôr posilniť demokratickú legitimitnosť činnosti Spoločenstva.⁴⁸ Nepochybne by bolo možné spochybniť, pokiaľ by som chcel provokovať, požadované spojenie medzi transparentnosťou a demokraciou. Nie je transparentnosť znakom všeobecného podozrievania občana voči vládnucim činiteľom a reprezentatívneho demokratického systému? Okrem toho existuje nebezpečenstvo, že všetci občania nebudú využívať transparentnosť rovnakým spôsobom a že bude slúžiť na podporu privilegovaného prístupu niektorých záujmových skupín k politickému systému. Nech je to akokoľvek, toto spojenie s princípom demokracie, na ktorom je založená Únia,⁴⁹ bolo zdôraznené v úvode. Už vyhlásenie č. 17 o práve na prístup k informáciám, pripojené k záverečnému aktu Zmluvy o Európskej únii, uvádza, že „transparentnosť rozhodovacieho procesu posilňuje demokratickú povahu orgánov“. Judikatúra niekoľkokrát pripomenula znenie uvedeného vyhlásenia,⁵⁰ a následne vysvetlila, že transparentnosť, ktorej cieľom je priznať verejnosti čo najširší prístup k dokumentom, zaručuje „väčšiu legitimitu, účinnosť a zodpovednosť správnych orgánov voči občanom v demokratickom

systéme“⁵¹ v rozsahu, v akom umožňuje „vykonávať efektívnu a účinnú kontrolu nad výkonom moci, ktorá je zverená orgánom Spoločenstva“.⁵² „Len v prípade, ak sa činnosti legislatívnej, výkonnej a správnej moci vo všeobecnosti primerane zverejnia, možno totiž na jednej strane vykonávať efektívnu a účinnú kontrolu aj na úrovni verejnej mienky nad fungovaním organizácie moci a na druhej strane rozvinúť vo vzťahoch medzi správnymi orgánmi a jednotlivcami organizačné modely skutočne zabezpečujúce účasť jednotlivcov“.⁵³ Takto zvýraznené spojenie medzi transparentnosťou a demokraciou bolo nakoniec pripomenuté v odôvodnení č. 2 nariadenia.

42. Pripomínam však, že už keď zásadu najširšieho prístupu k dokumentom, ktoré majú inštitúcie, stanovovali len vnútroštátne organizačné opatrenia, judikatúra z toho vyvodila, že výnimky a obmedzenia stanovené uvedenými opatreniami sa musia

48 — Na zdôraznenie spojenia medzi transparentnosťou a demokraciou pozri LEQUESNE, CH.: *La transparence, vice ou vertu des démocraties?*. In: *La transparence dans l'Union européenne, mythe ou principe juridique?*, c. d., s. 11; MEISSE, E.: *La démocratie administrative dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe*. In: CONSTANTINESCO, V., GAUTIER, Y., MICHEL, V. (ed.): *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, Analyses et commentaires*, PUS, 2005, s. 397.

49 — Ako pripomína článok 6 ods. 1 EÚ.

50 — Pozri rozsudky Súdu prvého stupňa zo 17. júna 1998, Svenska Journalistförbundet/Rada, T-174/95, Zb. s. II-2289, bod 66; zo 14. októbra 1999, Bavarian Lager/Komisia, T-309/97, s. II-3217, bod 36, a Petrie a i./Komisia, už citovaný, bod 64.

51 — Rozsudky Kuijer/Rada, už citovaný, bod 52, a zo 6. marca 2003, Interporc/Komisia, už citovaný, bod 39.

52 — Rozsudok zo 7. decembra 1999, Interporc/Komisia, už citovaný, bod 39.

53 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesouro vo veci Holandsko/Rada, už citovanej, bod 14.

vykladať a uplatňovať reštriktívne tak, aby sa neznemožnilo uplatnenie tejto zásady.⁵⁴ Keďže sa právo na prístup k dokumentom inštitúcií stalo základným právom ústavnoprávneho charakteru spojeným so zásadami demokracie a otvorenosti, akýkoľvek akt sekundárneho práva, ktorého predmetom je upraviť jeho výkon, sa musí vykladať s prihliadnutím k tomuto právu a obmedzenie tohto práva sa musí vykladať ešte reštriktívnejšie.⁵⁵ Z toho najmä vyplýva, že pokiaľ právo na prístup k dokumentom inštitúcií priznávali len vnútroštátne organizačné opatrenia, tieto opatrenia mohli zo svojej pôsobnosti vylúčiť niektoré kategórie dokumentov, osobitne tie, ktorých autormi neboli inštitúcie, pričom existencia základného práva na prístup k dokumentom inštitúcií zabezpečeného ustanovením vyššej právnej sily teraz zakazuje normotvorcovi Spoločenstva obmedzovať pôsobnosť tohto práva.⁵⁶ Podobné obmedzenie však vyplýva z výkladu spočívajúceho v chápaní článku 4 ods. 5 nariadenia tak, že členským štátom priznáva právo veta na zverejnenie dokumentov, ktoré z nich pochádzajú. V tomto prípade totiž Súd prvého stupňa rozhodol, že dokument, v súvislosti s ktorým členský štát podal žiadosť o nezverejnenie, nie je upravený právom Spoločenstva, ale príslušnými vnútroštátnymi ustanoveniami tohto

členského štátu.⁵⁷ Okrem toho a v každom prípade, priznanie bezpodmienečného práva veta členským štátom na zverejnenie dokumentov inštitúciami, ktorým členské štáty tieto dokumenty poskytli, by znamenalo veľmi závažný zásah do základného práva na prístup k dokumentom a do transparentnosti rozhodovacieho procesu Spoločenstva, ktorý má toto právo zaručovať. Po prvé, veľké množstvo dokumentov, ktoré slúžia v rozhodovacom procese Spoločenstva, totiž pochádza z členských štátov. Po druhé, keďže väčšina právnych poriadkov členských štátov v oblasti transparentnosti stanovuje výnimku z práva na prístup, pokiaľ sa požadované dokumenty vzťahujú na vonkajšiu politiku štátu, to znamená na vzťahy, ktoré tento štát udržiava s inými členskými štátmi alebo medzinárodnými organizáciami, existuje silná obava, že sa budú takmer systematicky odvolávať na článok 4 ods. 5, aby zabránili zverejneniu dokumentov, ktoré poskytli inštitúciám Únie.

54 — Pozri najmä rozsudky Súdu prvého stupňa WWF UK/Komisia, už citovaný, bod 56; zo 6. februára 1998, Interporc/Komisia, T-124/96, Zb. s. II-231, bod 49; Svenska Journalistförbundet/Rada, už citovaný, bod 110; Bavarian Lager/Komisia, už citovaný, bod 39; Kuijer/Conseil, už citovaný, bod 55; WWF European Policy Programme/Rada, už citovaný, bod 39, ako aj rozsudky Súdneho dvora, Holandsko a van der Wal/Komisia, už citovaný, bod 27; Rada/Hautala, už citovaný, bod 25, a zo 6. marca 2003, Interporc/Komisia, už citovaný, bod 48.

55 — Na pripomenutie povinnosti výkladu právnych predpisov Spoločenstva spôsobom zlučiteľným so základnými právmi zaručenými v právnom poriadku Spoločenstva pozri rozsudok z 21. septembra 1989, Hoechst/Komisia, 46/87 a 227/88, Zb. s. 2859, bod 12, a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Rada/Hautala, už citovanej.

56 — To vyplýva z výkladu judikatúry *a contrario*: pozri rozsudok zo 6. marca 2003, Interporc/Komisia, už citovaný, body 41 až 43, ako aj rozsudky Súdu prvého stupňa zo 7. decembra 1999, Interporc/Komisia, už citovaný, bod 66; JT's Corporation/Komisia, už citovaný, bod 53, a Petrie a i./Komisia, už citovaný, bod 47.

43. Okrem toho je potrebné zdôrazniť, že zo spojenia medzi zásadou transparentnosti a demokratickým systémom v rámci Európskej únie vyplýva, že prístup k určitému dokumentu sa musí určiť skôr v závislosti na význame uvedeného dokumentu pre

57 — Napadnutý rozsudok, bod 61.

poznanie rozhodovacieho procesu Spoločenstva a zväčšenie zodpovednosti v rámci neho, než na totožnosti autora.

44. Navyše, cieľom nariadenia je práve konkretizovať právo na prístup k dokumentom inštitúcií, ktoré je zakotvené v článku 255 ES, stanovením všeobecných zásad, podmienok a obmedzení. Ako vyplýva z článku 1 tohto nariadenia v spojení s odôvodnením č. 4 tohto nariadenia a ako zdôraznil samotný Súdny dvor, „účelom tohto nariadenia je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom, ktorými disponujú inštitúcie“.⁵⁸ Z tohto hľadiska, ako som už podotkol a ako samotný Súd prvého stupňa uviedol v napadnutom rozsudku,⁵⁹ jeden z najvýznamnejších pokrokov v porovnaní s predchádzajúcim právnym stavom vykonaným uvedeným nariadením spočíva v opustení autorského pravidla. Priznať teda členským štátom, ako to urobil Súd prvého stupňa, bezpodmienečné právo veta na zverejnenie dokumentov inštitúciami, ktorým tieto dokumenty poskytl členské štáty, by znamenalo prinajmenšom čiastočne znovu neoprávneným spôsobom zaviesť uvedené autorské pravidlo. Takýto výklad sa mi nezdá zlučiteľný ani s cieľom, ani s účelom nariadenia.

45. Podľa Komisie a Spojeného kráľovstva by však odmietnutie práva veta členskému štátu,

z ktorého požadovaný dokument pochádza, keď by sa inštitúcií, ktorá má tento dokument v držbe, ponechalo rozhodovanie o jeho zverejnení, viedlo k nepriamej harmonizácii vnútroštátnych právnych úprav týkajúcich sa práva na prístup v rozpore s uvedeným cieľom nariadenia a so zásadou subsidiarity. Je to tiež názor Súdu prvého stupňa, ktorý založil svoje rozhodnutie na odôvodnení č. 15 uvedeného nariadenia, podľa ktorého „nie je cieľom a ani účelom tohto nariadenia meniť vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa prístupu k dokumentom“.⁶⁰ Na účely ochrany uplatnenia vnútroštátneho práva v oblasti transparentnosti však Súd prvého stupňa rozhodol, že každá žiadosť o zamietnutie prístupu podaná členským štátom na základe článku 4 ods. 5 tým, že „predstavuje príkaz, aby inštitúcia nezverejnila dotknutý dokument“,⁶¹ má za následok vyňatie dokumentu, ktorý mu bol poskytnutý, z pôsobnosti práva Spoločenstva týkajúceho sa prístupu, a teda podlieha vnútroštátnemu právu dotknutého členského štátu.⁶²

46. Táto analýza je však v rozpore s výslovným znením článku 2 ods. 3 nariadenia, podľa ktorého sa uvedené nariadenie „vzťahuje na všetky dokumenty, ktoré niektorý z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe“. Je ju tiež ťažké uviesť do súladu s článkom 2 ods. 2, podľa ktorého „orgány môžu... umožniť prístup k dokumentom

58 — Rozsudok z 1. februára 2007, Sison/Rada, už citovaný, bod 61.

59 — Body 53 a 54 napadnutého rozsudku.

60 — Bod 57 napadnutého rozsudku.

61 — Bod 58 napadnutého rozsudku.

62 — Bod 61 napadnutého rozsudku.

ktorejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá nemá bydlisko alebo sídlo v niektorom členskom štáte“. Zo znenia týchto dvoch ustanovení, chápaných v ich vzájomných súvislostiach, vyplýva, že dokument, ktorý inštitúcii poskytne vnútroštátny orgán, podlieha od tohto okamihu výlučne právu Spoločenstva a spadá do pôsobnosti tej inštitúcie. Zo súbežného spojenia s článkom 5 sa jasne odvíja logika, ktorú sleduje nariadenie č. 1049/2001: právo, ktoré sa uplatňuje na žiadosť o prístup a určenie orgánu, ktorý je oprávnený rozhodnúť o zverejnení, nezávisí na pôvode dokumentu, ale na totožnosti subjektu, u ktorého je dokument uložený alebo presnejšie na postavení orgánu, ktorému je podaná žiadosť o prístup.

dosiahnutia cieľov uvedeného nariadenia, ako ukladá článok 5 nariadenia, môže teda členský štát zverejniť dokument, ku ktorému inštitúcia Spoločenstva zamietla prístup, ak sú jeho vnútroštátne pravidlá v oblasti transparentnosti veľkorysejšie. Naopak, inštitúcia môže za podmienok alebo obmedzení, ktoré boli upresnené vyššie, sprístupniť dokument, ktorého zverejnenie odmietol členský štát, ktorý jej ho poskytol, ak pravidlá Spoločenstva, ktoré členské štáty spoločne na základe vzájomnej dohody uložili inštitúciám, priznávajú k dokumentom širší prístup, než vnútroštátne právo dotknutého členského štátu. Nie je potrebné sa pozastavovať nad týmito rôznymi posúdeniami, ktoré symbolicky ilustruje už citovaná vec *Journalistförbundet/Rada*.⁶³ Sú práve znakom a výsledkom toho, že cieľom ani účinkom právnej úpravy Spoločenstva o práve na prístup nie je harmonizácia vnútroštátnych právnych predpisov v tejto oblasti.

47. A obava zo spochybnenia vnútroštátnych právnych predpisov v oblasti transparentnosti v prípade priznania právomoci rozhodnúť o zverejnení dokumentu inštitúcii, ktorá má v držbe dokument pochádzajúci z členského štátu, sa nejaví ako dôvodná. Právna úprava Spoločenstva a vnútroštátna právna úprava sú autonómne, pretože sa týkajú odlišných oblastí. K prekrytiu zaiste môže dôjsť, keď sa na ten istý dokument vzťahuje súčasne vnútroštátne právo a právo Spoločenstva. Aj v tomto prípade rozhodnutie, ktoré prijme inštitúcia na základe nariadenia, nezaväzuje členský štát, z ktorého požadovaný dokument pochádza, ak je mu tiež priamo podaná žiadosť o zverejnenie tohto dokumentu; táto žiadosť sa preskúma na základe vnútroštátneho práva. S výhradou neohrozenia

48. Ak, ako som už uviedol, teleologický a systematický výklad ukladá, že sa článok 4 ods. 5 nemá chápať tak, že priznáva členskému štátu právo veta, zostáva tomuto

63 — Pripomínam, že v tejto veci švédské orgány poskytli 18 z 20 požadovaných dokumentov Rady týkajúcich sa založenia Európolu, zatiaľ čo Rada zverejnila len 4 z nich.

ustanoveniu priznať užitočný účinok. Z tohto hľadiska je potrebné súhlasiť so Súdom prvého stupňa,⁶⁴ že článok 4 ods. 5 predstavuje *lex specialis*, keď členské štáty stavia do odlišnej situácie, ako je situácia iných tretích osôb, ktorá je upravená v článku 4 ods. 4. Na zabezpečenie potrebného účinku článku 4 ods. 5 je však postačujúce vidieť v tomto článku právo členského štátu, ak o to požiada, aby bola inštitúcia, ktorej bola podaná žiadosť o zverejnenie dokumentu, ktorý jej členský štát poskytol, povinná sa s týmto členským štátom poradiť. Členský štát, ktorý má v úmysle sa odvolávať na článok 4 ods. 5, sa teda nachádza vo zvýhodnenom postavení v porovnaní s ostatnými tretími osobami, pretože je mu poskytnuté uistenie, že bude môcť inštitúcii, ktorá má v držbe z neho pochádzajúci dokument, predložiť dôvody, ktoré podľa neho bránia zverejneniu tohto dokumentu, aj keď je uvedenej inštitúcii zrejmé, či sa má alebo nemá dokument zverejniť. Inými slovami, buď členský štát, z ktorého požadovaný dokument pochádza, nepodá žiadosť na základe článku 4 ods. 5 a inštitúcia, ktorá má dokument v držbe, sa s ním bude radiť na základe článku 4 ods. 4 podobne ako tretie osoby len vtedy, ak je zrejmé, či uvedený dokument sa má alebo nemá zverejniť, alebo členský štát takúto žiadosť podá a inštitúcia je v každom prípade povinná sa predbežne poradiť s týmto členským štátom.

49. Je pravda, že Spojené kráľovstvo namieta, že obmedziť článok 4 ods. 5 na samotnú

procesnú povinnosť systematickej konzultácie s členským štátom, z ktorého požadovaný dokument pochádza, na prípad, keď o to požiada, by tomuto ustanoveniu nepriznávalo skutočný dosah vo vzťahu k článku 4 ods. 4, pretože konzultácia na základe článku 4 ods. 5 v prípadoch, keď je zrejmé, či sa dotknutý dokument má alebo nemá zverejniť, by nemala význam. Táto námietka nie je dôvodná, pretože dôvody, ktoré členský štát môže predložiť na účely odôvodnenia nezverejnenia dokumentu inštitúcii, ktorá má dokument v držbe a ktorej tento dokument poskytol členský štát, sa neobmedzujú na výnimky z práva na prístup, uvedené v článku 4 ods. 1 až 3, ktoré sú jedinými dôvodmi, na základe ktorých môže byť uvedenej inštitúcii zrejmé, či sa má alebo nemá dotknutý dokument zverejniť.

50. Členský štát, z ktorého pochádza požadovaný dokument, sa samozrejme nemôže odvolávať na akékoľvek dôvody, aby zabránil zverejneniu uvedeného dokumentu inštitúcii, ktorej je žiadosť o prístup podaná. Z článku 255 ods. 2 ES vyplýva, že tieto dôvody sa musia nutne vzťahovať k verejnému alebo súkromnému záujmu. „Dôvody verejného alebo súkromného záujmu“, ktoré členský štát môže predložiť, sa však neobmedzujú na výnimky z práva na prístup, ktoré sú uvedené v nariadení, ale môžu rovnako

64 — Bod 58 napadnutého rozsudku.

vyplývať z vnútroštátneho práva dotknutého členského štátu.

nená ochranou verejného alebo súkromného záujmu stanovenou vnútroštátnym právom.

51. V konečnom dôsledku však inštitúcia, ktorá má dokument v držbe, prináleží, aby rozhodla o žiadosti o prístup bez toho, aby bola viazaná stanoviskom členského štátu, z ktorého dokument pochádza. V tejto súvislosti rovnako nemožno prijať výklad Súdu prvého stupňa, podľa ktorého členský štát nie je povinný odôvodniť svoju žiadosť o nezverejnení, podanú na základe článku 4 ods. 5.⁶⁵ V prípade, ak členský štát neuvedie dôvody, ktoré podľa neho odôvodňujú zamietnutie prístupu, ako sa môže inštitúcia oboznámiť a *a fortiori* presvedčiť o existencii osobitnej potreby dôvernosti?

52. Inštitúcia síce v rámci skúmania odôvodnenia poskytnutého členským štátom môže znovu zvážiť posúdenie osobitnej potreby dôvernosti predloženej členským štátom na základe niektorej z výnimiek práva na prístup stanovených v nariadení, avšak nemôže to zjavne urobiť v prípade, ak je žiadosť o nezverejnenie, ktorú podal členský štát, odôvod-

53. Podľa môjho názoru však inštitúcia môže nevyhovieť žiadosti o nezverejnenie, založenej na potrebe osobitnej dôvernosti vychádzajúcej z vnútroštátneho práva, ak je toho názoru, že to vyžaduje transparentnosť rozhodovacieho procesu Spoločenstva. Inými slovami, ak to vyžaduje správne pochopenie dôvodov, ktoré viedli k dotknutému rozhodnutiu Spoločenstva, inštitúcia musí mať možnosť — a dokonca je povinná — sprístupniť dokument pochádzajúci z členského štátu žiadateľovi aj napriek tomu, že s tým uvedený členský štát z dôvodu tajomstva chráneného jeho vnútroštátnym právom nesúhlasil. Vyplýva to z dodržiavania cieľa transparentnosti, na ktorom sa podieľa základné právo na prístup k dokumentom.⁶⁶ Vyplýva to tým skôr z efektivity zásady demokracie, s ktorou je, ako bolo uvedené, dnes transparentnosť úzko spojená. Nakoniec to vyplýva z požiadavky štruktúrného súladu, keďže prenos právomocí na Spoločenstvo nesmie viesť k zníženiu demokratickej kontroly moci občanmi členských štátov. Tak by to však mohlo byť najmä v prípade, ak by sa členský štát mohol v súvislosti so všetkými dokumentmi, ktoré poskytuje inštitúciám na účely rozhodovania Spoločenstva, odvolávať na výnimku práva na prístup založenú na vnútroštátnom práve týkajúcom sa vonkajšej politiky štátu. Ak by členskému štátu stačilo odvolať sa na

65 — Bod 59 napadnutého rozsudku.

66 — Na potvrdenie odkazujem v poslednom rade na jasné znenie článku I-50 Zmluvy o Ústave pre Európu.

výnimku tohto druhu, aby sa systematicky vyhol všetkým žiadostiam o prístup k dokumentu, ktorý sa týka jeho účasti na rozhodovacom procese Spoločenstva, úloha, ktorú musí zohrávať zásada transparentnosti pri demokratickej kontrole politického procesu, by bola spochybnená. V skutočnosti nie je možné, aby určité právomoci, ktoré podliehali mechanizmom demokratickej kontroly na vnútroštátnej úrovni, boli v dôsledku ich prenosu na Spoločenstvo systematicky oslobodené od rovnocenných mechanizmov demokratickej kontroly z dôvodu, že teraz spadajú do oblasti „vonkajšej politiky“.

54. Pri posudzovaní požiadavky transparentnosti rozhodovacieho procesu Spoločenstva na účely rozhodnutia o osude žiadosti o prístup k dokumentu pochádzajúcemu z členského štátu, ktorá bola podaná inštitúcii, je však táto inštitúcia rovnako povinná zohľadniť celé vnútroštátne právo, na účely dodržiavania ktorého uvedený členský štát žiadal o nezverejnenie na základe článku 4 ods. 5. A je potrebné zopakovať, že táto inštitúcia bude o to viac ústretová, ak jej členský štát umožní prostredníctvom odôvodnenia jeho žiadosti o nezverejnenie pochopiť, prečo je na dodržanie vnútroštátneho práva a jeho cieľov nutná dôvernosť. Toto vyváženie vyžaduje zásada lojálnej spolupráce, ktorou sa riadia vzťahy medzi inštitúciami a členskými štátmi, ktorá je pripomenutá v odôvodnení

č. 15 nariadenia a ktorá rovnako členským štátom ukladá, aby inštitúciami poskytnuté dokumenty nevyhnutné na rozhodovanie Spoločenstva a tiež najmä členským štátom naopak ukladá, aby neohrozovali dosahovanie cieľov uvedeného nariadenia, pokiaľ, v súlade s tým, čo stanovuje článok 5 nariadenia, rozhodovali na základe svojho vnútroštátneho práva o žiadosti o prístup k dokumentu pochádzajúcemu od inštitúcie, ktorý majú v držbe.

55. Musím trvať na tom, že sa mi zdá, že priznanie takehoto práva posledného slova inštitúcii, ktorá má v držbe dokument pochádzajúci z členského štátu, o žiadosti o prístup, ktorá jej je podaná, sa zhoduje s povahou práva na prístup k dokumentom inštitúcie, ktoré je základným právom. Pripomínam totiž, že akékoľvek obmedzenie základného práva môže byť odôvodnené len vtedy, ak smeruje k ochrane legitímneho záujmu a ak v súlade so zásadou proporcionality neprekračuje medze toho, čo je primerané a nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa.⁶⁷

56. Nakoniec podotýkam, že právne záväzný výklad článku 4 ods. 5 nariadenia, ktorý navrhujem, bude mať, ak nie v práve, tak prinajmenšom v praxi, len malý vplyv na význam

67 — Pozri napríklad rozsudok z 15. mája 1986, Johnston, 222/84, Zb. s. 1651, bod 38.

konzultácie s členským štátom. Možno totiž tušiť, že stanovisko členského štátu, z ktorého pochádza požadovaný dokument, bude inštitúcia väčšinou rešpektovať.⁶⁸

57. Zo všetkých vyššie uvedených úvah vyplýva, že v napadnutom rozsudku došlo k nesprávnemu právnomu posúdeniu, pretože sa v ňom článok 4 ods. 5 nariadenia vykladá v tom zmysle, že členským štátom priznáva právo veta na zverejnenie dokumentov, ktoré členský štát poskytol inštitúcii, ktorá má tieto dokumenty v držbe a ktorej bola podaná žiadosť o prístup.

58. V prípade, ak by so mnou Súdny dvor nesúhlasil a naopak zastával názor, že musí potvrdiť rozhodnutie, ku ktorému dospel napadnutý rozsudok, bolo by v každom prípade potrebné opraviť odôvodnenie Súdu prvého stupňa, a to prostredníctvom nahradenia dôvodov. Zdá sa mi totiž, že výklad⁶⁹ článku 4 ods. 5, ktorý zvolil

Súd prvého stupňa a podľa ktorého toto ustanovenie systematicky zaväzuje inštitúciu, ktorá má požadovaný dokument v držbe, aby sa poradila s členským štátom, z ktorého uvedený dokument pochádza, pred akýmkoľvek rozhodnutím o jeho zverejnení, aj keď členský štát predtým nepodal žiadosť o dôvernosť, aby sa ako sa zdá v skutočnosti práve opýtal na to, či zamýšľa takúto žiadosť na základe článku 4 ods. 5 podať, je v rozpore s jasným znením tohto ustanovenia, ktoré výslovne podmieňuje povinnosť poradiť sa s členským štátom predchádzajúcim podaním žiadosti o nezverejnenie týmto členským štátom. V prejednávanej veci požadované vnútroštátne dokumenty poskytli Komisii nemecké orgány pred nadobudnutím účinnosti nariadenia. V takomto prípade vykonávanie ustanovenia pre uvedené nariadenie, ktoré Komisia vložila do svojich interných pravidiel,⁷⁰ stanovujú konzultáciu s orgánom, od ktorého dokument pochádza bez ohľadu na predchádzajúce podanie žiadosti na základe článku 4 ods. 5. Na posúdenie legality napadnutého rozsudku teda nemá význam, že v prejednávanej veci došlo ku konzultáciám Komisie s nemeckými orgánmi bez toho, aby tieto orgány podali akúkoľvek predbežnú žiadosť. Zo všeobecných pojmov, ktoré použil Súd prvého stupňa, sa však zdá, že vyplýva, že výzva, ktorú adresuje inštitúciám poradiť sa s členským štátom, z ktorého požadovaný dokument pochádza, aby sa ho opýtali, či sa chce dovoliavať článku 4 ods. 5, platí tak pre dokumenty, ktoré im boli poskytnuté pred začiatkom uplatňovania nariadenia, ako aj pre dokumenty poskytnuté po tomto dátume. Odôvodnenie rozsudku tým porušuje výslovné znenie článku 4 ods. 5, a nemožno ho teda pripustiť. Súdnemu dvoru teda navrhujem, aby ho opravil tak, že obmedzí konzultácie inštitúcie, ktorej

68 — Ako už vyplýva z prvej bilancie spracovanej Komisiou (pozri správu Komisie o uplatňovaní zásad nariadenia, bod 3.5.1), existuje len málo prípadov, kedy inštitúcie nevyhoveli stanovisku tretích osôb na základe článku 4 ods. 4.

69 — Bod 60 napadnutého rozsudku.

70 — Pozri článok 5 ods. 4 písm. a) rozhodnutia 2001/937. Na pripomenutie tejto požiadavky pozri rozsudok Messina/Komisia, už citovaný, bod 42.

bola podaná žiadosť o prístup k dokumentu pochádzajúcemu z členského štátu, s týmto členským štátom, na účely určenia, či sa chce dovolávať článku 4 ods. 5, na prípad, keď mu uvedený dokument poskytol pred nadobudnutím účinnosti nariadenia.

III — Návrh

59. Z týchto dôvodov Súdnemu dvoru navrhujem, aby vyhovel odvolaciemu dôvodu, ktorý je založený na porušení práva Spoločenstva a v dôsledku toho zrušil rozsudok Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 30. novembra 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisia (T-168/02).