Revidovaný překlad rozsudku Soudního dvora / Soudu prvního stupně

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 1996, Nizozemské království proti Radě Evropské unie, věc C-58/94, Recueil 1996, s. I-2169[1]

Klíčová slova:

Žaloba na neplatnost – Právní úprava přístupu veřejnosti k dokumentům Rady

Předmět:

Rozsudek o žalobě na neplatnost rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady

Skutkové okolnosti:

(Část „Skutkové okolnosti“ není převzata.)

Právní otázky:

1 Žalobou, která byla doručena kanceláři Soudního dvora dne 10. února 1994, se Nizozemské království na základě článku 173 Smlouvy o ES domáhá zrušení rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady (Úř. věst. L 340, s. 43), článku 22 jednacího řádu Rady ve znění rozhodnutí Rady 93/662/ES ze dne 6. prosince 1993 (Úř. věst. L 304, s. 1), a kodexu chování (93/730/ES) týkajícího se přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Komise (Úř. věst. L 340, s. 41, dále jen „kodex chování“) v rozsahu, v němž je třeba tento akt považovat za akt zakládající právní účinky.

2 Podle prohlášení o právu na přístup k informacím (Úř. věst. 1992, C 191, s. 101), připojeného (jako Prohlášení č. 17) k závěrečnému aktu Smlouvy o Evropské unii podepsané v Maastrichtu dne 7. února 1992, „Konference soudí, že průhlednost rozhodovacího procesu posiluje demokratickou povahu institucí a důvěru veřejnosti ve správu. Konference proto doporučuje, aby Komise předložila Radě nejpozději v roce 1993 zprávu o opatřeních ke zlepšení přístupu veřejnosti k informacím, kterými orgány disponují.“

3 Během zasedání hlav států nebo předsedů vlád členských států, které se konalo dne 16. října 1992 v Birminghamu, přijala Evropská rada po důkladném projednání, jak přiblížit Společenství jeho občanům, prohlášení s názvem „Birminghamské prohlášení – Společenství blíže svým občanům“. V tomto prohlášení Evropská rada pověřila ministry zahraničních věcí, aby před Evropskou radou v Edinburghu v prosinci 1992 navrhli „prostředky, jak učinit práci orgánů Společenství průhlednější, včetně možnosti určité transparentnosti rozprav v Radě“. Kromě toho požádala „Komisi, aby dokončila (před začátkem následujícího roku) svou práci na zlepšování přístupu veřejnosti k informacím,

[1] Jednací jazyk: nizozemština

ISAP ISAP ISAP

kterými ostatní orgány Společenství a Komise sama disponují“ (*Bulletin Evropských společenství*, 10-1992, s. 9, příloha I). Na zasedání hlav států nebo předsedů vlád členských států, které se konalo v Edinburghu dne 12. prosince 1992, Evropská rada zopakovala výzvu, se kterou se na Komisi obrátila v Birminghamu (*Bulletin Evropských společenství*, 12-1992, s. 10, bod I.5).

4 Jako odpověď na tuto výzvu Komise dne 5. května 1993 přijala sdělení 93/C 156/05 nazvané „Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů“ (Úř. věst. 1993 C 156, s. 5). V tomto sdělení Komise navrhuje, mimo jiné, že obecnou zásadou je, že přístup k dokumentům orgánů by měl být, s výhradou určitých výjimek, povolen. Kromě toho předložila řadu minimálních podmínek a základních zásad k provádění politiky přístupu k dokumentům. Nakonec Komise vyzvala ostatní orgány ke spolupráci na tomto rozvoji a navrhla, aby tato politika dostala podobu interinstitucionální dohody.

5 V příloze II svého sdělení 93/C 166/04 ze dne 2. června 1993 s názvem „Transparentnost ve Společenství“ (Úř. věst. 1993 C 166, s. 4) Komise formulovala základní zásady a podmínky, kterými by se měl řídit přístup k dokumentům, aby je mohla později projednat s ostatními orgány.

6 Během zasedání hlav států nebo předsedů vlád členských států, která se konala v Kodani dne 22. června 1993, Evropská rada vyzvala „Radu a Komisi, aby dále rozpracovaly základ zásady, podle které musí mít občané co nejúplnější přístup k informacím. Cílem by mělo být, aby byla všechna nezbytná opatření zavedena před koncem roku 1993“ (*Bulletin Evropských společenství*, 6-1993, s. 16, bod I.22).

7 Rada a Komise přijaly v této souvislosti dne 6. prosince 1993 společnou dohodou kodex chování, který vypočítává zásady přístupu veřejnosti k dokumentům v jejich držení, přičemž se dohodly, že tyto zásady provedou vlastními zvláštními prováděcími předpisy do 1. ledna 1994.

8 Téhož dne Rada přijala rozhodnutí 93/662, kterým přijala svůj jednací řád. Ten ve své verzi platné od 7. prosince 1993 obsahuje článek 22, podle nějž „Rada stanoví podrobná pravidla přístupu veřejnosti k těm dokumentům Rady, jejichž zpřístupnění nemá závažné nebo nepříznivé důsledky“.

9 Rozhodnutím 93/731 Rada na základě čl. 151 odst. 3 Smlouvy o ES, který ji zmocňuje, aby přijala svůj jednací řád, a článku 22 jednacího řádu Rady, přijala ustanovení k zajištění provádění zásad vyjádřených v kodexu chování. Toto rozhodnutí podle svého článku 10 vstoupilo v platnost dne 1. ledna 1994.

10 Ustanovení čl. 1 odst. 1 rozhodnutí 93/731 uvádí, že veřejnost má přístup k dokumentům Rady za podmínek zde stanovených. Podle čl. 1 odst. 2 tohoto ustanovení je třeba rozumět dokumentem Rady „jakýkoli psaný text bez ohledu na použitý nosič, který obsahuje existující údaje a nachází se v držení Rady, s výhradou čl. 2 odst. 2“. Ustanovení čl. 2 odst. 2 stanoví, že pokud je původcem vyžadovaného dokumentu fyzická nebo právnická osoba, členský stát, jiná instituce nebo orgán Společenství nebo jakýkoli jiný vnitrostátní nebo mezinárodní subjekt, musí být žádost adresována přímo jeho původci. Podmínky formy, v jaké je třeba žádost předložit, jsou popsány v čl. 2

ISAP ISAP ISAP

odst. 1. Článek 3 uvádí, že přístup se uskutečňuje buď předložením dokumentu na místě k nahlédnutí, nebo zasláním jeho kopie.

11 Ustanovení čl. 4 odst. 1 vyjmenovává důvody, ze kterých nesmí být přístup poskytnut, a to pokud by „jeho zpřístupnění mohlo porušit

1. ochranu veřejného zájmu (veřejnou bezpečnost, mezinárodní vztahy, měnovou stabilitu, soudní řízení, kontrolní a vyšetřovací činnost),

2. ochranu osobnosti a soukromí,

3. ochranu obchodního a průmyslového tajemství,

4. ochranu finančních zájmů Společenství,

5. ochranu důvěrnosti požadovanou fyzickou nebo právnickou osobou, která poskytla dané údaje obsažené v dokumentu, nebo vyžadovanou právními předpisy členského státu, který dané údaje poskytl.“

Ustanovení čl. 4 odst. 2 krom jiného umožňuje, aby Rada odepřela přístup k některému dokumentu z důvodu ochrany tajnosti jednání tohoto orgánu.

12 Články 5, 6 a 7 se věnují určení orgánu oprávněného odpovídat na žádost o přístup, lhůtě, ve které musí být dána odpověď, a její formě, a také se věnují účinkům spojeným s odpovědí. V případě konečného zamítnutí žádosti musí být účastník informován o obsahu ustanovení článků 138e a 173 Smlouvy týkajících se podmínek podání stížnosti veřejnému ochránci práv a kontroly legality aktů Rady Soudním dvorem. Neexistence odpovědi je považována za zamítavé rozhodnutí.

13 Článek 8 rozhodnutí 93/731 uvádí, že rozhodnutí se použije, aniž jsou dotčena ustanovení upravující ochranu utajovaných informací.

K vedlejšímu účastenství Evropského parlamentu

14 Rada především žádá, aby bylo vedlejší účastenství Parlamentu na podporu návrhů nizozemské vlády prohlášeno ve svém celku za nepřípustné, protože v zásadě je jeho předmětem údajné porušení zásady transparentnosti legislativní práce a obsah pravidel přístupu k dokumentům Rady stejně jako některých prováděcích pravidel, zatímco argumentace žalující vlády podle Rady spočívá v tvrzení, že opatření přijatá Radou přesahují rámec vnitřní organizace tohoto orgánu a mají založit právní účinky mimo tento rámec.

15 Rada podpůrně žádá, aby bylo vedlejší účastenství Parlamentu prohlášeno za nepřípustné pouze v tom rozsahu, ve kterém se jeho předmět liší od předmětu žaloby nizozemské vlády a je založeno na jiných důvodech.

ISAP ISAP ISAP ISAP

16 Tuto argumentaci nelze přijmout.

17 Tvrzení Parlamentu spočívá v podstatě v tom, že Rada založila právní úpravu přístupu veřejnosti k dokumentům v jejím držení na své pravomoci vnitřní organizace, a tak si přisvojila pravomoc určovat, do jaké míry je její legislativní práce přístupná veřejnosti, a tím zneužila pravomoc, již jí přiznává čl. 151 odst. 3 Smlouvy.

18 V této souvislosti Parlament uvádí, že pokud mají orgány pravomoc přijímat odpovídající opatření vnitřní organizace k zajištění svého řádného chodu stejně jako řádného průběhu svých postupů, zásada transparentnosti legislativního procesu a z ní vyplývajícího přístupu k legislativním dokumentům představují nezbytné podmínky demokracie, a nemělo by se s nimi tedy zacházet jako s otázkami čistě vnitřní organizace institucí. V této souvislosti Parlament připomíná demokratickou povahu právního řádu Společenství. Požadavek transparentnosti podle něj navíc představuje obecnou zásadu společnou ústavním tradicím členských států, zakotvenou rovněž v právu Společenství. Nakonec právo na informace, jehož logickým důsledkem je přístup k dokumentům, představuje podle Parlamentu základní lidské právo uznávané nejrůznějšími mezinárodními instrumenty.

19 Parlament dále uvádí, že rozhodnutí 93/731 a kodex chování porušují požadavky vlastní zásadě transparentnosti legislativní práce a právu na přístup k legislativním dokumentům, což potvrzuje, že Rada zacházela s právní úpravou základní zásady jako s otázkou vnitřní organizace, a tak překročila svou pravomoc, již jí přiznává čl. 151 odst. 3 Smlouvy. To, že Rada může podle článku 4 rozhodnutí 93/731 odepřít přístup k legislativnímu dokumentu z důvodu ochrany tajnosti svých jednání, činí zbytečnou obecnou zásadu vyjádřenou v článku 1 jejího obsahu a porušuje zásadu transparentnosti legislativní práce, jak je zaručena v členských státech. Tytéž námitky je možné vyslovit vůči článku 7 téhož rozhodnutí, který v případě výslovné záporné odpovědi nebo v případě neexistence odpovědi, jež je stavěna naroveň výslovnému zamítnutí, ukládá žadateli lhůtu k sepsání potvrzující žádosti o přezkoumání tohoto stanoviska. Takové ustanovení může, již jen v důsledku formy, zbavit občana jeho základního práva v pluralitní demokracii. Nakonec čl. 3 odst. 3 rozhodnutí 93/731 tím, že zakazuje rozmnožování nebo rozšiřování požadovaného dokumentu ke komerčním účelům přímým prodejem bez předchozího povolení generálního tajemníka, omezuje pozdější používání legislativních, a tedy i veřejných dokumentů, protože jsou prostě pro obchodování nepoužitelné.

20 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 37 čtvrtého pododstavce statutu Soudního dvora „návrhová žádání obsažená v návrhu na vstup do řízení se omezí na podporu návrhového žádání jednoho z hlavních účastníků řízení“.

21 Přestože se vedlejší účastenství Parlamentu opírá o argumenty částečně odlišné od těch, které byly předloženy žalující vládou, nic to nemění na tom, že se Parlament, jak vyplývá z bodů 17, 18 a 19 tohoto rozsudku, snaží touto argumentací dokázat, podobně jako tato vláda, že Rada tím, že založila spornou právní úpravu na čl. 151 odst. 3 Smlouvy, překročila svou pravomoc vnitřní organizace, již jí svěřuje toto ustanovení.

ISAP ISAP ISAP

22 Vzhledem k tomu, že předmětem vedlejšího účastenství je podpora návrhového žádání jedné ze stran sporu, musí být prohlášeno za přípustné.

K žalobě

Pokud jde o kodex chování

23 Žalující vláda má za to, že kodex chování nepředstavuje akt zakládající právní účinky, protože se nejedná o akt ve smyslu článku 189 Smlouvy o ES, ani o akt stanovený jinde ve smlouvách, ale o text politické povahy, ve kterém jsou zachyceny politické dohody uzavřené mezi Komisí a Radou. Nizozemská vláda nicméně upřesňuje, že pokud by měl být kodex kvalifikován jako samostatné rozhodnutí, které zakládá právní účinky, měl by být zrušen, pokud v rozporu s požadavky článku 190 Smlouvy o ES neobsahuje žádný odkaz na svůj právní základ.

24 Je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora (viz zejména rozsudek ze dne 29. června 1995, Španělsko v. Komise, C-135/93, Recueil, s. I-1651, bod 20) mohou být předmětem žaloby na neplatnost veškerá opatření přijatá orgány bez ohledu na jejich povahu či formu, která směřují k založení právních účinků.

25 Stejně jako vyplývá zejména z odůvodnění a předposledního odstavce kodexu chování s názvem „Provádění“, v tomto kodexu je projevena dohoda mezi Komisí a Radou o zásadách přístupu k jejich dokumentům, spolu s výzvou, aby orgány provedly tyto zásady prostřednictvím zvláštních prováděcích předpisů.

26 Za těchto podmínek kodex chování představuje pouze předchůdce pozdějších rozhodnutí, jež jsou, na rozdíl od něj, určeny k založení právních účinků. Tím, že totiž vytyčuje obecné linie, na základě nichž tyto dva orgány přijímají opatření týkající se důvěrnosti a poskytování spisů v jejich držení, kodex chování reaguje na zájem Rady a Komise předcházet závažnějším rozporům na tomto poli v jejich pozdější činnosti.

27 Vzhledem k tomu, že je výše uvedený kodex vyjádřením prosté dobrovolné koordinace a nesměřuje tedy sám o sobě k založení právních účinků, žaloba musí být zamítnuta jako nepřípustná.

Pokud jde o rozhodnutí 93/731

28 Nizozemská vláda především uvádí, že Rada nesprávně použila jako právní základ rozhodnutí 93/731 čl. 151 odst. 3 Smlouvy a článek 22 svého jednacího řádu, které se týkají výlučně její vnitřní organizace.

29 Podle nizozemské vlády sporné rozhodnutí daleko překračuje okruh použití pravidel vnitřní organizace a vnitřního řízení Rady a představuje akt, který má výslovně vyvolat právní účinky vůči občanům. Žalující vláda v tomto ohledu zdůrazňuje, že přístup veřejnosti k dokumentům Rady představuje základní zásadu rozhodnutí (článek 1) a že

ISAP ISAP ISAP ISAP

právní účinky mohou vzniknout vůči jednotlivcům zejména při předkládání konkrétních žádostí o přístup k dokumentu (článek 2), při zamítání těchto žádostí (článek 4) a z důvodu možnosti odvolat se vůči rozhodnutím odpírajícím přístup k dokumentu (článek 7).

30 Přestože nizozemská vláda připouští, že vnitřní opatření mohou výjimečně založit právní účinky, má za to, že když, tak jako v projednávané věci, právní úprava směřuje k založení práv jednotlivců, nemůže být přijata na základě ustanovení zmocňujících Radu k přijímání opatření týkajících se její vnitřní organizace a vnitřního chodu.

31 V tomto ohledu nizozemská vláda zdůrazňuje, že Parlament ve svém vyjádření vedlejšího účastníka správně podtrhuje demokratickou povahu právního řádu Společenství a skutečnost, že transparentnost představuje základní charakteristiku demokratického zřízení. To podle ní potvrzuje, že Rada nesprávně kvalifikovala jako otázku vnitřní organizace něco, co ve skutečnosti představuje základní právo, a to právo přístupu veřejnosti k informacím, jehož právní úprava musí být doprovázena nezbytnými zárukami.

32 Nizozemská vláda zadruhé uvádí, že, vzhledem k důležitosti otázky, jež je předmětem dotčené právní úpravy, a tudíž k nezbytnosti, aby se stal vedlejším účastníkem rovněž Parlament, porušuje způsob jednání Rady, jež řešilo problém transparentnosti administrativy spoluprací dvou orgánů s vyloučením Parlamentu, i institucionální rovnováhu vymezenou v článku 4 Smlouvy o ES.

33 Argumentaci nizozemské vlády nelze přijmout.

34 Je třeba bez dalšího připomenout, že, jak generální advokát podtrhl v bodech 14 a 15 svého stanoviska, vnitrostátní právní úprava většiny členských států v současnosti obecným způsobem zakotvuje právo veřejnosti na přístup k dokumentům v držení veřejných orgánů jako ústavní nebo legislativní zásadu.

35 Krom toho byla v celém Společenství důležitost tohoto práva potvrzena při různých příležitostech, zejména v prohlášení o právu na přístup k informacím, které je připojeno (jako Prohlášení č. 17) k závěrečnému aktu Smlouvy o Evropské unii a které spojuje toto právo s demokratickou povahou institucí. Mimo to, jak vyplývá z bodů 3 a 6 tohoto rozsudku, Evropská rada několikrát Radu a Komisi k provedení tohoto práva vyzvala.

36 Za účelem přizpůsobení se tomuto pokroku, tj. postupnému potvrzení práva jednotlivců na přístup k dokumentům v držení veřejných orgánů, měla Rada za to, že bylo nezbytné upravit pravidla vnitřní organizace, která byla do té doby založena na zásadě utajení.

37 Je třeba připustit, že vzhledem ke skutečnosti, že zákonodárce Společenství zatím nepřijal obecnou právní úpravu práva veřejnosti na přístup k dokumentům v držení orgánů Společenství, orgány samy musí přijmout opatření upravující zacházení s takovýmito žádostmi na základě své pravomoci vnitřní organizace, jež je zmocňuje k přijímání příslušných opatření k zajištění jejich vnitřního fungování v zájmu dobré správy.

ISAP ISAP ISAP ISAP

38 Okolnost, že rozhodnutí 93/731 zakládá právní účinky vůči třetím osobám, nezpochybňuje jeho kvalifikaci jako opatření vnitřní organizace. Nic nebrání tomu, aby právní úprava týkající se vnitřní organizace práce nějakého orgánu takové účinky vyvolala (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 7. května 1991, Nakajima v. Rada, C-69/89, Recueil, s. I-2069, body 49 a 50, a ze dne 15. června 1994, Komise v. BASF a další, C-137/92 P, Recueil, s. I-2555, body 75 a 76).

39 V důsledku toho je Rada za současného stavu práva Společenství zmocněna přijímat opatření upravující zacházení s žádostmi o přístup k dokumentům v jejím držení.

40 Vzhledem k tomu, že tak Rada mohla na základě čl. 151 odst. 3 Smlouvy rozhodnutí 93/731 platně přijmout, na rozdíl od tvrzení nizozemské vlády neobešla postup zvláště stanovený ve Smlouvě pro případ vzniku okolností daného případu a nedopustila se tak překročení pravomoci (viz zejména rozsudek ze dne 13. července 1995, Parlament v. Komise, C-156/93, Recueil, s. I-2019).

41 Poněvadž se jedná o žalobní důvod vycházející z porušení zásady institucionální rovnováhy, stačí poznamenat, že do té míry, jak je sporné rozhodnutí součástí aktů, jež je Rada zmocněna přijímat na základě své pravomoci vnitřní organizace, okolnost, že tento orgán nezapojil do jeho přijetí Parlament, nemohla ohrozit jeho výsady, mezi něž patří v případech stanovených Smlouvami i účast v procesu vypracovávání normativních aktů (viz zejména rozsudek ze dne 22. května 1990, Parlament v. Rada, C-70/88, Recueil, s. I-2041, body 21 a 28).

Pokud jde o článek 22 jednacího řádu Rady

42 Nizozemská vláda tvrdí, že účel článku 22 jednacího řádu ve znění změn a doplňků daleko překračuje rámec pravidel vnitřní organizace Rady, a nemůže tedy být součástí celku ustanovení, která zakotvují pouze pravidla organizace a vnitřního řízení orgánu. Za těchto okolností měla Rada porušit čl. 151 odst. 3 Smlouvy o ES, čl. 30 odst. 3 Smlouvy o ESUO a čl. 121 odst. 3 Smlouvy o ESAE, nebo přinejmenším zneužila pravomoc, kterou jí tato ustanovení svěřují.

43 Tento žalobní důvod není možné uznat. V tomto bodě stačí odkázat na body 34 až 39 tohoto rozsudku, z nichž vyplývá, že sporná opatření spadají mezi ta, jež je orgán za současného stavu práva Společenství zmocněn vydávat v rámci své pravomoci vlastní organizace.

44 Z výše uvedených okolností vyplývá, že žaloba musí být zamítnuta.

ISAP ISAP ISAP ISAP

K nákladům řízení

45 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Nizozemské království nemělo ve věci úspěch a Rada po něm ve svém návrhu požaduje náhradu nákladů řízení, je důvodné tomuto státu uložit náhradu nákladů řízení. V souladu s čl. 69 odst. 4 prvním pododstavcem Francouzská republika, Evropský parlament a Komise Evropských společenství, jež byly vedlejšími účastníky, ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Nizozemskému království se ukládá náhrada nákladů řízení.

3) Francouzská republika, Evropský parlament a Komise Evropských společenství ponesou vlastní náklady.

ISAP ISAP ISAP ISAP