

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

1. července 2008*

Ve spojených věcech C-39/05 P a C-52/05 P,

jejichž předmětem jsou dva kasační opravné prostředky na základě článku 56 statutu Soudního dvora, podané dne 31. ledna a 4. února 2005,

Švédské království, zastoupené K. Wistrand a A. Falk, jako zmocněnkyněmi, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Maurizio Turco, s bydlištěm v Pulsano (Itálie), zastoupený O. Brouwerem a C. Schillemansem, advocaten,

účastníci řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelé),

podporovaní

Nizozemským královstvím, zastoupeným H. G. Sevenster a C. M. Wissels, jakož i M. de Gravem, jako zmocněnci,

vedlejším účastníkem v řízení o kasačním opravném prostředku,

* Jednací jazyk: angličtina.

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Rada Evropské unie, zastoupená J.-C. Pirisem, M. Bauerem a B. Driessenem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

Dánské království, zastoupené B. Weis Fogh, jako zmocněnkyní, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Finská republika, zastoupená A. Guimaraes-Purokoski a J. Heliskoskim, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, zastoupené V. Jackson, S. Nwaokolo a T. Harris, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s J. Stratford, barrister, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

Komise Evropských společenství, zastoupená M. Petittem, C. Dockseyem a P. Aaltem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastníci řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis a U. Lõhmus, předsedové senátů, K. Schiemann (zpravodaj), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský a J. Klučka, soudci,

generální advokát: M. Poiares Maduro,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. září 2007,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 29. listopadu 2007,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svými kasačními opravnými prostředky se Švédské království (věc C-39/05 P) a M. Turco (věc C-52/05 P) domáhají zrušení rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 23. listopadu 2004, Turco v. Rada (T-84/03, Sb. rozh. s. II-4061, dále jen „napadený rozsudek“), v rozsahu, v němž Soud zamítl žalobu M. Turca směřující ke zrušení rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 19. prosince

2002, kterým mu byl odepřen přístup ke stanovisku právní služby Rady, jež se týká návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech (dále jen „sporné rozhodnutí“). Švédské království se mimoto domáhá, aby Soudní dvůr sám rozhodl o žalobě tak, že zruší sporné rozhodnutí.

- 2 Důvody kasačního opravného prostředku vznesené navrhovateli vyzývají Soudní dvůr k tomu, aby rozhodl o rozsahu a použití výjimky z povinnosti zpřístupnit dokumenty, která je stanovena v případě porušení ochrany právního poradenství v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce 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).

Právní rámec

- 3 Článek 255 ES zajišťuje, mimo jiné každému občanu Evropské unie, právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise Evropských společenství, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené Radou z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu.
- 4 Nařízení č. 1049/2001 bylo přijato Radou na základě čl. 255 odst. 2 ES.
- 5 První až čtvrtý, šestý a jedenáctý bod odůvodnění uvedeného nařízení znějí následovně:

- „(1) V čl. 1 druhém pododstavci Smlouvy o Evropské unii je vyjádřena zásada průhlednosti prohlášením, že Smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co neotevřeněji a co nejbliže občanovi.
- (2) Průhlednost umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Průhlednost přispívá k posílení zásad demokracie a dodržování základních práv, která jsou uvedena v článku 6 Smlouvy o EU a v Chartě základních práv Evropské unie.
- (3) Závěry zasedání Evropské rady, která se konala v Birminghamu, Edinburghu a Kodani, zdůraznily nutnost zavést do práce orgánů Unie větší průhlednost. 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. [...]"

6 Článek 1 písm. a) nařízení č. 1049/2001, který je nazván „Účel“, uvádí, že „účelem tohoto nařízení je vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen ‚orgány‘) uvedeného v článku 255 Smlouvy o ES tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům“.

7 Článek 2 odst. 1 téhož nařízení, který je nazván „Oprávněné osoby a oblast působnosti“, 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“.

8 Článek 4 nařízení č. 1049/2001, který je nazván „Výjimky“, stanoví:

„[...]

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

[...]

– soudního řízení a právního poradenství,

[...]

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.

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

[...]

6. Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.

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. [...]“

- 9 Článek 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 uvádí, že dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné, by měly být s výhradou článků 4 a 9 téhož nařízení přímo přístupné.

Skutkový základ sporu

- 10 Dne 22. října 2002 M. Turco elektronickou poštou Radu požádal 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 pod č. 9077/02 uvedeno stanovisko právní služby Rady týkající se návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl ve členských státech.

- 11 Pokud jde o toto stanovisko, Rada M. Turcovi odepřela přístup s odkazem na čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Toto odepření bylo odůvodněno následovně:

„Dokument [č.] 9077/02 je stanoviskem právní služby Rady, jenž se týká návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.

S ohledem na jeho obsah by zpřístupnění tohoto dokumentu mohlo vést k porušení ochrany interních právních stanovisek Rady, stanovené v čl. 4 odst. 2 nařízení [č. 1049/2001]. 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, a proto rozhodl o odepření přístupu k tomuto dokumentu v souladu s čl. 4 odst. 2 [tohoto] nařízení. Tato výjimka pokrývá obsah celého dokumentu. V důsledku toho není možné poskytnout k němu částečný přístup na základě čl. 4 odst. 6 [uvedeného] nařízení.“

- 12 Dne 22. listopadu 2002 M. Turco předložil potvrzující žádost, aby orgán přezkoumal své stanovisko, v níž uplatnil, 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 uvedl, že zásada demokracie a účasti občanů na legislativním procesu představuje převažující veřejný zájem odůvodňující mimo jiné zpřístupnění dotčeného právního stanoviska.

- 13 Sporným rozhodnutím Rada souhlasila se zpřístupněním úvodního odstavce tohoto stanoviska, ve kterém se uvádí, že stanovisko obsahuje názor právní služby Rady k otázce pravomoci Společenství ve věci přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce, ve zbývajících částech však svůj postoj odmítla změnit. Potvrzení odepření přístupu Rada odůvodnila zejména skutečností, že stanoviska její právní služby vyžadují zvláštní ochranu, jelikož představují důležitý nástroj, který jí umožňuje zajistit

slučitelnost jejích právních aktů s právem Společenství a zajistit pokročení diskuse týkající se dotčených právních aspektů. Zároveň jejich zveřejnění může vést k nejistotě ohledně legality legislativních aktů přijatých na základě takových stanovisek, a tudíž ohrozit právní jistotu a stabilitu právního řádu Společenství. Pokud jde o existenci převažujícího veřejného zájmu, kterého se dovolává M. Turco, tvrdí Rada následující:

„Rada má za to, že takový převažující veřejný zájem není tvořen pouhou skutečností, že zpřístupnění těchto dokumentů obsahujících stanovisko právní služby k právním otázkám objevujícím se při rozpravách o návrzích právních předpisů by bylo ve veřejném zájmu na zvýšení transparentnosti a otevřenosti rozhodovacího procesu orgánu. Toto kritérium se ve skutečnosti může použít na všechna písemná vyjádření nebo podobné dokumenty právní služby, což Radě prakticky znemožňuje, aby odmítla přístup k jakémukoliv stanovisku právní služby podle nařízení č. 1049/2001. Rada má za to, že takový výsledek by byl zjevně v rozporu s vůlí zákonodárce, jak je vyjádřena v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, neboť by zbavil toto ustanovení veškerého užitečného účinku.“

Řízení před Soudem a napadený rozsudek

- 14 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 28. února 2003 podal M. Turco žalobu směřující ke zrušení sporného rozhodnutí. Na podporu své žaloby se dovolával, co se týče odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku, jediného žalobního důvodu, vycházejícího z porušení čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, rozděleného do tří částí.
- 15 Zprvé uvedl existenci pochybení ohledně právního základu napadeného rozhodnutí, jelikož právní stanoviska vypracovaná v rámci přezkumu legislativních návrhů podle M. Turca spadají do výjimky upravené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001,

a nikoli do výjimky uvedené v čl. 4 odst. 2 uvedeného nařízení, která se týká pouze právních stanovisek vyhotovených v rámci soudních řízení.

16 Tento výklad nebyl přijat Soudem, který měl za to, že je v rozporu se zněním uvedeného čl. 4 odst. 2, které takové omezení neobsahuje, a že by tento výklad zbavil veškerého užitečného účinku uvedení právního poradenství mezi výjimkami stanovenými nařízením č. 1049/2001, jelikož zákonodárce Společenství chtěl v tomto ustanovení zakotvit výjimku týkající se právního poradenství odlišnou od výjimky týkající se soudních řízení. Stanoviska vypracovaná právní službou Rady v souvislosti se soudními řízeními totiž již jsou upravena výjimkou týkající se ochrany soudních řízení. Proto se podle Soudu Rada mohla platně odvolat na výjimku týkající se právního poradenství stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 za účelem určení, zda má navrhovatelé zpřístupnit dotčené právní stanovisko.

17 Zadruhé M. Turco podpůrně uvedl chybné použití uvedeného čl. 4 odst. 2, neboť se Rada nesprávně domnívala, že si stanoviska vydaná její právní službou přirozeně zasluhují ochranu, kterou toto ustanovení zajišťuje. Mimoto se Rada údajně nemůže dovolávat obecných domněnek a o použití dotčené výjimky může rozhodnout jen případ od případu po zvláštním přezkumu každého právního stanoviska, jehož zpřístupnění je požadováno. M. Turco rovněž zpochybnil relevanci potřeby ochrany dotčeného právního stanoviska tvrzené Radou ve sporném rozhodnutí.

18 V tomto ohledu Soud rozhodl, že zpřístupnění takového stanoviska, jakým je dotčené právní stanovisko, by jednak mohlo vyvolat pochybnost ohledně legality právních aktů, na které se tato stanoviska vztahují, a jednak může zpochybnit nezávislost stanovisek právní služby Rady, takže se Rada nedopustila nesprávného posouzení, když měla za to, že existuje obecný zájem na ochraně takových právních stanovisek, jako je dotčené stanovisko. Soud krom toho uvedl, že odůvodnění částečného odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku, jakož i rozhodnutí zpřístupnit

úvodní odstavec ukazují, že Rada přezkoumala obsah uvedeného stanoviska. V tomto ohledu se v bodech 69 až 80 napadeného rozsudku vyjádřil následovně:

- „69. Je namístě uvést, že orgán je v každé konkrétní věci povinen posoudit, zda dokumenty, jejichž zpřístupnění je požadováno, skutečně spadají pod výjimky stanovené v nařízení č. 1049/2001 (viz analogicky, pokud jde o rozhodnutí 94/90, rozsudek Soudního dvora 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 24).
70. V projednávané věci je nutno konstatovat, že dotčený dokument je stanoviskem právní služby Rady týkajícím se návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijímání žadatelů o azyl ve členských státech.
71. Nicméně okolnost, že dotčeným dokumentem je právní stanovisko, nemůže sama o sobě odůvodnit použití dovolávané výjimky. Jak již bylo výše připomenuto, každá výjimka z práva na přístup k dokumentům orgánů spadající pod nařízení č. 1049/2001 totiž musí být vykládána a použita striktně (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 13. září 2000, Denkavit Nederland v. Komise, T-20/99, Recueil, s. II-3011, bod 45).
72. Je tedy věcí Soudu, aby ověřil, zda se Rada v projednávané věci nedopustila nesprávného posouzení tím, že měla na základě čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 za to, že zpřístupnění dotčeného právního stanoviska by vedlo k porušení ochrany, která se vztahovala na tento typ dokumentu.
73. K odůvodnění jejího odeprání přístupu k dotčenému právnímu stanovisku v jeho úplnosti Rada v podstatě v[e sporném] rozhodnutí uplatňuje, že stanoviska její právní služby představují důležitý nástroj, který jí umožňuje ujistit se

o slučitelnosti jejích právních aktů s právem Společenství a uspořádat diskusi týkající se dotčených právních aspektů. Tvrdí rovněž, že takové zveřejnění může vyústit v nejistotu ohledně legality legislativních aktů přijatých na základě takového stanoviska. Rada se rovněž odvolává na stanovisko generálního advokáta F. Jacobse ve věci, ve které byl vydán rozsudek [Soudního dvora ze dne 13. července 1995,] Španělsko v. Rada [(C-350/92, Recueil, s. I-1985)], jakož i na usnesení [předsedy Soudu ze dne 3. března 1998,] Carlsen a další v. Rada [(T-610/97 R, Recueil, s. II-485)], a na rozsudek [Soudu ze dne 8. listopadu 2000,] Ghignone a další v. Rada, [(T-44/97, RecFP s. I-A-223 a II-1023)].

74. Je pravdou, že toto odůvodnění týkající se dovolávané potřeby ochrany se zřejmě týká všech právních stanovisek Rady týkajících se legislativních aktů, a nikoliv specificky dotčeného právního stanoviska. Nicméně obecnost odůvodnění Rady je odůvodněna skutečností, že uvedení dodatečných informací odkazujících zejména na obsah dotčeného právního stanoviska by zbavilo uplatňovanou výjimku jejího účelu.
75. Mimoto, ačkoliv Rada nejprve odepřela žalobci přístup k dotčenému právnímu stanovisku, z [e sporného] rozhodnutí vyplývá, že nakonec připustila zpřístupnění úvodního odstavce uvedeného stanoviska. V tomto úvodním odstavci se uvádí, že dotčené stanovisko obsahuje rady právní služby Rady k otázce pravomoci Společenství ve věci přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce.
76. Z toho vyplývá, že žalobní důvod, podle něž Rada nezkoumala obsah dotčeného právního stanoviska, aby se vyjádřila ke sporné žádosti o přístup, je neopodstatněný.
77. Pokud jde o relevantnost potřeby ochrany tohoto stanoviska uvedené Radou v [e sporném] rozhodnutí, Soud má za to, že zpřístupněním dotčeného právního

stanoviska by došlo ke zveřejnění interních diskusí Rady týkajících se pravomoci Společenství v oblasti přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce a, šířeji, otázky legality legislativního aktu, jehož se týká.

78. Zpřístupnění takového stanoviska by tak mohlo, s ohledem na zvláštní povahu takových dokumentů, vyvolat pochybnost ohledně legality dotčeného právního aktu.

79. Mimoto je třeba konstatovat, že Rada je oprávněna se domnívat, že nezávislost stanovisek její právní služby vypracovaných na žádost jiných služeb tohoto orgánu, nebo které jim jsou alespoň určeny, může představovat zájem, který musí být chráněn. V tomto ohledu žalobce nevysvětlil, v jakém rozsahu by za okolností projednávané věci zpřístupnění dotčeného právního stanoviska přispělo k ochraně právní služby Rady před nelegitimními vnějšími zásahy.

80. S ohledem na výše uvedené se Rada nedopustila nesprávného posouzení, když měla za to, že existoval zájem na ochraně dotčeného právního stanoviska.“

¹⁹ Zatřetí M. Turco tvrdil, rovněž podpůrně, že zásada transparentnosti představuje „převažující veřejný zájem“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 a že dotčené právní stanovisko mělo být zpřístupněno na základě této zásady.

²⁰ Pokud jde o tuto část žalobního důvodu, Soud v bodech 82 až 85 napadeného rozsudku rozhodl, že Rada opodstatněně měla za to, že převažující veřejný zájem, který může odůvodnit zpřístupnění dokumentu, se obecně musí lišit od zásad

uplatněných M. Turcem, na kterých spočívá nařízení č. 1049/2001 jako celek, a to takto:

„82. [...] je třeba konstatovat, že tyto zásady jsou provedeny všemi ustanoveními nařízení č. 1049/2001, o čemž svědčí též body odůvodnění 1 a 2 uvedeného nařízení, které výslovně odkazují na zásady otevřenosti, demokracie a větší účasti občanů na rozhodovacím procesu.

83. Převažující veřejný zájem uvedený v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 způsobilý odůvodnit zpřístupnění dokumentu vedoucího k porušení ochrany právních stanovisek musí tedy v zásadě být odlišný od výše uvedených zásad, které tvoří základ uvedeného nařízení. Není-li stanoveno jinak, přísluší žalobci přinejmenším, aby prokázal, že s ohledem na specifické okolnosti projednávané věci uplatnění těchto zásad vykazuje naléhavost, která přesahuje potřebu ochrany sporného dokumentu. Tak tomu ovšem v projednávané věci není.

84. Mimoto, ačkoliv by bylo možné, aby dotčený orgán sám označil převažující veřejný zájem způsobilý odůvodnit zpřístupnění takového dokumentu, přísluší žadateli, který se hodlá dovolávat tohoto zájmu v rámci svého návrhu, aby vyzval orgán k vyjádření k tomuto bodu.

85. Vzhledem k tomu, že Rada se v projednávané věci nedopustila nesprávného posouzení, když měla za to, že převažující veřejné zájmy, jichž se dovolával žalobce, nemohly odůvodňovat zpřístupnění dotčeného právního stanoviska, nemůže jí být vytýkáno, že neoznačila jiné převažující veřejné zájmy.“

²¹ Soud proto žalobu zamítl v rozsahu, v němž se týká odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 22 Svými kasačními opravnými prostředky se Švédské království a M. Turco domáhají zrušení napadeného rozsudku v rozsahu, v němž M. Turcovi odepírá přístup k dotčenému právnímu stanovisku. Švédské království mimoto žádá, aby Soudní dvůr sám rozhodl o žalobě tak, že zruší sporné rozhodnutí. Maurizio Turco se naproti tomu domáhá toho, aby, jestliže se to bude jevit jako nezbytné, byla věc vrácena Soudu k novému rozhodnutí.
- 23 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 19. dubna 2005 byly oba kasační opravné prostředky spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku.
- 24 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 5. října 2005 bylo Nizozemskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání navrhovatelů.
- 25 Dánské království, Nizozemské království a Finská republika navrhuje, aby bylo kasačním opravným prostředkům vyhověno.
- 26 Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Rada a Komise navrhuje zamítnutí kasačních opravných prostředků.

Ke kasačním opravným prostředkům

- 27 Kasační opravné prostředky uvádějí pět důvodů, z nichž první tři odkazují na tři části žalobního důvodu uplatněného M. Turcem v prvním stupni.
- 28 Zaprvé M. Turco, podporovaný Nizozemským královstvím, uplatňuje nesprávný výklad čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, jehož se Soud údajně dopustil, když se neprávem domníval, že právní stanoviska týkající se legislativních návrhů mohou spadat do působnosti uvedeného ustanovení, ačkoli se na tato stanoviska může uplatnit pouze čl. 4 odst. 3 uvedeného nařízení.
- 29 Zadruhé Švédské království a M. Turco, podporovaní Nizozemským královstvím a Finskou republikou, tvrdí, že Soud nesprávně použil čl. 4 odst. 2 druhou odrážku nařízení č. 1049/2001, když rozhodl, že se na právní stanoviska právní služby Rady týkající se legislativních návrhů, ze své povahy, vztahuje výjimka stanovená v tomto ustanovení.
- 30 Zatřetí M. Turco, podporovaný Nizozemským královstvím a Finskou republikou, Soudu vytýká, že nesprávně vyložil a uplatnil pojem „převažující veřejný zájem“, který by podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 mohl odůvodnit zpřístupnění dokumentu, na nějž se v zásadě vztahuje výjimka důvěrnosti stanovená v témže ustanovení pro právní stanoviska.
- 31 Poslední dva důvody vznesené M. Turcem se dovolávají zásady, podle níž je právní řád Společenství založen na zásadě právního státu, a nedostatečného odůvodnění.

Úvodní úvahy

- 32 Předtím, než budou zkoumány důvody uplatněné na podporu kasačních opravných prostředků, je třeba připomenout rozhodná pravidla týkající se jednak přezkumu, který má Rada provést, pokud je na ní požadováno zpřístupnění stanoviska její právní služby týkajícího se legislativního procesu, a jednak odůvodnění, které má poskytnout pro odůvodnění případného odepření přístupu.

Přezkum, který má orgán provést

- 33 Nařízení č. 1049/2001 má za cíl, jak uvádějí jeho čtvrtý bod odůvodnění a jeho článek 1, přiznat veřejnosti co nejširší právo přístupu k dokumentům orgánů.
- 34 Podle svého prvního bodu odůvodnění je toto nařízení v souladu s vůlí vyjádřenou v čl. 1 druhém pododstavci Smlouvy o EU, vloženém Amsterodamskou smlouvou, zahájit novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbliže občanům. Jak připomíná druhý bod odůvodnění uvedeného nařízení, právo na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů souvisí s demokratickou povahou těchto orgánů.
- 35 Pokud je Rada požádána o zpřístupnění dokumentu, je povinna posoudit v každém jednotlivém případě, zda se na tento dokument vztahují výjimky z práva přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů vyjmenované v článku 4 nařízení č. 1049/2001.

- 36 S ohledem na cíle sledované tímto nařízením musí být tyto výjimky vykládány a používány restriktivně (viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise a další, C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-9261, bod 66).
- 37 Pokud jde o výjimku týkající se právního poradenství upravenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001, musí přezkum, který má Rada provést, pokud je požádána o zpřístupnění dokumentu, nezbytně proběhnout ve třech fázích, odpovídajících třem kritériím uvedeným v tomto ustanovení.
- 38 V první fázi se Rada musí ujistit, že dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, se skutečně týká právního poradenství, a pokud tomu tak je, určit, kterých jeho částí se skutečně týká, a které by tedy mohly spadat do působnosti uvedené výjimky.
- 39 Skutečnost, že byl dokument označen jako „právní stanovisko“, není důvodem pro to, aby pro něj automaticky platila ochrana právního poradenství zaručená v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001. Bez ohledu na jeho označení přísluší orgánu, aby se ujistil, že tento dokument se takového poradenství skutečně týká.
- 40 V druhé fázi musí Rada zkoumat, zda by zpřístupnění částí dotčeného dokumentu, ohledně nichž bylo zjištěno, že se týkají právního poradenství, „vedlo k porušení ochrany“ právního poradenství.
- 41 V tomto ohledu je třeba uvést, že ani nařízení č. 1049/2001, ani přípravné práce na něm neobjasňují rozsah pojmu „ochrana“ právního poradenství. Proto je tento pojem třeba vykládat podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž část tvoří.

42 Výjimku týkající se právního poradenství stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 je tudíž třeba vykládat tak, že jejím účelem je chránit zájem orgánu žádat o právní stanoviska a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska.

43 Nebezpečí porušení tohoto zájmu musí být, aby je bylo možno uplatňovat, rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické.

44 Konečně jestliže se Rada domnívá, že by zpřístupnění dokumentu vedlo k porušení ochrany právního poradenství, tak jak byla právě vymezena, musí v třetí fázi ověřit, zda neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující toto zpřístupnění bez ohledu na z toho vyplývající ohrožení její schopnosti žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska.

45 V tomto kontextu přísluší Radě zvážit zvláštní zájem, jenž má být chráněn nezpřístupněním dotčeného dokumentu, a veřejný zájem na zpřístupnění dokumentu vzhledem k výhodám vyplývajícím, jak to uvádí druhý bod odůvodnění nařízení č. 1049/2001, ze zvýšené transparentnosti, tedy lepšího zapojení občanů do rozhodovacího procesu, jakož i vyšší legitimacy, účinnosti a odpovědnosti správních orgánů ve vztahu k občanům v demokratickém systému.

46 Tyto úvahy mají samozřejmě zvláštní význam v případě, že Rada jedná jakožto zákonodárce, jak vyplývá z šestého bodu odůvodnění nařízení č. 1049/2001, podle kterého má být poskytnut širší přístup k dokumentům právě v takovém případě. Transparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost, aby se občané seznámili s důvody vedoucími k zákonodárným činnostem, je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva.

47 Krom toho je třeba uvést, že podle čl. 207 odst. 3 druhého pododstavce ES je Rada povinná určit případy, ve kterých jedná jako normotvůrce, aby v těchto případech umožnila širší přístup k dokumentům. Podobně čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 uznává zvláštní povahu legislativního procesu tím, že stanoví, že dokumenty vytvořené nebo obdržené v průběhu procesu přijímání aktů, které jsou v členských státech nebo pro členské státy právně závazné, by měly být přímo přístupné.

Požadované odůvodnění

48 Každé rozhodnutí Rady, jež bylo přijato na základě výjimek vyjmenovaných v článku 4 nařízení č. 1049/2001, musí být odůvodněno.

49 Pokud Rada rozhodne o odepření přístupu k dokumentu, o jehož zpřístupnění byla požádána, je povinna vysvětlit zaprvé, jak může přístup k tomuto dokumentu konkrétně a skutečně ohrozit veřejný zájem chráněný výjimkou stanovenou v článku 4 nařízení č. 1049/2001, na kterou se tento orgán odvolává, a zadruhé, v případech stanovených v odstavcích 2 a 3 tohoto článku, zda neexistuje převažující veřejný zájem, který zpřístupnění dotyčného dokumentu přesto odůvodňuje.

50 V tomto ohledu Rada v zásadě může své rozhodnutí opřít o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy je možno použít podobné obecné úvahy. V každém případě však musí ověřit, zda obecné úvahy, jež jsou obvykle použitelné na určitý typ dokumentu, jsou skutečně použitelné na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno.

- 51 Právě na základě těchto právních skutečností je třeba zkoumat důvody uplatněné navrhovateli na podporu jejich kasačních opravných prostředků.
- 52 Zaprvé je třeba zkoumat druhý důvod.

K druhému důvodu

- 53 Druhý důvod se dělí na tři části, přičemž všechny tři vycházejí z nesprávného výkladu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 Soudem. V první části navrhovatelé uvádějí, že Soud toto ustanovení nezohlednil, když náležitě neověřil, zda Rada dostatečně podrobně přezkoumala dotčený dokument předtím, než odepřela jeho zpřístupnění. V druhé části navrhovatelé Soudu vytýkají, že přijal odůvodnění odepření, jež bylo formulováno obecně pro všechna právní stanoviska právní služby Rady týkající se legislativních aktů, a nikoli konkrétně pro dotčené právní stanovisko. V třetí části navrhovatelé tvrdí, že Soud uvedené ustanovení nesprávně použil, když připustil existenci obecné potřeby důvěrnosti, pokud jde o právní poradenství týkající se legislativních otázek.
- 54 Rada se domnívá, že první a druhá část tohoto důvodu spočívá na záměně mezi zásadou, podle které by každý dokument měl být hodnocen podle svého obsahu, a možností dovolávat se obecných důvodů. Co se týče třetí části tohoto důvodu, Rada trvá na svém postoji, který hájila před Soudem, totiž že existuje obecná potřeba důvěrnosti, pokud jde o právní stanoviska týkající se legislativních otázek, jelikož jednak by zpřístupnění takových stanovisek mohlo vyvolat pochybnost ohledně legality dotčeného legislativního aktu, a jednak by systematickým zpřístupňováním těchto stanovisek byla zpochybněna nezávislost její právní služby.

- 55 Co se týče první části tohoto důvodu, je třeba konstatovat, že Soud mohl platně vyvodit ze skutečnosti, že Rada jednak připustila zpřístupnění úvodního odstavce dotčeného právního stanoviska, a zároveň, že odepřela přístup ke zbývajícím částem tohoto stanoviska s odkazem na ochranu právního poradenství, že tento orgán žádost o zpřístupnění uvedeného stanoviska skutečně přezkoumal s ohledem na jeho obsah, a ukončil tak alespoň první fázi přezkumu popsaného v bodech 37 až 47 tohoto rozsudku. První část tohoto důvodu je tedy třeba zamítnout.
- 56 Pokud jde o jeho druhou část, skutečnost, že Soud připustil, aby Rada pro odůvodnění částečného odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku zohlednila obecné důvody, sama o sobě nemůže, jak vyplývá z bodu 50 tohoto rozsudku, způsobit neplatnost přezkumu uvedeného odepření Soudem.
- 57 Je však třeba konstatovat jednak, že Soud nevyžadoval, aby Rada ověřila, zda obecné důvody, na které se odvolává, jsou skutečně použitelné na právní stanovisko, jehož zpřístupnění bylo požadováno. Zároveň, jak vyplývá z následujících úvah týkajících se třetí části tohoto důvodu, Soud měl neprávem za to, že existuje obecná potřeba důvěrnosti, co se týče stanovisek právní služby Rady týkajících se legislativních otázek.
- 58 Žádný z obou argumentů vznesených v tomto ohledu Radou a převzatých Soudem v bodech 78 a 79 napadeného rozsudku totiž nemůže toto tvrzení doložit.
- 59 Co se týče zaprvé obavy vyjádřené Radou, že zpřístupnění stanoviska její právní služby týkajícího se legislativního návrhu může přivodit pochybnosti o legalitě dotčeného legislativního aktu, je třeba uvést, že právě transparentnost v tomto ohledu, tím, že umožňuje, aby bylo otevřeně diskutováno několik náhledů, přispívá k tomu, aby orgány získaly větší legitimitu v očích evropských občanů a aby vzrostla jejich důvěra. Ve skutečnosti je to spíše nedostatek informací a diskuse, které mohou

vyvolat u občanů pochybnosti nejen pokud jde o zákonnost jednotlivého aktu, nýbrž také pokud jde o legitimitu celého rozhodovacího procesu.

- 60 Mimoto riziko, že mohou u evropských občanů vyvstat pochybnosti, co se týče legality aktu přijatého zákonodárcem Společenství, z důvodu, že právní služba Rady k tomuto aktu vydala nepříznivé stanovisko, se v naprosté většině případů nenaplní, pokud bude odůvodnění uvedeného aktu posíleno zdůrazněním důvodů, proč tomuto nepříznivému stanovisku nebylo vyhověno.
- 61 Je tudíž třeba konstatovat, že obecné a abstraktní odvolávání se na riziko, že zpřístupnění právních stanovisek týkajících se legislativního procesu může vyvolat pochybnosti, pokud jde o legalitu legislativních aktů, není dostačující k tomu, aby charakterizovalo porušení ochrany právního poradenství ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, a nemůže proto být základem pro odepření přístupu k těmto stanoviskům.
- 62 Co se zadruhé týče argumentu Rady, podle kterého by případným zpřístupněním právních stanovisek vydaných právní službou v rámci legislativních postupů byla zpochybněna nezávislost této služby, je třeba konstatovat, že tato obava je ve středu zájmů chráněných výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001. Jak totiž vyplývá z bodu 42 tohoto rozsudku, účelem této výjimky je právě chránit zájem orgánu žádat o právní stanoviska a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska.
- 63 Je však třeba uvést, že Rada se v tomto ohledu jak před Soudem, tak i před Soudním dvorem opřela o prostá tvrzení, která nijak nebyla podepřena podrobnou argumentací. Ve světle následujících úvah není zřejmé žádné skutečné, rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické riziko porušení uvedeného zájmu.

- 64 Co se týče případného nátlaku vykonávaného pro ovlivnění znění stanovisek vyjádřených právní službou Rady, stačí uvést, že i za předpokladu, že by členové této právní služby z takového důvodu čelili nelegitimním tlakům, zájem tohoto orgánu obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska by byl zpochybněn tímto nátlakem, a nikoli možností zpřístupnění právních stanovisek, a Radě by jednoznačně příslušelo učinit opatření nezbytná k ukončení tohoto nátlaku.
- 65 Co se týče argumentu Komise, že pro právní službu orgánu, která nejprve ohledně legislativního aktu v průběhu přijetí vyjádřila negativní stanovisko, by poté mohlo být obtížné hájit legalitu tohoto aktu, jestliže by toto stanovisko bylo zveřejněno, je třeba konstatovat, že takto obecný argument nemůže odůvodnit výjimku z transparentnosti stanovenou nařízením č. 1049/2001.
- 66 Ve světle těchto úvah není zřejmé žádné skutečné, rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické riziko, že zpřístupnění stanovisek právní služby Rady vydaných v rámci legislativních postupů může vést k porušení ochrany právního poradenství ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001.
- 67 V rozsahu, v němž by toto zpřístupnění mohlo vést k porušení zájmu na ochraně nezávislosti právní služby Rady, by toto riziko mělo být v každém případě váženo s převažujícími veřejnými zájmy, na kterých spočívá nařízení č. 1049/2001. Takový převažující veřejný zájem představuje, jak bylo připomenuto v bodech 45 až 47 tohoto rozsudku, skutečnost, že zpřístupnění dokumentů obsahujících stanovisko právní služby orgánu k právním otázkám, které se objevily v průběhu rozprav o legislativních návrzích, může zvýšit transparentnost a otevřenost legislativního procesu a posílit demokratické právo evropských občanů kontrolovat informace, které byly základem pro přijetí legislativního aktu, jak je uvedeno zejména ve druhém a šestém bodě odůvodnění uvedeného nařízení.

68 Z výše uvedených úvah vyplývá, že nařízení č. 1049/2001 v zásadě ukládá povinnost zpřístupnit stanoviska právní služby Rady týkající se legislativního procesu.

69 Tento závěr však nebrání tomu, aby mohlo být z důvodu ochrany právního poradenství odepřeno zpřístupnění konkrétního právního stanoviska, které bylo vydáno v rámci legislativního procesu, ale je zvlášť citlivé povahy nebo zvlášť širokého rozsahu, jež překračuje rámec dotčeného legislativního procesu. V takovém případě musí dotýčný orgán odepření podrobně odůvodnit.

70 V tomto kontextu je krom toho třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 7 nařízení č. 1049/2001 se výjimka může uplatnit jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu.

71 Vzhledem ke všem těmto úvahám se zdá, že se Soud v bodech 77 až 80 napadeného rozsudku neprávem domníval, že sporné rozhodnutí může být legálně odůvodněno a ospravedlněno obecnou potřebou důvěrnosti související s právními stanovisky týkajícími se legislativních otázek.

72 Z toho vyplývá, že druhá a třetí část tohoto důvodu kasačního opravného prostředku jsou opodstatněné. Za těchto podmínek musí být napadený rozsudek zrušen v rozsahu, v němž se týká odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku a v němž jak M. Turcovi, tak Radě ukládá, že ponесou každý polovinu nákladů řízení.

K třetímu důvodu

- 73 Z úvah týkajících se druhého důvodu kasačního opravného prostředku vyplývá, že třetí důvod je také opodstatněný, což rovněž odůvodňuje zrušení napadeného rozsudku v rozsahu, v němž se týká odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku a v němž jak M. Turcovi, tak Radě ukládá, že ponесou každý polovinu nákladů řízení.
- 74 Jak bylo konstatováno v bodech 44 až 47, jakož i v bodě 67 tohoto rozsudku, Soud nesprávně vyložil čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, když rozhodl, že převažující veřejný zájem, který může odůvodnit zpřístupnění dokumentu, se obecně musí lišit od zásad, které tvoří základ tohoto nařízení.
- 75 Zásadami, které tvoří základ legislativního aktu, jsou totiž zjevně ty, v jejichž světle je třeba jeho ustanovení používat.

K prvnímu, čtvrtému a pátému důvodu

- 76 Jelikož druhé a třetí části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, jakož i třetímu důvodu bylo vyhověno a jelikož odůvodňují zrušení napadeného rozsudku v rozsahu, v němž se týká odepření přístupu k dotčenému právnímu stanovisku a nákladů řízení M. Turca a Rady souvisejících se žalobou, není třeba zkoumat první, čtvrtý a pátý důvod, které M. Turco uvádí na podporu svého kasačního opravného prostředku, jelikož tyto důvody nemohou vést ke zrušení tohoto rozsudku ve větším rozsahu.

K důsledkům částečného zrušení napadeného rozsudku

- 77 Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Soudu, sám vydat konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje. Tak tomu je v projednávaném případě.
- 78 Sporné rozhodnutí bylo přijato na základě dvojího nesprávného posouzení, jednak existence obecné potřeby důvěrnosti právních stanovisek týkajících se legislativního procesu, která je chráněna v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001, a jednak pokud jde o názor, že zásady, které tvoří základ uvedeného nařízení, nemohou být považovány za „převažující veřejný zájem“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení.
- 79 Z bodů 40 až 47, 56 až 68, jakož i 74 a 75 tohoto rozsudku přitom vyplývá, že důvody uplatněné M. Turcem v prvním stupni, podle nichž se jednak Rada neprávem domnívala, že existuje obecná potřeba důvěrnosti ohledně stanovisek právní služby týkajících se legislativních postupů, chráněná v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001, a jednak, že Rada v projednávané věci legálně neověřila existenci převažujícího veřejného zájmu, jsou opodstatněné.
- 80 V důsledku toho musí být sporné rozhodnutí zrušeno.

K nákladům řízení

- 81 Článek 122 první pododstavec jednacího řádu stanoví, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci,

rozhodne o nákladech řízení. Článek 69 téhož jednacího řádu, který se na základě jeho článku 118 použije na řízení o kasačním opravném prostředku, ve svém odstavci 2 uvádí, že se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Odstavec 4 první pododstavec uvedeného článku 69 stanoví, že členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady.

- 82 Vzhledem k tomu, že kasačním opravným prostředkům bylo vyhověno a Švédské království a M. Turco požadovali náhradu nákladů řízení, je třeba Radě uložit náhradu nákladů řízení o těchto kasačních opravných prostředcích vynaložených Švédským královstvím a M. Turcem.
- 83 Rada a další účastníci řízení o kasačním opravném prostředku ponесou vlastní náklady tohoto řízení.
- 84 Jelikož krom toho Soudní dvůr vyhověl žalobě podané M. Turcem k Soudu, je třeba Radě uložit náhradu nákladů řízení vynaložených M. Turcem v rámci řízení v prvním stupni, jak požadoval M. Turco ve své žalobě.
- 85 Rada ponese vlastní náklady řízení v prvním stupni.

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

- 1) **Rozsudek Soudu prvního stupně Evropských společenství ze dne 23. listopadu 2004, Turco v. Rada (T-84/03), se zrušuje v rozsahu, v němž se týká rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 19. prosince 2002, kterým byl M. Turcovi odepřen přístup ke stanovisku právní služby Rady č. 9077/02, jež se týká návrhu směrnice Rady stanovící minimální požadavky pro přijí-**

mání žadatelů o azyl ve členských státech, a v němž jak M. Turcovi, tak Radě ukládá, že ponесou každý polovinu nákladů řízení.

- 2) **Rozhodnutí Rady Evropské unie ze dne 19. prosince 2002, kterým byl M. Turcovi odepřen přístup ke stanovisku právní služby Rady č. 9077/02, se zrušuje.**

- 3) **Radě Evropské unie se ukládá náhrada nákladů řízení vynaložených Švédským královstvím v rámci řízení o kasačním opravném prostředku, jakož i nákladů vynaložených M. Turcem jak v uvedeném řízení, tak v řízení v prvním stupni, které vyústilo ve vydání uvedeného rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství.**

- 4) **Dánské království, Nizozemské království, Finská republika, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Rada Evropské unie, jakož i Komise Evropských společenství ponесou vlastní náklady řízení o kasačním opravném prostředku.**

- 5) **Rada Evropské unie ponесе vlastní náklady řízení v prvním stupni.**

Podpisy.