

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 29. listopadu 2007¹

1. Tato věc předložená Soudnímu dvoru vznikla na základě dvou kasačních opravných prostředků podaných Švédským královstvím a M. Turcem proti rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 23. listopadu 2004, *Turco v. Rada*² (dále jen „napadený rozsudek“), kterým Soud zamítl žalobu na neplatnost podanou M. Turcem proti rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 19. prosince 2002, kterým mu byl odepřen přístup ke stanovisku právní služby Rady týkajícímu se určitého návrhu směrnice.

I – Rámec kasačního opravného prostředku

A – Použitelné právní předpisy

3. Článek 255 odst. 1 a 2 ES stanoví:

2. Na základě důvodů kasačního opravného prostředku vznesených žalobci na podporu projednávaných kasačních opravných prostředků se má Soudní dvůr vyjádřit k tomu, jakou má působnost a jak má být používána výjimka důvěrnosti stanovená ve prospěch právních stanovisek čl. 4 odst. 2 druhou odrážkou nařízení (ES) č. 1049/2001³.

„1. Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s odstavci 2 a 3.

2. Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Rada do dvou let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost postupem podle článku 251.“

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — T-84/03, Recueil, s. II-4061.

3 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

4. Na základě čl. 255 odst. 2 ES Rada přijala nařízení č. 1049/2001. Třetí, čtvrtý, šestý a jedenáctý bod tohoto nařízení zní následovně:

„(3) [...] Toto nařízení sjednocuje podněty, které orgány již učinily, aby se zvýšila průhlednost rozhodovacího procesu.

(4) Účelem tohoto nařízení je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům a stanovit obecné zásady a omezení tohoto přístupu podle čl. 255 odst. 2 Smlouvy o ES.

[...]

(6) Měl by být poskytnut širší přístup k dokumentům v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce, též v rámci přenesených pravomocí, a přitom zachována účinnost rozhodovacího procesu orgánů. Tyto dokumenty by měly být přístupné přímo v co nejširším rozsahu.

[...]

(11) V zásadě by měly být veřejnosti přístupné všechny dokumenty orgánů. Je však třeba chránit některé veřejné a soukromé zájmy prostřednictvím výjimek. Orgány by měly mít právo chránit své vnitřní konzultace a porady tam, kde je to třeba k zabezpečení jejich způsobilosti provádět své úkoly [...].“

5. Článek 1 písm. a) nařízení č. 1049/2001 uvádí, že toto nařízení má za cíl „vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise [...] uvedeného v článku 255 Smlouvy o ES tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům“.

6. Článek 2 odst. 1 tohoto nařízení přiznává všem občanům Unie a všem fyzickým a právnickým osobám, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, právo na přístup k dokumentům orgánů, „s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení“.

7. Článek 4 tohoto nařízení, nazvaný „Výjimky“, stanoví:

„[...]

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

stupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

[...]

[...]

– soudního řízení a právního poradenství,

7. Výjimky uvedené v odstavcích 1 až 3 se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. Výjimky lze uplatňovat nejdéle po dobu třiceti let. [...]"

[...].

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

B – *Skutkový stav*

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpří-

8. Dne 22. října 2002 požádal M. Turco Radu o přístup k dokumentům uvedeným na programu zasedání Rady „Spravedlnost a vnitřní věci“, které se konalo v Lucemburku ve dnech 14. a 15. října 2002, mezi nimiž bylo uvedeno, pod číslem dokumentu 9077/02, stanovisko její právní služby týkající se návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl ve členských státech.

9. Dne 5. listopadu 2002 mu Rada na základě čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 odepřela přístup ke stanovisku z důvodu, že „s ohledem na jeho obsah by zpřístupnění tohoto dokumentu mohlo vést k porušení ochrany interních právních stanovisek Rady“ a že „při neexistenci jakéhokoliv zvláštního důvodu naznačujícího, že se na zpřístupnění tohoto dokumentu váže zvláštní převažující veřejný zájem, generální sekretariát po zvážení zájmů rozhodl, že zájem na ochraně interních právních stanovisek má přednost před veřejným zájmem“.

10. Dne 22. listopadu 2002 předložil M. Turco potvrzující žádost, ve které poukázal na to, že Rada nesprávně použila výjimky z práva na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů uvedené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001, a tvrdil, že zásada demokracie a účasti občanů na legislativním procesu představuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění stanoviska právní služby Rady.

11. Rozhodnutím ze dne 19. prosince 2002 Rada připustila zpřístupnění úvodního odstavce uvedeného stanoviska, ve kterém je uvedeno, že stanovisko obsahuje rady právní služby Rady k otázce pravomoci Společenství ve věci přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce. Ve zbývajících částech však své stanovisko odmítla změnit. Potvrzení odepření přístupu Rada odůvodnila úvahami, že nezávislá stanoviska její právní služby vyžadují zvláštní ochranu, jelikož představují důležitý nástroj, který jí umožňuje ujistit se o slučitelnosti jejích právních aktů s právem Společenství a zajistit pokročení diskuse týkající se dotčených právních

aspektů, a že jejich zveřejnění může vést k nejistotě ohledně legality legislativních aktů přijatých na základě takových stanovisek, což může oslabit presumpci legality, kterou jsou tyto legislativní akty nadány, a tudíž ohrozit právní jistotu a stabilitu právního řádu Společenství. Převažující veřejný zájem, kterého se dovolává M. Turco, není podle Rady založen již na základě pouhé skutečnosti, že by zpřístupnění těchto stanovisek vyjádřených v rámci rozprav o návrzích právních předpisů zvýšilo transparentnost a otevřenost rozhodovacího procesu; to by se totiž dalo rovněž říct o všech písemných vyjádřeních nebo o všech podobných dokumentech právní služby, což by Radě prakticky znemožnilo, aby k nim odepřela přístup na základě čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, a zbavilo by tak toto ustanovení veškerého užitečného účinku.

12. Žalobou předloženou kanceláři Soudu dne 28. února 2003 podal M. Turco proti rozhodnutí Rady ze dne 19. prosince 2002 žalobu na neplatnost.

C – Napadený rozsudek

13. Na podporu svých návrhových žádání směřujících ke zrušení uplatnil žalobce jediný

žalobní důvod, vycházející z porušení čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, který podložil třemi argumenty.

14. Primárně uplatňoval žalobce pochybení ohledně právního základu, jelikož na právní stanoviska vypracovaná v rámci přezkumu návrhů právních předpisů se vztahuje výjimka stanovená čl. 4 odst. 3 tohoto nařízení, a nikoli výjimka stanovená čl. 4 odst. 2, která se vztahuje pouze na právní stanoviska vypracovaná v rámci soudních řízení. Soud tento výklad obhajovaný žalobcem nepřesvědčil, protože rozhodl, že tento výklad je v rozporu se zněním tohoto předpisu, který takové omezení neobsahuje, a že by vedl k tomu, že by skutečnost, že právní stanoviska jsou uvedena mezi výjimkami stanovenými nařízením č. 1049/2001, byla zbavena veškerého užitečného účinku, jelikož zákonodárce Společenství v čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení zamýšlel zakotvit výjimku vztahující se na právní stanoviska, odlišnou od výjimky týkající se soudních řízení. Stanoviska vydaná právní službou Rady v rámci soudních řízení jsou totiž již obsažena ve výjimce týkající se ochrany soudních řízení. Z tohoto důvodu se podle Soudu Rada mohla při zvažování, zda dát žalobci přístup k dotčenému stanovisku své právní služby, platně opřít o výjimku týkající se právních stanovisek upravenou čl. 4. odst. 2 druhou odrážkou nařízení č. 1049/2001.

15. Podpůrně se žalobce dovolával nesprávného uplatnění zmiňovaného čl. 4 odst. 2

tím, že Rada nesprávně posoudila, že všechna stanoviska vydaná její právní službou zasluhují ochranu důvěrnosti právních stanovisek, kterou zaručuje toto ustanovení, přičemž se měla vyslovovat k použití výjimek případ od případu, ve světle konkrétního posouzení každého právního stanoviska, aniž by prováděla jakoukoli kategorizaci. Zpochybnil rovněž případnost potřeby ochrany dotčeného právního stanoviska, kterou Rada v napadeném rozhodnutí uvedla. V odpovědi na první bod Soud uznal, že skutečnost, že dotčený dokument je právním stanoviskem, nemůže být sama o sobě důvodem pro odepření přístupu, protože Rada je povinna posoudit, zda dokumenty, jejichž zpřístupnění je požadováno, skutečně spadají pod výjimky stanovené v nařízení č. 1049/2001. Kromě toho se podle Soudu odůvodnění poskytnuté Radou k odepření přístupu k celému dotčenému právnímu stanovisku zřejmě týká všech jejích právních stanovisek týkajících se legislativních aktů, a nikoliv specificky dotčeného právního stanoviska. Argumentace žalobce je nicméně zamítnuta ze dvou důvodů: obecnost odůvodnění je odůvodněna skutečností, že uvedení dodatečných informací odkazujících zejména na obsah dotčeného právního stanoviska by zbavilo uplatňovanou výjimku jejího účelu; skutečnost, že Rada nakonec připustila zpřístupnění úvodního odstavce uvedeného stanoviska ukazuje, že dříve, než se vyjádřila k žádosti o přístup, přezkoumala Rada obsah tohoto stanoviska. Co se týče zpochybnění existence zájmu na ochraně dotčeného právního stanoviska, kterého se dovolávala Rada, odmítl Soud jakékoli nesprávné posouzení s odůvodněním, že zpřístupněním dotčeného právního stanoviska by jednak došlo ke zveřejnění interních diskusí Rady k otázce legality legislativního aktu, jehož se stanovisko týká, a tudíž by „s ohledem na zvláštní povahu těchto dokumentů“ byly vyvolány pochybnosti ohledně této legality, a jednak

by mohlo dojít ke zpochybnění nezávislosti stanovisek právní služby Rady.

16. V poslední řadě žalobce Radě vytýkal, že neověřila existenci převažujícího veřejného zájmu, zejména zájmu, jenž má spojitost s transparentností rozhodovacího procesu a zásadami otevřenosti a demokracie a odůvodňuje přístup veřejnosti k právním stanoviskům týkajícím se návrhů právních předpisů. I zde Soud zamítl jakékoli nesprávné posouzení, když uplatnil dvě úvahy. Všechna ustanovení nařízení č. 1049/2001 jsou založena na zásadách transparentnosti, otevřenosti a demokracie, takže uvedeného nařízení se od nich v zásadě musí lišit, nebo žalobce alespoň musí prokázat, což se mu v projednávaném případě nepodařilo, že s ohledem na specifické okolnosti projednávané věci je uplatnění těchto zásad natolik naléhavé, že přesahuje potřebu ochrany požadovaného dokumentu. Žadatel, který se hodlá dovolávat převažujícího veřejného zájmu způsobilého odůvodnit zpřístupnění právního stanoviska, mimoto přísluší, aby v rámci svého návrhu vyzval orgán k tomu, aby se k tomuto bodu vyjádřil, i když tento převažující veřejný zájem může uplatnit sám tento orgán i bez návrhu.

17. Jelikož žádný z argumentů vznesených žalobcem Soud nepřesvědčil, rozsudkem ze dne 23. listopadu 2004 žalobu na neplatnost směřující proti odepření přístupu ke stanovisku právní služby Rady zamítl.

II – Analýza kasačních opravných prostředků

18. Právě proti uvedenému rozsudku Soudu podali Švédské království a M. Turco kasační opravné prostředky k Soudnímu dvoru. Na podporu svých opravných prostředků navrhovatelé předkládají důvody kasačního opravného prostředku, kterými v podstatě a z větší části zpochybňují úvahy Soudu vedoucí k zamítnutí argumentů uplatněných v prvním stupni. Maurizio Turco na prvním místě uplatňuje chybný výklad čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 v tom, že Soud nesprávně posoudil, že právní stanoviska týkající se návrhů právních předpisů mohou spadat do působnosti tohoto ustanovení, zatímco na taková stanoviska lze použít pouze čl. 4 odst. 3 zmiňovaného nařízení. Zadruhé M. Turco a švédská vláda tvrdí, že Soud nesprávně použil čl. 4 odst. 2 druhou odrážku nařízení č. 1049/2001, když rozhodl, že právní stanoviska právní služby Rady týkající se návrhů právních předpisů spadají ze své podstaty pod výjimku ve prospěch právních stanovisek podle tohoto ustanovení. Zatřetí navrhovatelé vytýkají Soudu nepřesný výklad a nesprávné uplatnění převažujícího veřejného zájmu, který je způsobilý odůvodnit zveřejnění dokumentu v zásadě spadajícího pod výjimku důvěrnosti stanovenou pro právní stanoviska.

19. Než se budu podrobně zabývat těmito důvody kasačního opravného prostředku, je třeba se rychle vypořádat s dvěma M. Turcem posledně uvedenými důvody. Maurizio Turco nejdříve v zásadě Soudu vytýká, že porušil zásadu „společensví práva“. Ačkoli přístup k právnímu stanovisku může být odmítnut z důvodu, že jeho zveřejnění by

mohlo vyvolat pochybnost ohledně legality právního aktu, jehož se týká⁴, upřednostnil Soud vyhlídku na stabilní právní řád založený na protiprávních aktech. Tato argumentace nesporně nemůže obstát. V části odůvodnění napadené žalobcem Soud poukázal na nebezpečí, že zpřístupnění subjektivního názoru vyjádřeného právní službou Rady k legalitě legislativního aktu může být živnou půdou pro napadání těchto aktů žalobami, které se mohou ukázat jako unáhlené. Zmíněným názorem není dotčena legalita právního aktu, jehož se tento zmíněný názor týká. Právní služba Rady neposuzuje legalitu aktů, které tento orgán přijímá, ale její úloha se omezuje pouze na poskytnutí podpory Radě při hodnocení legality aktu *ex ante*, jelikož pouze Soudní dvůr je oprávněn v tomto bodě rozhodovat se silou právní pravdy. To je navíc důvod, proč je Rada zcela oprávněna nedbat negativního stanoviska své právní služby, ačkoli toto by bylo politicky složitější, kdyby bylo zveřejněno negativní stanovisko. Jak však správně tvrdila Rada, zveřejnění jejích stanovisek by paradoxně mohlo být na újmu nezávislosti a otevřenosti, se kterou její právní služba tato stanoviska vydává, a v důsledku toho i na úkor užitku, který z nich orgán může mít při svém posuzování legality aktu *a priori*.

20. Maurizio Turco rovněž Soudu vytýká nedostatečné odůvodnění, spočívající v tom, že neodpověděl na některé jeho argumenty týkající se nezávislosti právní služby Rady. K tomu, aby rozhodl o použití výjimky týkající se právních stanovisek, však Soud nebyl

povinen rozhodovat o nezávislosti této služby nebo jejích členů, ale o tom, v jakém rozsahu by zveřejnění jejích právních stanovisek mohlo ovlivnit nezávislost, a tedy nezávislost, se kterou se předpokládá, že je vydává. Soud tak učinil, když měl za to, že „nezávislost stanovisek právní služby“ může být důvodem pro odepření zveřejnění⁵. A nelze mu platně vytýkat, že v rámci tohoto posouzení neprojednal tvrzení žalobce, podle něhož by zpřístupnění stanovisek právní služby přispělo k ochraně právní služby Rady před nelegitimními vnějšími zásahy, pokud, jak Soud správně zdůraznil, žalobce na podporu svého tvrzení nepředložil žádné vysvětlení⁶. V tomto ohledu je třeba připomenout, že „povinnost Soudu uvést odůvodnění nelze vykládat tak, že by ukládala Soudu podrobné odpovědět na každý argument uplatněný některým z účastníků řízení, zvláště když není dostatečně jasný a přesný“⁷.

21. Vraťme se nyní k základům argumentace předložené žalobci. Pro jasnost přezkumu opodstatněnosti kasačního opravného prostředku nebudu probírat jeden důvod kasačního opravného prostředku po druhém, ale rozdělím svou analýzu do dvou etap. Nejdříve přezkoumám, zda se na právní stanoviska právní služby Rady týkající se návrhů právních předpisů vztahuje spíše výjimka stanovená čl. 4 odst. 2 druhou

5 — Napadený rozsudek, bod 79.

6 — Tamtéž.

7 — Rozsudky ze dne 11. září 2003, *Belgie v. Komise* (C-197/99 P, Recueil, s. I-8461, bod 81), a ze dne 11. ledna 2007, *Technische Glaswerkwe v. Komise* (C-404/04 P, Sb. rozh. s. I-3539, bod 90).

4 — Viz bod 78 napadeného rozsudku.

odrážkou nařízení č. 1049/2001 nebo výjimka upravená čl. 4 odst. 3 tohoto nařízení. Poté se budu zabývat tím, jakým způsobem se musí použít čl. 4 odst. 2 druhá odrážka.

svědčí ve prospěch toho, aby v této výjimce nebyla spatřována (pouze) ochrana právních stanovisek vypracovaných v rámci soudních řízení.

A – Působnost čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001

22. Pokrývá výjimka z práva na přístup k dokumentům upravená v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 ve prospěch právních stanovisek pouze právní stanoviska vydaná v rámci soudních řízení? Tento názor zastává M. Turco. Soud se podle něj proto dopustil nesprávného právního posouzení tím, že posoudil jako legální odepření přístupu k právnímu stanovisku vydanému právní službou Rady týkajícímu se návrhu nařízení stanovícího minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech, které vůči němu Rada uplatnila na základě zmiňovaného článku. Odepření zpřístupnění právních stanovisek vydaných právní službou Rady ohledně návrhů nařízení totiž může podle něj být založeno pouze na čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.

23. Tato argumentace při bližším zkoumání neobstojí. Souhlasím se Soudem v tom, že je třeba se domnívat, že znění čl. 4 odst. 2 nařízení 1049/2001 spolu s původem uvedení právních stanovisek v tomto ustanovení a užitečným účinkem tohoto uvedení

24. Nejdříve se budu zabývat doslovným výkladem. Znění čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 obecným způsobem zmiňuje ochranu „právního poradenství“. Ze zvolené formulace nevyplývá, že se vztahuje pouze na právní poradenství týkající se soudních řízení, což by vyplývalo ze znění typu „soudní řízení a především právní poradenství“ nebo „právní poradenství poskytované v rámci soudních řízení“. V důsledku toho není namístě rozlišovat tam, kde zákonodárce nečiní rozdíly. Z ustálené judikatury sice vyplývá, že výjimky ze zásady zpřístupnění dokumentů orgánů v co největší míře veřejnosti musí být vykládány a použity restriktivně⁸. Z toho M. Turco vyvozuje, že přístup k právním stanoviskům vydaným právními službami orgánů týkajícím se návrhů právních předpisů může být odepřen pouze na základě omezenější výjimky podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001. Tato výjimka je ovšem použitelná pouze v případě, kdy by zpřístupnění dokumentu „vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistujícího převažující veřejný zájem na zpřístupnění uvedeného dokumentu“, zatímco podle znění čl. 4 odst. 2 je přístup k dokumentu odepřen, pokud by jeho zpřístupnění „vedlo k poru-

8 — Pro připomenutí judikatury z nedávné doby, viz rozsudek ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada (C-266/05 P, Sb. rozh. I-1233, bod 63), jakož i rozsudek Soudu ze dne 12. září 2007, API v. Komise, (T-36/04, Sb. rozh. s. II-3201, bod 53).

šení ochrany právních stanovisek, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění“ tohoto dokumentu. Navrhovatel tuto svou dedukci obhajuje rovněž teleologickými úvahami vycházejícími ze šestého bodu zmiňovaného nařízení, podle kterého „by měl být poskytnut širší přístup k dokumentům v případech, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce“. Avšak zásady striktního výkladu výjimek a širokého výkladu práva na přístup mohou být použity pouze tam, kde je výklad namístě. *In claris non fit interpretatio*. Soud přitom správně zdůraznil⁹, že u pojmu „právní poradenství“ nevystává žádná obtíž při výkladu.

25. Tento závěr, který vyplývá ze znění čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 je potvrzen i poznatky o původu zavedení výrazu právní poradenství do tohoto ustanovení. Předpisy, které před nařízením č. 1049/2001 upravovaly právo na přístup k dokumentům, výslovně stanovovaly výjimku důvěrnosti pouze na základě ochrany soudních řízení, a nikoli ve prospěch ochrany právních stanovisek orgánů¹⁰. Proto chtěl zákonodárce Společenství v nařízení č. 1049/2001 zakotvit výjimku týkající se právních stanovisek vedle výjimky týkající se soudních řízení.

26. Pokud však chceme, aby toto výslovné zmínění právních stanovisek mělo užitečný účinek, je třeba souhlasit s tím, že se netýká pouze právních stanovisek vypracovaných v rámci soudních řízení, ale právě naopak. Soud totiž v normativním kontextu práva na přístup k dokumentům před nařízením č. 1049/2001 judikoval, že ochrana soudních řízení pokrývá „nejen spisy účastníků řízení nebo předložené akty, interní dokumenty týkající se šetření probíhající věci, ale rovněž komunikaci vztahující se k věci mezi dotčeným generálním ředitelstvím a právní službou nebo advokátní kanceláří“¹¹. V rámci tohoto nového normativního nástroje, kterým je nařízení č. 1049/2001, přitom *a priori* není důvod se odchýlovat od tohoto pojetí výrazu „soudní řízení“¹², neboť výraz „právní poradenství“ byl doplněn do zmiňovaného nařízení právě se znalostí tohoto pojetí výrazu „soudní řízení“ v judikatuře.

27. Jelikož jsou tedy, jak Soud správně uvedl¹³, právní stanoviska sepsaná v rámci soudních řízení již obsažena ve výjimce týkající se ochrany soudních řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, musí mít výjimka týkající se právního poradenství zakotvená v tomtéž ustanovení nutně odlišný dosah a zahrnovat právní stanoviska

9 — Bod 61 napadeného rozsudku.

10 — Viz kodex chování týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Komise ze dne 6. prosince 1993, (93/730/ES, Úř. věst. L 340, s. 41), rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 (Úř. věst. 340, s. 43), rozhodnutí Komise 94/90/ESUO, ES, Euratom ze dne 8. února 1994 (Úř. věst. L 46, s. 58) a rozhodnutí Evropského parlamentu 97/632/ES, ESUO, Euratom ze dne 10. července 1997 (Úř. věst. L 263, s. 27).

11 — Rozsudek ze dne 7. prosince 1999, Interporc v. Komise (T-92/98, Recueil, s. II-3521, bod 41),

12 — Soud tak ostatně výslovně rozhodl: viz rozsudek ze dne 6. července 2006, Franchet a Byk v. Komise (T-391/03 a T-70/04, Sb. rozh. s. II-2023, bod 89), a API v. Komise, uvedený výše, bod 60.

13 — Bod 65 napadeného rozhodnutí.

vydaná právními službami orgánů týkající se návrhů právních předpisů.

Společenství“ a k „soudním řízením“¹⁶. První byla později přeformulována tak, aby zahrnovala „způsobnost orgánů požádat o stanovisko jejich právních služeb“¹⁷, a po legislativní rozpravě byla nakonec tato formulace zkrácena a zpřesněna do podoby, která je uvedena v nařízení č. 1049/2001¹⁸.

28. Maurizio Turco přesto tvrdí, že cílem zařazení výrazu „právní poradenství“ do nařízení č. 1049/2001 je výhradně ozřejmení působnosti výjimky týkající se ochrany soudních řízení, jak vyplývá z rozsudku Interporc v. Komise. Kdyby tomu tak ale bylo, zvolili by autoři uvedeného nařízení bezpochyby odlišné znění typu, jak již bylo zmíněno výše, „soudní řízení a především právní poradenství“. Krom toho je toto tvrzení vyvráceno přípravnými pracemi na nařízení č. 1049/2001. Tyto přípravné práce jasně odhalují, že v žádném případě nebylo zamýšleno vytvořit spojitost mezi „soudními řízeními“ a „právním poradenstvím“, ale že cílem zařazení tohoto výrazu bylo zakotvit v textu předpisu řešení vyplývající z judikatury¹⁴, v níž byly za účelem ochrany důvěrnosti stanovisek právních služeb orgánů týkajících se návrhů právních předpisů ke kategoriím veřejného zájmu výslovně uvedeným tehdy platnými legislativními akty upravujícími právo na přístup k dokumentům doplněny kategorie „stabilita právního řádu Společenství“ a „řádné fungování orgánů“¹⁵. Jak připomněla Rada, původní návrh nařízení předložený Komisí stanovoval dvě různé výjimky vztahující se ke „stabilitě právního řádu

B – Použitelnost čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001

29. Za předpokladu, že právní stanoviska právních služeb orgánů týkající se návrhů právních předpisů jsou pokryta výjimkou důvěrnosti stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce, vytýkají oba navrhovatelé Soudu, že tuto výjimku uplatnit extenzivně, což je v rozporu se zásadou nejširšího možného přístupu k dokumentům orgánů, nejprve tehdy, když rozhodl, že všechna právní stanoviska jsou chráněna touto výjimkou, a poté tehdy, když příliš omezil působnost omezení této výjimky spočívajícího v existenci převažujícího veřejného zájmu, který může odůvodnit zpřístupnění požadovaného práv-

14 — Viz usnesení předsedy Soudu ze dne 3. března 1998, Carlsen a další v. Rada (T-610/97 R, Recueil, s. II-485).

15 — Literatura se ostatně nemýlí v tom, že zde spatřuje obnovu řešení Carlsen: viz zejména, 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* sv. 28 (2003), č. 3, s. 324, 334 a Peers, S., „The new regulation on access to documents: a critical analysis“, *YEL* 2002, s. 385, 400.

16 — Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise 2000/C 177 E/10 (Úř. věst. 2000, C 177 E, bod 70).

17 — Kompromisní návrh vypracovaný francouzským předsednictvím v prosinci 2000 (dok. 14938/00 ze dne 22. prosince 2000).

18 — Pozměněný návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise [KOM(2001) 299 konečná verze, Úř. věst. 2001, C 240 E, s. 165].

ního stanoviska. Tyto dva body přezkoumám postupně.

a zčásti na mylném pochopení působnosti výjimky týkající se právních stanovisek.

30. Tento úkol bude složitý. Článek 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001 patří k ustanovením, jejichž uplatňování se může jevit jako nemožný úkol. Zákodárce totiž usiloval o soužití dvou naprosto protikladných a obtížně slučitelných ustanovení ve stejném normativním prostoru, což neodolatelně připomíná to, co řekla Elisabeth Taylor Paulu Newmanovi ve filmu „Cat on a Hot Tin Roof“, natočeném podle divadelní hry Tennessee Williamse: „I’m not living with you. We occupy the same cage, that’s all“. Soudní dvůr bude stěží moci udělat víc, než se pokusit učinit soužití v této normativní „kleci“ co nejméně nepohodlným.

1. Otázka použití případ od případu výjimky důvěrnosti stanovené ve prospěch právních stanovisek

31. Podle obou navrhovatelů Soud nesprávně stanovil existenci obecné potřeby důvěrnosti právních stanovisek, která vede k vyloučení právních stanovisek jakožto kategorie dokumentů z práva na přístup. Tímto Soud nedodržel požadavek individuálního a konkrétního přezkoumání, jelikož žádost o přístup je možné zamítnout pouze vzhledem k obsahu každého vyžádaného dokumentu. Tuto výtku nelze přijmout, protože je založena zčásti na nesprávném výkladu napadeného rozsudku

a) Zásada přezkoumávání případ od případu

32. Je pravda, že z ustálené judikatury vyplývá, že přístup k požadovaným dokumentům lze odepřít pouze na základě posouzení každého požadovaného dokumentu směřujícího k určení, zda by jeho zpřístupnění s ohledem na skutečnosti, které obsahuje, skutečně vedlo k porušení veřejného zájmu chráněného výjimkou důvěrnosti. Tento požadavek konkrétního a individuálního přezkoumání v první řadě vyplývá ze zásady striktního výkladu a použití výjimek z práva na přístup¹⁹. Je rovněž dán zásadou proporcionality, která orgánům ukládá povinnost zvážit částečný přístup k dokumentu ke zpřístupnění těch informací, které se v něm vyskytují, na které se nevztahuje výjimka z přístupu k dokumentům²⁰; důvěrnost totiž lze uplatnit pouze v rozsahu nezbytném k ochraně veřejného zájmu odůvodňujícího výjimku ze zásady transparentnosti. Tato řešení, která byla uplatňována již v rámci právní úpravy před nařízením č. 1049/2001, platí za jeho účinnosti tím spíše

19 — Viz zejména rozsudek ze dne 11. ledna 2000, Nizozemsko a van der Wal v. Komise (C-174/98 P a C-189/98 P, Recueil, s. I-1, bod 27), rozsudky Soudu ze dne 6. února 1998, Interporc v. Komise (T-124/96, Recueil, s. II-231, body 49 až 52), ze dne 17. června 1998, Svenska Journalistförbundet v. Rada (T-174/95, Recueil, s. II-2289, body 110 až 112), ze dne 12. července 2001, Mattila v. Rada a Komise (T-204/99, Recueil, s. II-2265, bod 87), a ze dne 7. února 2002, Kuijjer v. Rada (T-211/00, Recueil, s. II-485, body 55 a 56).

20 — Viz zejména rozsudek ze dne 6. prosince 2001, Rada v. Hautala (C-353/99 P, Recueil, s. I-9565, body 26 až 30), rozsudek Soudu ze dne 12. října 2000, IT’s Corporation v. Komise (T-123/99, Recueil, s. II-3269, bod 44), a výše uvedený rozsudek Kuijjer v. Rada, bod 57.

vzhledem k tomu, že toto nařízení upravuje výkon práva, které v důsledku jeho zakotvení v článku 255 ES Amsterodamskou smlouvou získalo statut základního práva²¹. Proto není divu, že jsou prováděny v rámci uplatňování nařízení č. 1049/2001 také judikaturou. Podle soudu Společenství tento předpis směřuje k zajištění co nejširšího možného přístupu k dokumentům orgánů a výjimky důvěrnosti, které stanoví, proto musejí být vykládány a používány restriktivně²². Z toho vyplývá, že přezkum vyžadovaný pro vyřízení žádosti o přístup k dokumentům musí zaprvé vykazovat konkrétní charakter, jelikož pouhá okolnost, že se dokument dotýká zájmu chráněného určitou výjimkou, nemůže stačit k odůvodnění uplatnění této výjimky; přitom je třeba, aby orgán, po němž je zpřístupnění požadováno, předtím s ohledem na informace, jež dokument obsahuje, posoudil, zda přístup k dokumentu může konkrétně a skutečně porušit chráněný zájem a zda je nebezpečí porušení chráněného zájmu důvodně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické. Toto posouzení musí být rovněž individuální, tedy být uskutečněno pro každý požadovaný dokument, jelikož pouze takovéto posouzení umožňuje, aby orgán přiznal žadateli možnost částečného přístupu²³.

33. Soud v projednávané věci nicméně v žádném případě nedovolil Radě, jak mu vytýkají žalobci, provádění abstraktního a globálního posuzování nebezpečí ohrožení ochrany právních stanovisek, která by zpřístupnění požadovaného dokumentu způsobilo, ale postupoval v souladu s výše připomenutými zásadami. Poté, co výslovně připomenul povinnost Rady „v každém jednotlivém případě posoudit, zda dokumenty, jejichž zpřístupnění je požadováno, skutečně spadají pod výjimky stanovené v nařízení č. 1049/2001“²⁴, prověřil Soud, zda zmíněný orgán tuto povinnost řádně splnil.

34. Za tímto účelem si Soud nejdříve ověřil, zda je požadovaný dokument skutečně právním stanoviskem, a rozhodl, že je „stanoviskem právní služby Rady týkajícím se návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl ve členských státech“²⁵. Soud ale neomezil požadavek posouzení případ od případu pouze na toto. Ověřil také, zda „se Rada v projednávané věci nedopustila nesprávného posouzení tím, že měla za to [...], že zpřístupnění dotčeného právního stanoviska by vedlo k porušení ochrany, která se vztahovala na tento typ dokumentu“, protože „okolnost, že dotčeným dokumentem je právní stanovisko, nemůže sama o sobě odůvodnit použití dovolávané výjimky“²⁶. A teprve poté, co Soud zjistil, že Rada nakonec zpřístupnila úvodní odstavec předmětného právního stanoviska, zamítá žalobní důvod, podle něhož Rada nezkoumala obsah tohoto právního stanoviska, aby se vyjádřila ke sporné žádosti o přístup.

21 — K tomuto „povýšení“ práva na přístup k dokumentům si dovoluji odkázat na to, co jsem již prokázal ve svém stanovisku ze dne 18. července ve věci Švédsko v. Komise a další (C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-11389, body 37 až 40).

22 — Viz zejména výše uvedený rozsudek *Sison v. Rada*, body 61 až 63.

23 — Pro připomenutí této povinnosti konkrétního a individuálního posouzení, viz naposled rozsudek *API v. Komise*, výše uvedený, body 54 až 56, viz dřívější rozsudky Soudu ze dne 13. dubna 2005 *Verein für Konsumenteninformation v. Komise* (T-2/03, Recueil, s. II-1121, body 69 až 74), ze dne 14. prosince 2006, *Technische Glaswerke Ilmenau v. Komise* (T-237/02, Sb. rozh. s. II-5131, body 77 až 79), a *Franchet a Byk v. Komise*, výše uvedený, body 105 a 115 až 117.

24 — Bod 69 napadeného rozsudku.

25 — Bod 70 napadeného rozsudku.

26 — Body 71 a 72 napadeného rozsudku.

35. Postup Soudu musí být schválen. Posouzení ohledně osudu žádosti o přístup musí být provedeno „s ohledem na konkrétní informace, které dokumenty obsahují“, a nikoli podle kategorií dokumentů. To, že dokument je stanoviskem právní služby Rady týkajícím se legislativního návrhu, ani to, že se nazývá „právní stanovisko“, tedy není důvodem k tomu, aby automaticky požíval ochrany důvěrnosti právních stanovisek zaručené čl. 4 odst. 2 druhou odrážkou nařízení č. 1049/2001. Bez ohledu na jeho autora a název je třeba se ujistit, zda skutečně obsahuje právní stanovisko. Pokud tomu tak je, je nutné provést rozlišení mezi úvahami, které ve stanovisku představují obecné právní úvahy, které sdělují jeho obsah, a mezi úvahami, které vyjadřují skutečné mínění právní služby o legalitě legislativního návrhu. Vzhledem k povinnosti zajistit možnost částečného přístupu musí být první typ úvah zpřístupněn, o čemž se Soud ujistil, když uvedl, že Rada nakonec M. Turcovi sdělila úvodní odstavec, který uvádí, že dotčené stanovisko obsahuje rady právní služby Rady k otázce pravomoci Společenství ve věci přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce²⁷.

na informacích, které jsou v tomto dokumentu skutečně obsaženy²⁸. Z judikatury je nicméně zřejmé, že obecné odůvodnění týkající se určité kategorie dokumentů je přípustné v případech, kdy se uvedení konkrétních důvodů pro odepření přístupu k dokumentu ukáže nemožným, nemá-li být zpřístupněn obsah tohoto dokumentu nebo jeho podstatná část, a tudíž nemá-li být výjimka zbavena svého hlavního účelu tím, že dojde k ohrožení zájmu, jenž má výjimka důvěrnosti chránit²⁹. Proto M. Turco nemůže právem vytýkat Soudu, že po Radě nevyžadoval konkrétní odůvodnění k požadovanému dokumentu. Soud sice výslovně uznal, že úvahy uvedené Radou k odůvodnění odepření přístupu představují odůvodnění použitelné na všechna právní stanoviska Rady týkající se legislativních aktů, a nikoliv specificky na dotčené právní stanovisko. Usoudil však, že obecnost odůvodnění je v projednávané věci odůvodněna „skutečností, že uvedení dodatečných informací odkazujících zejména na obsah dotčeného právního stanoviska by zbavilo výjimku jejího účelu“³⁰.

b) Meze posouzení případ od případu

36. Je pravda, že nestačí, aby bylo provedeno pouze konkrétní a individuální posouzení, ale z odůvodnění zamítavého rozhodnutí musí být také patrné dodržení této povinnosti. Odůvodnění předložené orgánem ohledně odepření přístupu tedy nelze v zásadě omezit na obecné posouzení týkající se povahy nebo druhu dokumentů, k nimž náleží požadovaný dokument, ale musí být založeno

37. Postup Soudu musí být také správně pochopen. Obecnost odůvodnění odepření

27 — Viz bod 75 napadeného rozsudku.

28 — Viz zejména výše uvedené rozsudky *JT's Corporation v. Komise*, body 46 a 65, rozsudek *Franchet a Byk v. Komise*, bod 130, ze dne 16. prosince 2006, *Technische Glaswerke Ilmenau v. Komise*, body 77 a 80 až 83, a *API v. Komise*, body 66 až 68.

29 — Viz zejména rozsudek *Sison v. Rada*, výše uvedený, bod 83, a rozsudek *API v. Komise*, výše uvedený, bod 67.

30 — Bod 74 napadeného rozsudku.

přístupu poskytnutého v projednávané věci Radou lze vysvětlit také tím, že požadavek konkrétního a individuálního posouzení žádosti o přístup k právním stanoviskům nemůže být neomezený. Vše, co je v požadovaném dokumentu vyjádřením názoru právní služby na legalitu legislativního návrhu, tedy vše, co představuje právní stanovisko jako takové, je v zásadě chráněno čl. 4 odst. 2 druhou odrážkou nařízení č. 1049/2001. Toto ustanovení se sice vztahuje pouze na právní stanovisko, ale zároveň na právní stanovisko v jeho plném rozsahu. Posouzením případ od případu má tedy být určeno pouze to, do jaké míry požadovaný dokument spadá do oblasti výjimky důvěrnosti ve prospěch právních stanovisek, tedy zjištěno, co v dokumentu vyjadřuje právní stanovisko. Článek 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001 totiž zavedl obecnou presumpci důvěrnosti právních stanovisek vydaných právními službami orgánů k legislativním návrhům, a to právě z důvodů uplatněných Radou k odůvodnění jejího rozhodnutí odepřít v projednávané věci přístup k požadovanému právnímu stanovisku.

důvěrnosti pro právní stanoviska právních služeb orgánů týkající se legislativních návrhů z důvodu, že „zpřístupnění dokumentů takového povahy by mělo za následek zveřejnění projednávání a výměny názorů uvnitř orgánů ohledně legality a významu právního aktu, jenž má být přijat, a že by tudíž [...] mohlo vést ke ztrátě zájmu orgánů o písemná stanoviska právních služeb“; jinak řečeno, z důvodu „že zpřístupnění těchto dokumentů by mohlo vyvolat nejistotu, co se týče legality aktů společenství a mít negativní důsledky na fungování orgánů Společenství“³³. Následně odůvodnily tuto výjimku „veřejným zájmem, který vyžaduje, aby orgány mohly využívat stanovisek své právní služby, vydaných zcela nezávisle“³⁴. A jak jsem již připomenul, toto řešení, k němuž dospěla judikatura, zákonodárce převzal do nařízení č. 1049/2001.

38. K osvědčení tohoto tvrzení postačí stručné připomenutí historie tohoto ustanovení. Generální advokát Jacobs již dříve prosazoval, aby stanovisko poskytnuté právní službou Rady nemohlo být bez výslovného povolení Rady uplatněno některým z účastníků řízení před Soudním dvorem, jelikož jeho zpřístupnění „bude zjevně na újmu veřejnému zájmu, kterým je disponovat nezávislým právním stanoviskem“³¹. Jak jsem již uvedl výše³², samy soudy Společenství méně než tři roky poté stanovily výjimku

39. Takto byla stanovena zásada nezpřístupňování právních stanovisek, která pokrývá zejména všechna právní posouzení legislativních návrhů vydaná právními službami orgánů. I když některé členské státy, jako např. Švédské království, zakotvily ve svém vnitrostátním právu opačné řešení, jedná se o výsledek politického rozhodnutí zákonodárce Společenství, který se nechal přesvědčit důvody připomenutými výše.

33 — Viz usnesení Carlsen a další v. Rada, výše uvedené, bod 46.

34 — Usnesení ze dne 23. října 2002, Rakousko v. Rada (C-445/00, Recueil, s. I-9151, bod 12), rozsudek soudu ze dne 8. listopadu 2000, Ghignone a další v. Rada (T-44/97, Recueil FP, s. I-A-223 a II-1023, bod 48), a usnesení Soudu ze dne 10. ledna 2005, Gollnisch a další v. Parlament (T-357/03, Sb. rozh. s. II-1, bod 34).

31 — Stanovisko ve věci Španělsko v. Rada (rozsudek ze dne 13. července 1995, C-350/92, Recueil, s. I-1985, I-1988, bod 35).

32 — Bod 26 výše uvedeného stanoviska.

40. Zájem chráněný výjimkou důvěrnosti upravenou pro právní stanoviska totiž v zásadě odůvodňuje utajení všech právních stanovisek právních služeb orgánů k legislativním návrhům. Přístup ke kterémukoli tomuto stanovisku může konkrétně a skutečně narušit způsobilost orgánu získat od své právní služby pravdivé, objektivní, úplné, a tudíž pro orgán užitečné stanovisko pro posouzení legality legislativního předpisu. Zpřístupnění takového stanoviska by právní službu vedlo ke zdrženlivosti a obezřetnosti při jejich sepisování tak, aby nebyla dotčena rozhodovací kapacita orgánu. Přínos, který by stanovisko pro orgán představovalo, by tím byl značně oslaben. Navíc se lze obávat toho, že možnost zpřístupnění právních stanovisek by napříště vedla právní službu k vyjádření hlavních aspektů výhradně ústně, což by transparentnost mohlo oslabit ještě víc než uplatnění zásady nezpřístupňování právních stanovisek. Není snad třeba připomínat, že lepší může být někdy nepřítelem dobrého. Krom toho v případě, kdy se orgán rozhodne, že nebude následovat negativní stanovisko své právní služby, může být v případě následného zpochybnění v soudním řízení zpřístupnění tohoto stanoviska na újmu schopnosti orgánu hájit svou činnost u soudu, a to tím spíše, že ho bude zastupovat jeho právní služba.

nezasluhují. V rozporu s chráněným zájmem bude zejména snaha o rozlišování mezi „pozitivními“ nebo „neškodnými“ stanovisky, která by měla být zpřístupněna, a stanovisky „negativními“ nebo „citlivými“, která by měla zůstat důvěrná. Jak Rada správně odpověděla, odepření zpřístupnění by pak ukázalo, že se jedná o negativní stanovisko, a mělo by tedy veškeré již uvedené nepříznivé účinky, které má výjimka důvěrnosti, právě vyloučit. Není možné souhlasit ani se švédskou vládou, podle které je třeba zohlednit stadium, ve kterém se nachází rozhodování o právním aktu. Rada opět správně namítla, že legalita legislativního aktu může být kdykoli zpochybněna prostřednictvím předběžné otázky nebo námitkou protiprávnosti. V tomto bodě lze naprosto souhlasit se Soudem, podle kterého „vzhledem ke zvláštní povaze stanovisek právních služeb tyto dokumenty v zásadě postupem času neztrácejí svůj důvěrný charakter“. Soud dodal, že „jejich zpřístupnění by mohlo vždy ohrozit veřejný zájem na stabilitě právního řádu Společenství, jakož i správné fungování orgánů Společenství, jelikož se zdá, že plynutí času naruší důvody [...], které odůvodňují takovou výjimku z práva na přístup“³⁵. Úvahy týkající se plynutí času tudíž neumožňují účelně zpochybnit to, že nařízení č. 1049/2001 stanovilo zásadu nezpřístupňování všech právních stanovisek. To nicméně neznamená, že by tyto úvahy neměly žádný dopad, ale jak uvidíme, zohlednění uplynulého času přichází v úvahu pouze ve stadiu posouzení převažujícího veřejného zájmu, který odůvodňuje zpřístupnění právního stano-

41. Na rozdíl od toho, co tvrdí oba navrhovatelé, není tedy nutné činit rozdíl mezi těmi právními posouzeními obsaženými v právním stanovisku, která si zasluhují ochranu stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001, a těmi, která tuto ochranu

35 — Usnesení Carlsen a další v. Rada, výše uvedené, bod 50.

viska jako odchylku od důvěrnosti, které právní stanoviska v zásadě požívají.

42. Jak vidno, ochrana důvěrnosti všech právních stanovisek vydaných k legislativním návrhům vyplývá ze samotné povahy veřejného zájmu, ze kterého vychází výjimka stanovená čl. 4 odst. 2 druhou odrážkou nařízení č. 1049/2001. Soud proto správně posoudil sporné odepření přístupu jako legální „s ohledem na zvláštní povahu takových dokumentů“, a protože „nezávislost stanovisek právní služby [...] může představovat zájem, který musí být chráněn“³⁶.

43. I když tedy není pochyb o tom, že, jak už Soud rozhodl jinde, „povinnost orgánu provést konkrétní a individuální posouzení obsahu dokumentů uvedených v žádosti o přístup představuje řešení, které se uplatní jako zásada a použije se na všechny výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 bez ohledu na oblast, ke které se požadované dokumenty vztahují“³⁷, rozsah tohoto požadavku v rámci uplatnění výjimky důvěrnosti právních stanovisek se liší od jeho rozsahu v rámci uplatňování jiných výjimek. V posledně uvedených případech záleží to, zda zpřístupnění dokumentu může skutečně ohrozit chráněný zájem, nejen na předmětu dokumentu, ale také na povaze infor-

mací, které obsahuje. Například zpřístupnění dokumentu týkajícího se inspekce či vyšetřování nemusí automaticky zabránit jejich dokončení ani ohrozit ochranu cílů inspekce nebo vyšetřování³⁸. Stejně tak, pokud dokument obsahuje negativní informace nebo posouzení o politické situaci nebo ochraně lidských práv v některé třetí zemi, neznamená to nutně, že jeho zpřístupnění ovlivní mezinárodní vztahy Unie³⁹.

44. Souhlasím ovšem s tím, že analýza, kterou předkládám, stanoví značná omezení pro posuzování výjimky důvěrnosti právních stanovisek případ od případu. Nicméně je to, znovu opakuji, pouze výsledek toho, že je obtížné vtisknout naprosto rozporné legislativní formulaci v praxi užitečný účinek a rozumný význam.

45. Z výše uvedeného vyplývá, že Soud neporušil požadavek individuálního a konkrétního posouzení požadovaných dokumentů pro účely uplatnění výjimky důvěrnosti právních stanovisek.

36 — Body 78 a 79 napadeného rozsudku.

37 — Výše uvedené rozsudky ze dne 14. prosince 2006, Technische Glaswerke Ilmenau v. Komise, bod 85, a API v. Komise, bod 57.

38 — Viz rozsudek Franchet a Byk v. Komise, výše uvedený, body 104 až 134.

39 — Viz výše uvedený rozsudek Kuijter v. Rada.

2. Výjimka z výjimky vycházející z existence převažujícího veřejného zájmu

a) Identifikace převažujícího veřejného zájmu

46. Důvěrnost právních stanovisek nicméně není absolutní. Zásada nezveřejňování zmíněných stanovisek stanovená čl. 4 odst. 2 druhou odrážkou nařízení č. 1049/2001 musí na základě téhož ustanovení ustoupit, pokud zpřístupnění požadovaného dokumentu odůvodňuje „převažující veřejný zájem“. Konkrétní posouzení požadovaného dokumentu je ostatně nutné provést i za účelem poměrování mezi zájmem chráněným výjimkou z práva na přístup stanovenou ve prospěch právních stanovisek a případnými převažujícími veřejnými zájmy⁴⁰.

48. První výše připomenutý důvod kasačního opravného prostředku vznáší choulotivou otázku povahy „převažujícího veřejného zájmu“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, který odůvodňuje zpřístupnění právního stanoviska jako výjimku z důvěrnosti, která je pro dokumenty tohoto typu v zásadě zaručena. Jedná se o veřejný zájem na přístupu k dokumentům, který za zvláštních okolností projednávané věci převažuje nad veřejným zájmem, který nařizuje ochranu právních stanovisek, nebo o veřejný zájem odlišný od veřejného zájmu na přístupu k dokumentům a převažující nad ním?

47. V tomto ohledu M. Turco vytýká Soudu, že nesprávně rozhodl, že převažující veřejný zájem, který je způsobilý odůvodnit zpřístupnění dokumentu, se v zásadě musí lišit od zásad transparentnosti, otevřenosti a demokracie nebo účasti občanů na rozhodovacím procesu, na nichž stojí nařízení č. 1049/2001, ledaže by žadatel prokázal, že za zvláštních okolností projednávané věci vykazuje uplatnění těchto zásad takovou naléhavost, že překračuje nezbytnost ochrany sporného dokumentu. Také Soudu vytýká, že tím, že nenařídil předložení předmětného právního stanoviska, si znemožnil ověřit, zda Rada správně poměřila převažující veřejný zájem a potřebu ochrany právních stanovisek.

49. Tím, že dal Soud přednost druhé části alternativy, zatížil navrhovatele úkolem označit veřejný zájem, který je odlišný a převažující nad veřejným zájmem na transparentnosti, otevřenosti, demokracii a účasti občanů na rozhodovacím procesu. Jde o úkol natolik obtížný, že není výrazná pravděpodobnost, že by byl přístup k dokumentu kdy přiznán na základě existence převažujícího veřejného zájmu⁴¹. Naráží na nepřekonatelný problém určit veřejné zájmy, které by byly důležitější než „obyčejný“ veřejný zájem související s transparentností.

40 — Viz v tomto smyslu rozsudek API v. Komise, výše uvedený, bod 54.

41 — Jak správně zdůraznila literatura: viz zejména Kranenborg, H. R., „Is it time to revise the European regulation on public access to documents?“, *European public law*, sv. 12, 2006, č. 2, s. 251, zejména s.259, 261 a 262.

50. Tento výklad textu nařízení č. 1049/2001 přitom není nutný. Nepřesvědčil mě argument uvedený Soudem, podle kterého vzhledem k tomu, že veškerá ustanovení tohoto nařízení stojí na zásadách transparentnosti, otevřenosti, demokracie a účasti občanů na rozhodovacím procesu, musí být převažující veřejný zájem způsobilý odůvodnit zpřístupnění dokumentu jako výjimku ze zásady důvěrnosti právních stanovisek od těchto zásad v zásadě odlišný. Podle mého názoru ukládá poslední věta čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 dotyčnému orgánu ve skutečnosti povinnost poměřit veřejný zájem chráněný výjimkou důvěrnosti a veřejný zájem na přístupu k dokumentům, a to s ohledem na obsah požadovaného dokumentu a na zvláštní okolnosti projednávaného případu. Jinými slovy, smyslem tohoto ustanovení, co se týče výjimky z důvěrnosti právních stanovisek, je to, že veřejný zájem, na kterém stojí ochrana právních stanovisek, sice v zásadě převažuje nad veřejným zájmem na přístupu k dokumentům, ale může se stát, že analýza okolností projednávaného případu a obsahu požadovaného právního stanoviska nakloní rovnováhu proti sobě stojících zájmů opačným směrem.

51. Tento výklad zastával rovněž generální advokát Geelhoed, když tvrdil, že „jednoznačně vyplývá ze znění“ čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001, že na základě tohoto ustanovení „orgány jsou při posuzování odepření přístupu k dokumentům povinny poměřovat zvláštní zájem chráněný odepřením přístupu (např. ochrana obchodních zájmů, soudního řízení nebo rozhodovacího procesu) s obecným zájmem na

zpřístupnění dotčeného dokumentu“⁴². Zdá se, že se judikatura Soudu následující po napadeném rozsudku rovněž orientuje spíše tímto směrem. Soud poukazuje na výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 a uvádí, že zachovávají posuzovací pravomoc orgánů, která „jim umožňuje vážit jednak svůj zájem na zachování tajnosti svých porad, a jednak zájem občana na získání přístupu k dokumentům“⁴³.

52. Zdá se mi totiž, že pouze tento výklad může propůjčit účinnost výjimce z výjimek zaručujících důvěrnost, která vychází z existence převažujícího veřejného zájmu. Prokazují to i příklady převažujících veřejných zájmů, které Rada předložila na jednání. I když souhlasí s analýzou Soudu, podle které se převažující veřejné zájmy musí lišit od zásad, na nichž stojí nařízení č. 1049/2001, ozřejmují zmíněné příklady problém spočívající v obtížnosti, ba nemožnosti rozlišení. Tak je tomu u uváděné možnosti zpřístupnit nesporné právní stanovisko: vysvětluje se skutečností, že cíl ochrany právních stanovisek, který spočívá v zachování způsobilosti orgánu využívat pravdivých a nezávislých stanovisek a snaze nevyvolávat zpochybnutí legality legislativního aktu, nevyžaduje důvěrnost těchto stanovisek, takže veřejný zájem na přístupu k dokumentům opět převládne. Stejně tak je tomu v případě právních stanovisek, která jsou vydána za účelem jejich zveřejnění, kde je důvodem skutečnost,

42 — Stanovisko ve věci Sison v. Rada, výše uvedené, bod 27.

43 — Rozsudek Soudu ze dne 25. dubna 2007, WWF European Policy Programme v. Rada (T-264/04, Sb. rozh. s. II-911, bod 44).

že cílem zpřístupnění je právě ukončit jakoukoli diskuzi o legalitě činnosti orgánu.

53. Stejně tak musí být zohledněn dotčeným orgánem uplynutý čas potud, pokud může vést k takové ztrátě intenzity důvodů veřejného zájmu odůvodňujících principiální důvěrnost právních stanovisek, že převáží veřejný zájem na transparentnosti. Tak by tomu mohlo být zejména v případě, kdy právní akt, který byl předmětem žádaného právního stanoviska, byl mezitím zrušen.

54. Rada tedy měla v projednávané věci poměřit potřebu ochrany právních stanovisek spojenou s ochranou stability právního řádu Společenství a nezávislosti stanovisek své právní služby a veřejný zájem na transparentnosti. Na rozdíl od toho, k čemu dospěl v napadeném rozsudku⁴⁴ Soud, nemůže být tato povinnost poměření kladená na příslušný orgán omezena na předchozí prokázání žadatelem, že s ohledem na zvláštní okolnosti projednávaného případu vykazuje zásada transparentnosti takovou naléhavost, že překračuje nezbytnost ochrany dotčeného právního stanoviska. To by znamenalo opomenout, že jeden z důvodů existence konkrétního a individuálního posouzení uloženého dotčenému orgánu tkví v této povinnosti poměřit proti sobě stojící veřejné zájmy⁴⁵. Znamenalo by to především uložit žadateli příliš těžké důkazní břemeno: jak by mohl prokázat zájem na zpřístupnění právního

stanoviska navzdory principiálnímu zájmu na zachování jeho důvěrnosti, když mu není znám jeho obsah? Nejčastěji mu nezbude, jako v projednávaném případě, než se dovolávat převažujícího veřejného zájmu v jeho obecném pojetí. Provést takovéto posouzení na základě obsahu dotčeného dokumentu a zvláštních okolností projednávaného případu přísluší pouze Radě, a je to i její povinnost. Ostatně se zdá, že Soud v jednom pozdějším rozhodnutí, než je rozsudek, který je předmětem tohoto kasačního opravného prostředku, již nezamýšlel žadateli takové důkazní břemeno uložit. Rozhodl totiž, že skutečnost, že se žadatel o přístup nedovolává žádného veřejného zájmu, který se odlišuje od zásad transparentnosti a demokracie, „automaticky neznamená, že není nezbytné provést zvážení proti sobě stojících zájmů“, jelikož „poukázání na tyto zásady může s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem věci vykazovat takovou naléhavost, že překračuje nezbytnost ochrany sporných dokumentů“⁴⁶.

55. Rozhodnutím, že převažující veřejný zájem způsobilý odůvodnit zpřístupnění dokumentu se v zásadě musí lišit od zásad transparentnosti, otevřenosti a demokracie nebo účasti občanů na rozhodovacím procesu, na nichž stojí nařízení č. 1049/2001, ledaže žadatel předložil důkaz, že poukázání na tyto zásady s ohledem na zvláštní okolnosti projednávaného případu vykazuje takovou naléhavost, že překračuje nezbytnost ochrany sporných dokumentů, Soud tedy podal nesprávný výklad čl. 4 odst. 2 poslední

44 — Viz bod 83 napadeného rozsudku.

45 — Viz rozsudek API v. Komise, výše uvedený, bod 54.

46 — Tamtéž, bod 97.

věty nařízení č. 1049/2001, a tudíž nesprávně právně posoudil věc.

v projednávané věci, jak jsem již vyzdvihl, Soud nesprávně vyložil pojem „převažující veřejný zájem“, který odůvodňuje výjimku z důvěrnosti právních stanovisek, není ani nutné, ba ani možné se vyjadřovat k opodstatněnosti žalobního důvodu předloženého v tomto ohledu M. Turcem.

b) Přezkum poměření veřejných zájmů

56. Maurizio Turco, podporovaný nizozemskou vládou, dále Soudu vytýká, že nevyhověl jeho návrhu na organizační procesní opatření směřující k tomu, aby Rada předala Soudu dotčené právní stanovisko. Tím si Soud znemožnil přezkoumat, zda Rada správně vyhodnotila předmětné veřejné zájmy. Přitom Soudu přísluší, aby přezkoumal poměření veřejných zájmů, které si žádá uplatnění výjimky důvěrnosti právních stanovisek, uskutečněné dotčeným orgánem, přičemž mu však ponechá široký prostor pro uvážení. Účinný soudní přezkum zpravidla předpokládá, že se Soud seznámí s obsahem dotčeného právního stanoviska, přičemž současně zaručí jeho důvěrnost vzhledem k žalobci, jak mu to umožňuje čl. 67 odst. 3 jeho jednacího řádu. Za tímto účelem Soud ostatně zpravidla nařídí dotčenému orgánu předložit dotčené právní stanovisko⁴⁷. Přínos tohoto organizačního procesního opatření záleží nicméně vždy na posouzení učiněném Soudem v každé věci. Jelikož

57. V souladu s článkem 61 statutu Soudního dvora, je-li kasační opravný prostředek opodstatněný, může Soudní dvůr vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje. V projednávané věci tomu tak je. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že Rada odmítla zpřístupnit dotčené právní stanovisko na základě převažujícího veřejného zájmu, kterého se dovolával M. Turco, protože měla za to, že převažující veřejný zájem stanovený čl. 4 odst. 2 poslední větou nařízení č. 1049/2001 nemůže být založen na veřejném zájmu na transparentnosti a otevřenosti rozhodovacího procesu. Rada vycházela z této nesprávné právní analýzy a neposoudila, zda veřejný zájem na transparentnosti nemůže v projednávaném případě převýšit nad potřebou ochrany, která v zásadě odůvodňuje důvěrnost právních stanovisek, a tudíž odůvodnit zpřístupnění požadovaného právního stanoviska. Žalobní důvod vznesený M. Turcem v prvním stupni, podle kterého Rada neověřila existenci převažujícího veřejného zájmu, kterého se dovolával, je tudíž opodstatněný. Z těchto důvodů musí být sporné rozhodnutí o odeprání zpřístupnění zrušeno.

47 — Viz výše uvedené rozsudky *Mattila v. Rada a Komise*, bod 18; *Kuijver v. Rada*, bod 21, a *Franchet a Byk v. Komise*, bod 36.

IV – Závěry

58. Z výše uvedených důvodů navrhuji Soudnímu dvoru, aby:

- zrušil rozsudek Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 23. listopadu 2004, *Turco v. Rada* (T-84/03) jako postižený vadou spočívající v porušení práva Společenství tkvícím v nesprávném výkladu a použití čl. 4 odst. 2 poslední věty nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

- zrušil rozhodnutí Rady ze dne 19. prosince 2002, kterým byl M. Turcovi odepřen přístup ke stanovisku právní služby týkajícímu se návrhu směrnice stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.