

Věc C-707/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

17. listopadu 2022

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. listopadu 2022

Žalobce:

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Žalovaný:

AVROTROS

Předmět původního řízení

Spor se týká žádosti mediální společnosti AVROTROS o přístup k různým dokumentům týkajícím se bezpečnosti letového provozu na letišti Schiphol.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost se týká otázky, v jakém rozsahu mohou mediální společnosti na základě vnitrostátní právní úpravy zpřístupňování informací získat informace z databáze, která spadá do oblasti působnosti nařízení č. 376/2014 o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto hlášení a navazujících opatření¹ (dále jen „nařízení č. 376/2014“), a případně v jaké formě. Konkrétně má předkládající soud pochybnosti o tom, zda je absolutní zákaz zpřístupnění těchto informací

¹– Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 376/2014 ze dne 3. dubna 2014 o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto hlášení a navazujících opatřeních a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 996/2010 a zrušení směrnic Evropského parlamentu a Rady 2003/42/ES, nařízení Komise (ES) č. 1321/2007 a nařízení Komise (ES) č. 1330/2007 (Úř. věst. 2014, L 122, s. 18).

stanovený ve vnitrostátním právu slučitelný s článkem 15 nařízení č. 376/2014, jakož i se svobodou projevu a informací zakotvenou v článku 11 Listiny a v článku 10 EÚLP.

Předběžné otázky

1a Co se rozumí „údaji o událostech“ a „přiměřenou ochranou důvěrnosti“ 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?

1b Patří souhrnné informace mezi „údaje o událostech“ ve smyslu čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014.

2a 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?

2b Platí to rovněž pro souhrnné údaje nebo ohlášené události?

3 V případě záporné odpovědi na otázky 2a a 2b: 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?

Uplatňovaná ustanovení unijního a vnitrostátního práva

Mezinárodní právo:

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), článek 10 (Svoboda projevu)

Unijní právo:

- Listina základních práv Evropské unie, článek 10 (Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání) a článek 11 (Svoboda projevu a informací);
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 376/2014 ze dne 3. dubna 2014 o hlášení událostí v civilním letectví, analýze těchto událostí a navazujících opatřeních, body 32, 33 a 45 odůvodnění, jakož i článek 13 („Analýza událostí a návazná opatření na úrovni členských států“), článek 15 („Ochrana důvěrnosti a vhodné používání informací“) a článek 16 („Ochrana zdroje informací“).

Nizozemské právo (ve znění ke dni 3. prosince 2018, tj. ke dni, kdy ministr vydal dílčí rozhodnutí II):

- Wet luchtvaart (zákon o letectví) ze dne 18. června 1992, články 1.1, 7.1 a 7.2;
- Wet openbaarheid van bestuur (zákon o transparentnosti veřejné správy), čl. 2 odst. 1, článek 3, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 a čl. 11 odst. 1;
- Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (říšský zákon o radě pro kontrolu bezpečnosti), čl. 59 odst. 5.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Podle kritické zprávy Onderzoeksraad voor veiligheid (rada pro kontrolu bezpečnosti) ze dne 6. dubna 2017 chtěla veřejná rozhlasová společnost AVROTROS získat od nizozemské vlády řadu dokumentů týkajících se bezpečnosti letového provozu na letišti Schiphol. Dne 15. února 2018 podala společnost AVROTROS příslušnou žádost na základě zákona o transparentnosti veřejné správy.
- 2 Vzhledem k tomu, že se dokumenty týkaly velkého počtu dokumentů, vydal příslušný ministr tři dílčí rozhodnutí. Umožnil přístup k části dokumentů. V případě 4 164 dokumentů (částečně) zamítl jejich zpřístupnění. Učinil tak zejména na základě čl. 59 odst. 5 říšského zákona o radě pro kontrolu bezpečnosti (utajení kontrolních šetření) nebo čl. 10 odst. 2 písm. e) nebo g) zákona o transparentnosti veřejné správy (utajení za účelem ochrany soukromí a zamezení nepřiměřeného zvýhodnění nebo diskriminace), nebo na základě čl. 11 odst. 1 zákona o transparentnosti veřejné správy (utajení osobních údajů) jako *lex specialis*.
- 3 Přístup k dokumentu 75.4 ministr zamítl dílčím rozhodnutím II na základě nařízení č. 376/2014 a čl. 10 odst. 2 písm. e) a g) zákona o transparentnosti státní správy (utajení za účelem ochrany soukromí a zamezení nepřiměřeného zvýhodnění nebo diskriminace) jako *lex specialis*.
- 4 Poté, co byla podána stížnost, ministr tato zamítavá rozhodnutí potvrdil.
- 5 Žaloba, kterou společnost AVROTROS proti tomuto potvrzujícímu rozhodnutí podala k rechtbank (okresní soud), byla úspěšná.
- 6 Mezitímním rozsudkem ze dne 30. září 2021 rechtbank (okresní soud) rozhodl, že tři rozhodnutí, která byla přijata na základě stížnosti týkající se 22 dokumentů, nebyla dostatečně odůvodněná. Zejména u dokumentu 75.4 není zjevné, které informace podle názoru ministra spadají pod nařízení č. 376/2014 a které pod čl. 10 odst. 2 písm. g) zákona o transparentnosti veřejné správy. Rechtbank (okresní soud) poskytl ministrovi možnost tento nedostatek odstranit ve lhůtě šesti týdnů. Ministr ovšem nedostatek ve stanovené lhůtě nenapravit.

- 7 V konečném rozsudku proto rechtbank (okresní soud) rozhodl o neplatnosti těchto tří rozhodnutí, tři dílčí rozhodnutí zrušil a uložil ministroví, aby uvedené dokumenty a výňatky, rovněž dokument 75.4, zpřístupnil.
- 8 Ministr podal jak proti mezitímnímu, tak proti konečnému rozsudku odvolání k Raad van State (státní rada), která je předkládajícím soudem.
- 9 Dokument 75.4 má 22 stran. V souladu s rozsudkem rechtbank (okresní soud) poskytne ministr navíc přístup k 9 stranám tohoto dokumentu. Zbývajících 13 stran nechce ministr zpřístupnit. Předmětem odvolání je otázka, zda ministr může důvodně odmítnout přístup k těmto 13 stranám.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 10 Ministr tvrdí, že se na 13 nezpřístupněných stran dokumentu 75.4 použije čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014. To se týká zejména zvláštní úpravy, která má na základě článku 2 zákona o transparentnosti veřejné správy přednost jako *lex specialis*. Zákon o transparentnosti veřejné správy se proto na těchto 13 stránkách dokumentu 75.4 nepoužije. Ministr poukazuje rovněž na odůvodnění změn zákona o letectví přijatých za účelem provedení nařízení č. 376/2014. Důvěrnost a ochrana jsou zde uváděny jako základní podmínky pro to, aby ohlášené informace mohly být poskytnuty. Pouhá skutečnost, že včas nevyužil možnosti nápravy nedostatků, kterou mu přiznal rechtbank (okresní soud), nemůže odůvodnit nepoužití tohoto speciálního ustanovení, na jehož základě není zpřístupnění přípustné.
- 11 Společnost AVROTROS uvádí, že v dokumentu 75.4 jde o souhrnné informace týkající se událostí, které shromáždili aktéři v odvětví letectví. Vzhledem k tomu, že se souhrnné informace netýkají údajů ani podrobností, čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 se nepoužije. Body odůvodnění nařízení č. 376/2014 spíše nabádají ke zpřístupnění tohoto druhu souhrnných informací. Tyto informace umožňují nahlédnout do bezpečnosti letového provozu na letišti Schiphol a v jeho okolí a veřejnost má na tyto informace nárok.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 12 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vykazuje mnoho společných znaků s věcí C-451/22 (z tohoto důvodu předkládající soud žádá o spojení těchto dvou věcí). Jsou pokládány stejné předběžné otázky jako ve věci C-451/22, ovšem doplněné o dvě podotázky týkající se souhrnných informací. Na rozdíl od věci C-451/22 chce ministr v projednávané věci utajit souhrnné informace.
- 13 Vystává přitom otázka, zda je zákon o letectví *lex specialis* ve vztahu k zákonu o transparentnosti veřejné správy a zda zákon o letectví provádí přímo použitelné nařízení č. 376/2014. Předkládající soud má, stejně jako již ve věci C-451/22,

pochybnosti, zda nařízení č. 376/2014 stanoví povinnost utajení všech informací týkajících se událostí.

Přesná oblast použití pojmu „údaje o událostech“ je nejasná. Stejně tak nejasné je, jak je nezbytné chápat „přiměřenou ochranu důvěrnosti“ ve vztahu k souhrnným informacím.

Podle názoru předkládajícího soudu by bylo možné považovat 13 nepřístupných stránek dokumentu 75.4 za „souhrnné informace“. Soud se zejména táže, jaké aspekty ze souhrnných informací jsou relevantní pro to, zda se jedná o údaje o událostech a jak lze zajistit přiměřenou ochranu jejich důvěrnosti.

- 14 Soudní dvůr by mohl rozhodnout, že čl. 15 odst. 1 nařízení č. 376/2014 brání takovému ustanovení, jako jsou články 7.1 a 7.2 zákona o letectví, podle kterých nesmí být z hlášení zpřístupněn žádný údaj. V tomto případě by se zákon o letectví, který se odchyluje od zákona o transparentnosti veřejné správy, nepoužil a je možné, že ministr neodůvodněně upustil od přezkumu na základě zákona o transparentnosti veřejné správy. Dále vyvstává otázka, zda příslušný vnitrostátní orgán může použít obecnou vnitrostátní právní úpravu zpřístupnění.

PRACOVNÍ DOKUMENT