

ROZSUDEK SOUDU (třetího rozšířeného senátu)

9. září 2008 \*

Ve věci T-403/05,

**MyTravel Group plc**, se sídlem v Rochdale, Lancashire (Spojené království), zastoupená D. Pannickem, QC, A. Lewisem, barrister, M. Nicholsonem, S. Cardell a B. McKenna, solicitors,

žalobkyně,

proti

**Komisi Evropských společenství**, původně zastoupené P. Hellströmem a P. Costa de Oliveira, a dále X. Lewisem a P. Costa de Oliveira, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 5. září 2005 [D(2005) 8461] a ze dne 12. října 2005 [D(2005) 9763], kterými se zamítá žádost žalobkyně o přístup k určitým přípravným dokumentům pro rozhodnutí Komise 2000/276/ES ze dne 22. září 1999 prohlašující spojení za neslučitelné se společným trhem a s Dohodou

\* Jednací jazyk: angličtina.

o EHP (věc IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (Úř. věst. 2000, L 93, s. 1), jakož i k dokumentům vyhotoveným službami Komise v návaznosti na zrušení tohoto rozhodnutí rozsudkem Soudu ze dne 6. června 2002, Airtours v. Komise (T-342/99, Recueil, s. II-2585),

**SOD PRVNÍHO STUPNĚ  
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (třetí rozšířený senát),**

ve složení J. Azizi, předseda, J. D. Cooke, E. Cremona, I. Labucka a S. Frimodt Nielsen (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: C. Kantza, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. dubna 2008,

vydává tento

**Rozsudek**

**Právní rámec**

- 1 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) vymezuje zásady, podmínky a omezení práva na přístup k dokumentům těchto orgánů stanoveného v článku 255 ES.

2 Podle čl. 2 odst. 1 tohoto nařízení:

„Všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení.“

3 Podle čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001:

„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,
- cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

3. [...]

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.“

## Skutkový základ sporu

### 1. *Od spojení Airtours/First Choice k důsledkům rozsudku Airtours*

- 4 Dne 29. dubna 1999 žalobkyně, britská cestovní agentura Airtours plc, nyní MyTravel Group plc, oznámila svůj záměr získat na burzovním trhu celý kapitál společnosti First Choice plc, jednoho ze svých konkurentů ve Velké Británii. Téhož dne Airtours oznámila tento záměr spojení Komisi s cílem získat povolení na základě nařízení Rady (EHS) č. 4064/89 ze dne 21. prosince 1989 o kontrole spojování podniků (opravená verze Úř. věst. 1990, L 257, s. 13; Zvl. vyd. 08/01, s. 31), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1310/97 ze dne 30. června 1997 (Úř. věst. L 180, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 164).
- 5 Rozhodnutím 2000/276/ES ze dne 22. září 1999 (věc IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (Úř. věst. 2000, L 93, s. 1, dále jen „rozhodnutí Airtours“) Komise prohlásila toto spojení za neslučitelné se společným trhem a s Dohodou o Evropském hospodářském prostoru na základě čl. 8 odst. 3 nařízení č. 4064/89. Airtours podala proti tomuto rozhodnutí žalobu na neplatnost.
- 6 Rozsudkem ze dne 6. června 2002, Airtours v. Komise (T-342/99, Recueil, s. II-2585, dále jen „rozsudek Airtours“), Soud rozhodnutí Airtours zrušil.

- 7 V návaznosti na rozsudek Airtours zřídila Komise pracovní skupinu složenou z úředníků Generálního ředitelství (GR) pro hospodářskou soutěž a právní služby za účelem přezkoumání, zda je účelné podat proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek, a posouzení dopadů tohoto rozsudku na postupy uplatňované při kontrole spojování podniků nebo v jiných oblastech. Zpráva pracovní skupiny byla předložena členu Komise pověřenému problematikou hospodářské soutěže dne 25. července 2002, před uplynutím lhůty pro podání opravného prostředku.
- 8 Dne 18. června 2003 podala žalobkyně žalobu na náhradu škody za účelem odškodnění újmy, kterou utrpěla z důvodu postupu a posouzení Komise ve věci spojení mezi Airtours a First Choice (věc T-212/03, MyTravel v. Komise, dále jen „žaloba na náhradu škody“).

## *2. K žádosti o přístup k dokumentům*

- 9 Dopisem ze dne 23. května 2005 žalobkyně požádala Komisi na základě nařízení č. 1049/2001 o přístup k některým dokumentům. Jednalo se o zprávu pracovní skupiny (dále jen „zpráva“), dokumenty související s přípravou této zprávy (dále jen „pracovní dokumenty“), jakož i o dokumenty obsažené ve spisu ve věci Airtours/First Choice, z nichž zpráva vychází a které jsou v ní citovány (dále jen „ostatní vnitřní dokumenty“).
- 10 Vzhledem k počtu požadovaných dokumentů se Komise v souladu s čl. 6 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 s žalobkyní neformálně poradila s cílem nalézt přijatelné řešení. Toto řešení spočívalo v samostatném vyřízení žádosti jednak ohledně zprávy a pracovních dokumentů, a jednak ohledně ostatních vnitřních dokumentů.

*Ke zprávě a pracovním dokumentům (první rozhodnutí)*

- 11 Dopisem ze dne 12. července 2005 sdělila Komise žalobkyni, že zpráva a pracovní dokumenty jí nemohou být poskytnuty, protože se na ně vztahují výjimky z práva na přístup veřejnosti k dokumentům Komise stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé a třetí odrážce a v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001 a neexistuje převažující veřejný zájem na jejich zpřístupnění.
  
- 12 Dopisem ze dne 19. července 2005 podala žalobkyně potvrzující žádost podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.
  
- 13 Dopisem ze dne 5. září 2005 [D(2005) 8461] (dále jen „první rozhodnutí“) schválila Komise plný přístup ke třem dokumentům (plán práce, harmonogram a mandát pracovní skupiny) a částečný přístup ke dvěma dalším dokumentům (označeným čísly 13 a 16). Pokud jde o ostatní požadované dokumenty, Komise odmítla poskytnout zprávu a ostatní pracovní dokumenty, přičemž potvrdila dříve uvedené důvody.
  
- 14 V prvním rozhodnutí se Komise k odůvodnění odepření přístupu k celé zprávě a k některým pracovním dokumentům (body I.3, II a příloha nazvaná „Seznam pracovních dokumentů“) dovolává čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001. Upřesňuje, že zpráva je vnitřní dokument, který odráží posouzení možnosti podat kasační opravný prostředek proti rozsudku Airtours a přezkoumat postupy šetření v oblasti spojování podniků ze strany jejich služeb. Podle Komise by její zpřístupnění veřejnosti vážně ohrozilo rozhodovací proces tohoto orgánu, jelikož svoboda názoru autorů takových dokumentů by byla ohrožena, pokud by při jejich vypracovávání museli brát v úvahu možnost, že jejich posouzení bude zpřístupněno veřejnosti, a to i poté, kdy bylo s ohledem na jejich posouzení přijato rozhodnutí.

- 15 Komise se dovolává rovněž čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, a to k odůvodnění odepření přístupu k oddílům B a F.1 zprávy a k některým pracovním dokumentům (body I.1, II a příloha nazvaná „Seznam ‚pracovních dokumentů‘“ prvního rozhodnutí). Podle Komise tyto oddíly obsahují posouzení týkající se účelnosti podat kasační opravný prostředek proti rozsudku Airtours, přičemž žaloba na náhradu škody podaná žalobkyní napadá posouzení ze strany Komise v rozhodnutí Airtours. Zpřístupnění uvedených oddílů v tomto stadiu žaloby na náhradu škody by tedy mohlo poškodit právo Komise hájit se v této věci v klidné atmosféře bez jakýchkoliv vnějších vlivů. V odpověď na argument žalobkyně v potvrzující žádosti Komise v prvním rozhodnutí uvádí, že oddíly B a F.1 zprávy byly vypracovány „pouze za účelem konkrétního soudního řízení“, a sice řízení ve věci Airtours, v souladu s řešením přijatým Soudem v rozsudku ze dne 7. prosince 1999, Interporc v. Komise (T-92/98, Recueil, s. II-3521).
- 16 Komise se dovolává rovněž čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, a to k odůvodnění odepření přístupu k oddílům C, D, E a F.2 zprávy a k některým pracovním dokumentům (body I.2, II a příloha nazvaná „Seznam ‚pracovních dokumentů‘“ prvního rozhodnutí). Podle jejího názoru tyto oddíly vycházejí z vnitřního auditu stávajících postupů v oblasti spojování podniků provedeného s cílem formulovat doporučení určená ke zdokonalení těchto postupů a reorganizaci jejich služeb. Komise uvádí, že zpřístupnění takových informací by snížilo její způsobilost reformovat se v oblasti hospodářské soutěže a že tato doporučení by nebylo možné formulovat, kdyby audit nemohl být proveden nezávisle. Zdůrazňuje, že tato výjimka platí i po skončení auditu, jelikož chrání jak průběh, tak cíl tohoto auditu.
- 17 Komise krom toho poukazuje na to, že výše uvedené výjimky se uplatní, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění dotčeného dokumentu (bod IV prvního rozhodnutí). Upřesňuje, že tento převažující veřejný zájem musí být závažnější než zájem chráněný výjimkou z práva na přístup. Podle jejího názoru však žalobkyně nepředložila žádný argument, který by představoval takový převažující veřejný zájem. Naopak, Komise zdůrazňuje, že zájem žalobkyně na použití dotčených dokumentů souvisí s výkonem jejich zákonných práv v rámci žaloby na náhradu škody

projednávané Soudem, což odpovídá spíše soukromému zájmu. Komise se tedy domnívá, že zvláštní zájmy, kterých se dovolává, převažují nad obecným zájmem na zpřístupnění dokumentů.

*K ostatním vnitřním dokumentům (druhé rozhodnutí)*

- 18 Dopisem ze dne 1. srpna 2005 odpověděla Komise na žádost o přístup týkající se ostatních vnitřních dokumentů. Některé z těchto dokumentů byly částečně zpřístupněny, zatímco přístup k jiným dokumentům byl odepřen z důvodů uvedených v bodech II.1 až II.9 tohoto dopisu.
- 19 Dopisem ze dne 5. srpna 2005 podala žalobkyně potvrzující žádost podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.
- 20 Dopisem ze dne 12. října 2005 [D(2005) 9763] (dále jen „druhé rozhodnutí“) poskytla Komise dodatečný částečný přístup k několika dokumentům uvedeným v žádosti žalobkyně. Komise potvrdila své původní posouzení, pokud jde o odepření přístupu k ostatním dokumentům.
- 21 Ve druhém rozhodnutí se Komise dovolává čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001 a čl. 4 odst. 2 třetí odrážky tohoto nařízení k odůvodnění odepření přístupu k následujícím dokumentům:
- návrhům rozhodnutí na základě čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení č. 4064/89, oznámení námitek a konečného rozhodnutí ve věci Airtours/First Choice (dále jen „návrhy



aktů“) (bod II.6 a dokumenty uvedené v rubrice 6 první přílohy druhého rozhodnutí), jelikož se jedná o vnitřní přípravné dokumenty, jejichž zpřístupnění veřejnosti by vážně ohrozilo rozhodovací proces v oblasti kontroly spojování podniků;

- sdělením adresovaným generálním ředitelem GŘ pro hospodářskou soutěž členu Komise pověřenému problematikou hospodářské soutěže (dále jen „sdělení komisaří“) (bod II.1 a dokumenty označené čísly 1.1 až 1.8 v první příloze druhého rozhodnutí), jelikož obsahují stanoviska pro vnitřní použití určená k přípravě rozhodnutí Airtours a jejich zpřístupnění veřejnosti by snížilo způsobilost GŘ pro hospodářskou soutěž vyjadřovat svá stanoviska, jakož i způsobilost členů Komise přijmout řádně odůvodněné rozhodnutí. Komise uvádí, že tuto analýzu nemůže zpochybnit skutečnost, že rozhodnutí Airtours již bylo přijato, neboť zpřístupnění tohoto dokumentu veřejnosti by se mohlo dotknout jejího rozhodovacího procesu v podobných věcech (například to, že bylo ve věci EMI/Time Warner odepřeno poskytnutí oznámení námitek, Komisi umožnilo, aby nebyla vystavena vnějšímu tlaku při rozhodování ve věci BMG/Sony, která se týkala téhož odvětví);
  
- sdělením GŘ pro hospodářskou soutěž adresovaným dalším službám Komise, včetně právní služby, za účelem předložení návrhů aktů adresátům a požádání o jejich stanovisko k těmto návrhům (dále jen „sdělení dalším službám“). Komise v tomto ohledu rozlišuje mezi kopiemi těchto sdělení, které byly adresovány právní službě (dokumenty označené čísly 2.1 až 2.5), a kopiemi, které byly adresovány jiným jejím službám (dokumenty označené čísly 4.1 až 4.5). Pokud jde o kopie adresované právní službě, Komise uvádí, že tyto dokumenty úzce souvisejí s následně vypracovanými právními stanovisky a že jejich zpřístupnění by vedlo k odhalení podstatných částí těchto stanovisek, což by vážně ohrozilo její rozhodovací proces (bod II.2 druhého rozhodnutí). Pokud jde o kopie adresované ostatním službám Komise, poukazuje Komise na to, že tyto dokumenty byly vyhotoveny v rámci vnitřních konzultací a že ilustrují kolektivní povahu rozhodovacího procesu. Komise zdůrazňuje, že je tudíž třeba chránit tento rozhodovací proces proti jakémukoliv vážnému ohrožení vyplývajícimu ze zpřístupnění takových informací veřejnosti (bod II.4 druhého rozhodnutí);

- sdělením dalších služeb Komise v odpověď na pět výše uvedených sdělení GŘ pro hospodářskou soutěž, obsahujícím analýzu dotyčných služeb k návrhům aktů (dále jen „písemné odpovědi jiných služeb než právní služby“) (dokumenty označené čísly 5.1 až 5.10). Komise uvádí, že tato sdělení spadají do rámce konzultací mezi službami a uvnitř služeb, které jsou součástí jejího rozhodovacího procesu. Zdůrazňuje, že způsobilost jejích služeb vyjadřovat svá stanoviska je v oblasti kontroly spojování podniků nezbytná a že tato způsobilost by byla snížena, pokud by při vypracovávání tohoto typu sdělení musely brát dotyčné služby v úvahu možnost, že jejich stanoviska budou zpřístupněna veřejnosti, a to i po skončení věci (bod II.5 druhého rozhodnutí).
- 22 Ve druhém rozhodnutí se Komise dovolává rovněž použití čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, pokud jde o pět sdělení předložených právní službou v odpověď na pět výše uvedených sdělení GŘ pro hospodářskou soutěž (dále jen „písemné odpovědi právní služby“) (bod II.3 a dokumenty označené čísly 3.1 až 3.5). Komise odepřela přístup k těmto dokumentům z toho důvodu, že je v nich uvedena analýza právní služby k návrhům aktů. Komise poukazuje na to, že zpřístupnění těchto právních stanovisek by mohlo vést k nejistotě, pokud jde o legalitu rozhodnutí v oblasti kontroly spojování podniků, což by mělo negativní vliv na stabilitu právního řádu Společenství a na řádné fungování jejích služeb (rozsudek Soudu ze dne 23. listopadu 2004, Turco v. Rada, T-84/03, Sb. rozh. s. II-4061, body 54 až 59). Upřesňuje, že každá písemná odpověď právní služby byla individuálně přezkoumána a že skutečnost, že nelze umožnit ani částečný přístup, neznamená, že by byla ochrana právního poradenství použita jako celková výjimka.
- 23 Komise krom toho poukazuje v druhém rozhodnutí na zvláštní situaci některých vnitřních dokumentů, k nimž nebyl povolen částečný nebo úplný přístup. Jedná se zejména o zprávu úředníka pro slyšení týkající se věci Airtours/First Choice, sdělení GŘ pro hospodářskou soutěž adresované poradnímu výboru a materiál k založení do spisu týkající se prohlídky prostor společnosti First Choice.
- 24 Komise konečně uvádí, že výše uvedené výjimky se uplatní, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění dokumentu (bod V druhého rozhodnutí). Zdůrazňuje, že v projednávaném případě žalobkyně nepředložila žádný argument, který by mohl

prokázat převažující veřejný zájem. Podle Komise je v této věci přednější zájem na ochraně jejího rozhodovacího procesu v podobných věcech a na ochraně právního poradenství.

### **Řízení a návrhová žádání účastnic řízení**

- 25 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 15. listopadu 2005 podala žalobkyně projednávanou žalobu.
- 26 Rozhodnutím ze dne 6. prosince 2007 byla věc přidělena rozšířenému senátu.
- 27 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Soud (třetí rozšířený senát) o zahájení ústní části řízení.
- 28 Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na otázky položené Soudem byly vyslechnuty na jednání, které se konalo dne 29. dubna 2008.
- 29 Žalobkyně navrhuje, aby Soud:
- zrušil první rozhodnutí;
  - zrušil druhé rozhodnutí;
  - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

30 Komise navrhuje, aby Soud:

- zamítl žalobu;
  
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

## Právní otázky

### 1. Úvodní poznámky

31 Je třeba připomenout, že právo na přístup k dokumentům Komise představuje zásadu a že rozhodnutí o jeho odepření je platné pouze tehdy, jestliže se zakládá na některé z výjimek upravených článkem 4 nařízení č. 1049/2001.

32 S ohledem na cíle sledované nařízením č. 1049/2001, a zejména na okolnost připomenutou ve druhém bodě odůvodnění tohoto nařízení, podle níž právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů souvisí s demokratickým charakterem těchto orgánů, a na skutečnost, že uvedené nařízení má za cíl, jak uvádí čtvrtý bod jeho odůvodnění a článek 1, v co největší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům, musí být výjimky z výše uvedeného práva, které jsou uvedeny v článku 4 tohoto nařízení, vykládány a uplatňovány restriktivně (rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise a další, C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-11389, bod 66, a rozsudek Soudu ze dne 6. července 2006, Franchet a Byk v. Komise, T-391/03 a T-70/04, Sb. rozh. s. II-2023, bod 84).

33 V tomto ohledu z judikatury rovněž vyplývá, že pouhá okolnost, že se dokument dotýká zájmu chráněného určitou výjimkou, nemůže stačit k odůvodnění uplatnění této výjimky. Takové uplatnění může být v zásadě odůvodněné pouze za předpokladu, že orgán předtím posoudil zaprvé, zda by přístup k dokumentu konkrétně a skutečně porušil chráněný zájem, a zadruhé, zda v případech uvedených v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001 neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění daného dokumentu. Kromě toho nebezpečí porušení chráněného zájmu musí být důvodně předvídatelné, a ne čistě hypotetické. Tento přezkum musí být patrný z důvodů rozhodnutí (rozsudek Soudu ze dne 13. dubna 2005, Verein für Konsumenteninformation v. Komise, T-2/03, Sb. rozh. s. II-1121, bod 69).

34 Žalobu je třeba přezkoumat ve světle této judikatury.

## *2. K prvnímu rozhodnutí, týkajícímu se zprávy a pracovních dokumentů*

35 V prvním rozhodnutí se Komise opírá při odepření přístupu ke zprávě a k některým dokumentům o tři výjimky stanovené nařízením č. 1049/2001 (viz body 14 až 16 výše). První uplatňovaná výjimka vychází z čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce (výjimka týkající se ochrany rozhodovacího procesu), druhá vychází z čl. 4 odst. 2 třetí odrážky (výjimka týkající se ochrany inspekce, vyšetřování a auditu) a třetí z čl. 4 odst. 2 druhé odrážky (výjimka týkající se ochrany soudního řízení a právního poradenství).

### *K výjimce týkající se ochrany rozhodovacího procesu*

#### Argumenty účastnic řízení

36 Žalobkyně nejprve poukazuje na to, že výjimku týkající se ochrany rozhodovacího procesu nelze použít na celou zprávu, aniž by tím byl porušen cíl nařízení č. 1049/2001, které směřuje k tomu, učinit tento proces transparentním, s výjimkou některých velmi

omezených okolností. Dovolává se v tomto ohledu zásady restriktivního výkladu výjimek z práva na přístup k dokumentům; skutečnosti, že dotčená výjimka se uplatní, pouze pokud zpřístupnění dokumentu „vážně ohrožuje“ rozhodovací proces, a zásady, že domněnka ve prospěch zpřístupnění je silnější, pokud bylo zamýšlené rozhodnutí již přijato [bod 3.4.4 zprávy Komise o provádění zásad nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise ze dne 30. ledna 2004, KOM (2004) 45 konečné, dále jen „zpráva o provádění nařízení“]. S ohledem na okolnosti věci a na rozhodnutí Komise nepodat proti rozsudku Airtours opravný prostředek Komise nemůže tvrdit, že by zpřístupnění zprávy vážně ohrozilo její způsobilost přijímat rozhodnutí v budoucnu za podobných okolností. Vnitřní vyhodnocení správní praxe by totiž nemělo zůstat skryté pohledu veřejnosti a nezávislost tohoto procesu by nebyla nijak ohrožena zpřístupněním jeho výsledku po provedení vyhodnocení. Odepření přístupu k tomuto typu dokumentů vede k domněnce, že Komise opomíjí skutečné vyvážení zájmu občana na získání přístupu k dokumentům a svého zájmu zachovat tajnost svých porad.

37 Komise zdůrazňuje, že dotčená výjimka jí umožňuje neposkytovat dokumenty týkající se jejich vnitřních konzultací a porad tam, kde je to třeba k zabezpečení její způsobilosti provádět její úkoly (bod 11 nařízení č. 1049/2001). Uvádí, že zpřístupnění dokumentů požadovaných žalobkyní v projednávaném případě „vážně ohrožuje“ rozhodovací proces.

38 Krom toho žalobkyně obecněji poukazuje na to, že i v případě, že by bylo možné použít některou z výjimek uvedených v prvním a druhém rozhodnutí, převažující veřejný zájem přesto vyžaduje zpřístupnění požadovaných dokumentů. Uvádí v tomto ohledu, že přísná kritika ze strany Soudu v rozsudku Airtours vedla Komisi k provedení vnitřního šetření s cílem ponaučit se z tohoto rozsudku a určit změny, které je třeba provést v její rozhodovací praxi. V tomto kontextu zde existuje převažující veřejný zájem porozumět tomu, k čemu došlo, jak tomu mohlo být zabráněno a co bylo učiněno, aby se to neopakovalo. Transparentnost by umožnila veřejnosti ověřit, že opatření přijatá k nápravě nedostatků ve správě jsou vhodná a přiměřená. Žalobkyně rovněž zdůrazňuje, že zde existuje převažující veřejný zájem na řádném výkonu

spravedlnosti. V projednávaném případě má nezpřístupnění dotčených dokumentů vliv na určení práva žalobkyně na náhradu škody vzniklé zaviněním Komise. Komise, jakožto orgán Společenství, by se měla řídit politikou náhrady škody způsobené neoprávněně jejím jednáním.

- 39 Komise uvádí, že převažující veřejný zájem musí být závažnější než zájem chráněný výjimkou z práva na přístup. V projednávaném případě je podle jejího názoru zájem žalobkyně související s použitím požadovaných dokumentů v rámci žaloby na náhradu škody spíše soukromý. Krom toho význam těchto dokumentů pro výkon práva žalobkyně na obhajobu je třeba posoudit spíše v rámci žaloby na náhradu škody než v tomto řízení.

## Závěry Soudu

- 40 Podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001 se přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.
- 41 V projednávaném případě je třeba nejprve ověřit, zda se Komise nedopustila nesprávného posouzení, když na základě výše uvedeného ustanovení dospěla k závěru, že zpřístupnění zprávy a pracovních dokumentů, k nimž nebyl povolen úplný nebo částečný přístup, by vážně ohrozilo její rozhodovací proces. Dále je třeba případně přezkoumat, zda se Komise nedopustila nesprávného posouzení, pokud jde o analýzu existence převažujícího veřejného zájmu.

– K závažnosti ohrožení rozhodovacího procesu z důvodu zpřístupnění zprávy

42 Zprvce je nutné konstatovat, že zpráva je „dokument, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř [Komise]“ ve smyslu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001.

43 Z mandátu pracovní skupiny, který byl žalobkyni poskytnut v příloze prvního rozhodnutí, vyplývá, že tato skupina byla vytvořena za účelem provedení analýzy jednotlivých etap správního a soudního řízení ve věci Airtours/First Choice a návržení odpovídajících závěrů (bod A „Cíle“). Podle mandátu měla pracovní skupina přezkoumat následující otázky a uvést, v čem případně nesouhlasí se Soudem: „(1) je opravný prostředek proti rozsudku [Airtours] účelný? (2) jaké nedostatky [...] rozsudek odhalil, zejména ve správním řízení, které vedlo k rozhodnutí? (3) jaké závěry lze vyvodit z této věci pokud jde o vnitřní postupy [...]? (4) lze vyvodit ponaučení i pro jiné oblasti činnosti GR pro hospodářskou soutěž? (5) které hmotněprávní aspekty politiky hospodářské soutěže, jimiž se zabýval rozsudek [Airtours], zasluhují dodatečný přezkum v rámci probíhajících nebo budoucích přezkoumání? (6) má věc důsledky pro další věci v oblasti hospodářské soutěže, o nichž probíhá řízení před Soudem?“ (bod C „Otázky k přezkoumání“). Mandát rovněž upřesňuje, že zpráva má být předložena k projednání se členem Komise odpovědným za problematiku hospodářské soutěže (bod D „Harmonogram“), k čemuž došlo dne 25. července 2002, tedy před koncem lhůty k podání kasačního opravného prostředku.

44 Celá zpráva se tak týká stanovisek pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř Komise. Jako taková tedy může spadat do působnosti čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001.



45 Zadruhé, argument žalobkyně, že domněnka ve prospěch zpřístupnění je silnější, pokud bylo rozhodnutí předpokládané v dotčeném dokumentu již přijato (viz bod 36 výše), nemůže, nezávisle na své opodstatněnosti, zcela vyloučit možnost dovolávat se výjimky podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001. Ze samotného znění tohoto ustanovení totiž vyplývá, že dotčené výjimky se lze dovolávat „i po přijetí rozhodnutí“. Pouhá skutečnost, že Komise nepodala proti rozsudku Airtours kasační opravný prostředek nebo že byla uskutečněna řada doporučení uvedených ve zprávě (bod I.3 prvního rozhodnutí), nedostačuje k učinění závěru, že zpřístupnění této zprávy nemůže nebo již nemůže vážně ohrozit rozhodovací proces tohoto orgánu. V důsledku toho musí být tento argument odmítnut jako neúčinný.

46 Bod 3.4.4 zprávy o provádění nařízení, kterého se dovolává žalobkyně ve své argumentaci, nemůže tento závěr změnit. V této zprávě se Komise pokouší o první kvalitativní vyhodnocení uplatňování nařízení č. 1049/2001 s ohledem na politiku transparentnosti orgánů Společenství (zpráva o provádění nařízení, „úvod“, s. 2). Pokud jde o čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec tohoto nařízení, Komise zde uvádí, že existenci vážného ohrožení je obzvláště obtížné prokázat, pokud se odepření týká přijatého rozhodnutí, jelikož dotčený rozhodovací proces je ukončený, a zpřístupnění přípravného dokumentu vyhotoveného v rámci vnitřních porad k tomuto aktu by tedy muselo vážně ohrožovat způsobilost orgánu přijmout budoucí rozhodnutí, což může být příliš abstraktní. Nicméně tato zmínka neznamena, že se Komise vzdává možnosti uplatnit dotčenou výjimku, pokud prokáže, že zpřístupnění zprávy by vážně ohrozilo její rozhodovací proces, a to i když s ohledem na obsah tohoto dokumentu byla přijata některá rozhodnutí.

47 Zatřetí, pokud jde o to, zda se jedná o vážné ohrožení rozhodovacího procesu, Komise v podstatě v prvním rozhodnutí uvádí, že zpřístupnění zprávy by ohrozilo svobodu názoru jejích autorů, s jejichž posouzeními by byla seznámena veřejnost, ačkoliv jejich záměrem bylo sdělit stanovisko pouze adresátovi zprávy (viz bod 14 výše).

48 V projednávaném případě z mandátu pracovní skupiny, který byl žalobkyni poskytnut v příloze prvního rozhodnutí (viz bod 42 výše), vyplývá, že autoři zprávy byli požádáni o to, aby vyjádřili své stanovisko, případně i kritické, ke správnímu řízení vedenému při přezkumu spojení Airtours/First Choice a aby volně komentovali rozsudek Airtours z hlediska případného kasačního opravného prostředku. Tato analytická činnost, úvahy a kritika byly provedeny pro vnitřní účely, a nikoli pro veřejnost, neboť účelem bylo jejich předložení k projednání se členem Komise pověřeným problematikou hospodářské soutěže. S ohledem na tuto zprávu tedy mohl tento člen Komise rozhodnout o otázkách, jako je podání kasačního opravného prostředku nebo navržení případných zdokonalení správního postupu v oblasti kontroly spojování podniků nebo v jiných oblastech práva hospodářské soutěže, které spadají do jeho pravomoci nebo do pravomoci Komise, a nikoli do pravomoci pracovní skupiny.

49 Krom toho na rozdíl od případů, kdy orgány vykonávají své legislativní funkce, v nichž by měl být podle bodu 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 poskytnut širší přístup k dokumentům, spadá zpráva do rámce čistě správních funkcí Komise. Hlavními osobami dotčenými zvažovaným řízením o kasačním opravném prostředku a zdokonaleními zmíněnými ve zprávě jsou totiž podniky dotčené spojením Airtours/First Choice a spojení podniků obecně. Zájem veřejnosti na získání dokumentu na základě zásady transparentnosti, jejímž cílem je umožnit občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručit, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost, nemá stejnou váhu, jde-li o dokument, jenž je součástí správního postupu, jehož cílem je uplatnění pravidel, kterými se řídí kontrola spojování podniků, nebo práva hospodářské soutěže obecně, jako v případě, kdy se jedná o dokument týkající se postupu, v jehož rámci uvedený orgán Společenství vystupuje jako zákonodárce.

50 Za takových okolností se Komise důvodně domnívá, že zpřístupnění zprávy veřejnosti by vážně ohrozilo možnost jednoho z jejích členů mít k dispozici svobodný a úplný názor služeb Komise ohledně kroků, které je třeba podniknout v návaznosti na rozsudek Airtours.

51 Zpřístupnění tohoto dokumentu by totiž nejen ukázalo stanovisko, případně i kritické, úředníků Komise, ale rovněž by umožnilo srovnat obsah zprávy – což je přípravný dokument, který obsahuje stanoviska a doporučení pracovní skupiny – s rozhodnutím přijatým nakonec v těchto věcech členem Komise pověřeným problematikou hospodářské soutěže nebo Komisí, a tedy zpřístupnit vnitřní diskusi v Komisi. To by mohlo vážně ohrozit svobodu rozhodování Komise, která rozhoduje na základě zásady kolegiality a jejíž členové vykonávají svou funkci zcela nezávisle v obecném zájmu Společenství.

52 Krom toho kdyby byla tato zpráva zpřístupněna, znamenalo by to, že autoři zprávy tohoto typu by v budoucnu zohledňovali toto riziko zpřístupnění natolik, že by to mohlo vést k jejich autocenzuře a k tomu, že by již nepředkládali stanoviska, která by mohla pro adresáta uvedené zprávy znamenat riziko. Komise by tak nemohla využívat svobodného a úplného názoru vyžadovaného od jejích zaměstnanců a úředníků a byla by připravena o vnitřní konstruktivní kritiku, bez jakéhokoliv omezení nebo vnějšího tlaku, která jí má usnadnit přijetí rozhodnutí, pokud jde o podání kasačního opravného prostředku proti rozsudku Soudu nebo zdokonalení jejích správních postupů v oblasti kontroly spojování podniků, nebo obecněji v oblasti práva hospodářské soutěže.

53 V projednávané věci je třeba rovněž poukázat na to, že člen Komise pověřený problematikou hospodářské soutěže, jakožto adresát zprávy, musí mít možnost posoudit svobodně stanovisko obsažené v této zprávě, a to s ohledem na okolnosti, které mohou překračovat působnost platných pravidel, jak ji vykládají služby Komise a soudy Společenství, což s sebou nese možnost neřídít se určitým návrhem z důvodů souvisejících s politickými prioritami Komise nebo s dostupnými prostředky.

54 Dále je třeba poukázat na to, že v projednávaném případě je riziko vážného ohrožení rozhodovacího procesu v případě zpřístupnění zprávy důvodně předvídatelné, a ne čistě hypotetické. V případě, že by takové zprávy nebyly s ohledem na veřejnost důvěrné, a s ohledem na riziko jejich zpřístupnění se totiž zdá logické a pravděpodobné,

že člen Komise pověřený problematikou hospodářské soutěže bude veden k tomu, aby již od svých spolupracovníků nevyžadoval písemné, případně i kritické, stanovisko k otázkám, které patří do jeho pravomoci nebo pravomoci Komise, včetně otázky, zda je namíste podat kasační opravný prostředek proti rozsudku Soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí Komise v oblasti kontroly spojování podniků. Konání pouze ústních a neformálních jednání, která nevyžadují vyhotovení „dokumentu“ ve smyslu čl. 3 písm. a) nařízení č. 1049/2001, by značně poškodilo efektivitu vnitřního rozhodovacího procesu Komise, zejména v oblastech, v nichž musí Komise provádět složitá právní, skutková a hospodářská posouzení a přezkoumávat obzvláště obsáhlé spisy, jako je tomu v rámci kontroly spojování podniků. Z toho vyplývá, že písemná analýza správního spisu a návrhů rozhodnutí k předložení, vyhotovená příslušnými službami, je nezbytná k tomu, aby bylo zaručeno posouzení a přijetí rozhodnutí se znalostí všech podstatných skutečností a v řádné formě, nejprve ze strany člena Komise pověřeného problematikou hospodářské soutěže, a poté, na základě konzultací mezi jednotlivými dotčenými službami, v rámci Komise. V souladu s bodem 11 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 je tedy nutné umožnit orgánům Společenství, aby chránily své vnitřní konzultace a porady tam, kde, jako v projednávaném případě, je to třeba k zabezpečení jejich způsobilosti provádět své úkoly, zejména v rámci výkonu jejich správních rozhodovacích pravomocí, jako je tomu v oblasti kontroly spojování podniků.

55 V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž by zpřístupnění celé zprávy vážně neohrozilo rozhodovací proces Komise.

– K závažnosti ohrožení rozhodovacího procesu z důvodu zpřístupnění pracovních dokumentů 4 až 14 a 16 až 19

56 Pokud jde o pracovní dokumenty, u nichž Komise v prvním rozhodnutí odeprěla zcela nebo částečně přístup na základě výjimky týkající se ochrany rozhodovacího procesu, je

třeba uvést, že žalobkyně pouze poznamenává, že argumenty uvedené ohledně zprávy platí rovněž pro dokumenty použité pracovní skupinou.

57 V tomto ohledu seznam uvedený v příloze prvního rozhodnutí umožňuje konstatovat, že dokumenty, u nichž byla uplatněna výjimka podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001, jsou tyto:

- dokumenty 4 a 5, které odpovídají opravené zprávě a analýze vypracovaným pracovní podskupinou pověřenou analýzou a posouzením rozsudku Airtours, včetně uvedení, v čem případně nesouhlasí s rozsudkem Airtours, a posouzení účelnosti opravného prostředku;
- dokumenty 6, 7 a 8, které odpovídají analýzám rozsudku Airtours vypracovaným úředníkem právní služby, respektive úředníkem GŘ pro hospodářskou soutěž a úředníkem pro slyšení, kteří byli všichni členy výše uvedené podskupiny;
- dokument 9, který odpovídá dokumentu k jednání týkajícímu se vnitřní organizace a možných zdokonalení, vypracovanému pracovními podskupinami odpovědnými za přezkum případných nedostatků Komise a posouzení návrhů na zdokonalení;
- dokument 10, který odpovídá prozatímní zprávě vypracované jednou z těchto podskupin, a dokumenty 11 až 13, které odkazují na přílohy této zprávy (k dokumentu 13 byl umožněn částečný přístup);

- dokument 14, který uvádí otázky k setkáním s týmem pověřeným věcí Airtours;
  
- dokument 16 (k němuž byl částečně umožněn přístup), který odpovídá dokumentu vymezujícímu rámec mandátu použitému pracovní podskupinou;
  
- dokument 17, který odpovídá návrhům na zdokonalení a prozatímní zprávě ze dne 25. června 2002 vypracovaným pracovní podskupinou;
  
- dokument 18, který odpovídá sdělení nazvanému „Ponaučení pro další oblasti činnosti“, vypracovanému podskupinou odpovědnou za přezkoumání dopadů na další oblasti politiky hospodářské soutěže;
  
- dokument 19, který odpovídá prozatímní zprávě ze dne 26. června 2002 vypracované podskupinou pověřenou identifikací věcných otázek týkajících se politiky hospodářské soutěže.

58 Komise v prvním rozhodnutí dále uvádí, že pracovní dokumenty byly vyhotoveny za účelem přípravy zprávy a že prozatímní zprávy jednotlivých podskupin byly často doslova převzaty do zprávy. Komise v prvním rozhodnutí rovněž upřesňuje, že každý pracovní dokument byl přezkoumán individuálně.

59 Soud se v důsledku toho domnívá, že vzhledem k tomu, že zpráva je chráněna na základě čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001, dokumenty, které umožnily její vypracování a které obsahují přípravná posouzení nebo prozatímní závěry

k vnitřnímu použití, jak to vyplývá ze seznamu, spadají rovněž pod tuto výjimku. Komise se tedy v prvním rozhodnutí právoplatně dovolává této výjimky na základě toho, že usoudila, že úplný nebo částečný přístup k pracovním dokumentům 4 až 14 a 16 až 19 by vážně ohrozil její rozhodovací proces.

– K existenci převažujícího veřejného zájmu

<sup>60</sup> Nařízení č. 1049/2001 stanoví, že stejně jako v případě uplatnění výjimek stanovených v čl. 4 odst. 2, použití výjimek podle čl. 4 odst. 3 je vyloučeno, odůvodňuje-li zpřístupnění dotčeného dokumentu „převažující veřejný zájem“.

<sup>61</sup> V projednávaném případě žalobkyně uplatňuje stejnou argumentaci vůči prvnímu i druhému rozhodnutí, aniž by rozlišovala mezi jednotlivými kategoriemi dotčených dokumentů a uplatněnými výjimkami. Tvrdí v podstatě, že nutnost porozumět tomu, co se stalo a co učinila Komise, jakož i nutnost zajistit řádný výkon spravedlnosti představují převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění požadovaných dokumentů, k nimž byl odepřen přístup.

<sup>62</sup> Tyto argumenty nicméně neumožňují ani prokázat právně dostačujícím způsobem převažující veřejný zájem, který vyžaduje nařízení č. 1049/2001, ani ověřit, že po zvážení tohoto údajného převažujícího veřejného zájmu a zájmu zachovat důvěrnost dokumentů vůči veřejnosti na základě výše zkoumaných výjimek měla Komise dojít k závěru, že tyto dokumenty musí být zpřístupněny.

63 Pokud jde o nutnost porozumět tomu, co se stalo, žalobkyně totiž ani neuvádí důvody, na základě nichž se domnívá, že tato údajná nutnost představuje převažující veřejný zájem ve smyslu čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001, ani nevysvětluje, nakolik by měl tento údajný zájem zavazovat Komisi k tomu, aby po jeho zvážení s veřejným zájmem na ochraně důvěrnosti dotčených dokumentů tyto dokumenty zveřejnila.

64 Pokud jde o nutnost porozumět tomu, co učinila Komise v návaznosti na rozsudek *Airtours*, je třeba poukázat na to, že Komise v prvním i druhém rozhodnutí uvedla důvody, na základě nichž dospěla k závěru, že má právo dovolávat se výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001 k odepření zpřístupnění zprávy, některých pracovních dokumentů a ostatních vnitřních dokumentů. Žalobkyně přitom nevysvětlila důvody toho, proč by její vlastní zájem, související s jejím osobním postavením v kontextu sporu ve věci T-212/03, porozumět tomu, co učinila Komise v návaznosti na rozsudek *Airtours*, mohl představovat takový převažující veřejný zájem. Každopádně i za předpokladu, že by tomu tak bylo, žalobkyně neuvedla ani neprokázala, do jaké míry může tento zájem v rámci jeho vážení s veřejným zájmem na ochraně důvěrnosti dotčených dokumentů nad tímto posledně uvedeným zájmem převážet.

65 Pokud jde o nutnost zpřístupnění požadovaných dokumentů na základě převažujícího zájmu souvisejícího s požadavkem řádného výkonu spravedlnosti, je třeba poukázat na to, že tímto argumentem je v podstatě tvrzeno, že uvedené dokumenty by umožnily žalobkyni lépe uplatnit její argumenty v rámci žaloby na náhradu škody. Tento posledně uvedený cíl jako takový však nepředstavuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění, který by mohl převážet nad ochranou důvěrnosti na základě výjimky podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001. Vzhledem k obecné zásadě přístupu k dokumentům, jak je zakotvena v článku 255 ES, a k bodům 1 a 2 odůvodnění uvedeného nařízení musí být tento zájem objektivní a obecný a nelze jej směřovat se soukromými zájmy souvisejícími například s řízením o žalobě proti orgánům



Společenství, neboť takové soukromé zájmy nepředstavují prvek relevantní v rámci vážení zájmů, které vyžaduje čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec tohoto nařízení.

<sup>66</sup> Podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 jsou totiž osobami oprávněnými k přístupu k dokumentům orgánů „[v]šichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě“. Z toho vyplývá, že účelem tohoto nařízení je zaručit přístup ke všem veřejným dokumentům, a nikoliv pouze přístup žadatele k dokumentům, které se jej týkají (rozsudek Soudu ze dne 26. dubna 2005, Sison v. Rada, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, Sb. rozh. s. II-1429, bod 50). Zvláštní zájem, který může uplatňovat žadatel o přístup k dokumentům týkajícím se jej osobně, tedy nemůže být obecně rozhodující ani v rámci posouzení existence převažujícího veřejného zájmu, ani v rámci vážení zájmů podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001.

<sup>67</sup> Z ustálené judikatury tak vyplývá, že i kdyby se ukázalo, že požadované dokumenty jsou nezbytné k obraně žalobkyně v rámci žaloby na náhradu škody, což je otázkou spadající do přezkumu uvedené žaloby, tato okolnost není relevantní pro posouzení rovnováhy veřejných zájmů (viz v tomto smyslu obdobně rozsudek Soudu Sison v. Rada, uvedený v bodě 66 výše, bod 55; usnesení Soudu ze dne 8. června 2005, SIMSA v. Komise, T-287/03, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, bod 34).

<sup>68</sup> V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění zprávy a pracovních dokumentů 4 až 14 a 16 až 19 na základě čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001. Tento závěr platí

rovněž, pokud jde o otázku, zda existuje převažující veřejný zájem podle čl. 4 odst. 2 *in fine* uvedeného nařízení, v souvislosti s níž žalobkyně uplatňuje tytéž argumenty, jaké byly přezkoumány výše.

### *K výjimce týkající se ochrany inspekce, vyšetřování a auditu*

#### Argumenty účastnic řízení

69 Pokud jde jak o části zprávy, na něž byla uplatněna výjimka týkající se ochrany inspekce, vyšetřování a auditu, tak o pracovní dokumenty, u nichž se Komise dovolává této výjimky, žalobkyně poukazuje na to, že vzhledem k tomu, že vyšetřování bylo skončeno a navrhovaná opatření přijata, je uvedená výjimka nepoužitelná. Z důvodu změny dotčených postupů v návaznosti na toto vyšetřování má zpráva čistě historický význam a nemůže mít citlivý charakter odůvodňující výjimku z domněnky přístupnosti. Krom toho nelze tvrdit, že vnitřní šetření, jehož cílem je modernizace správních postupů, by nebylo nezávislé, kdyby byl jeho výsledek zveřejněn. Naopak takové zveřejnění by zaručilo jeho provedení v duchu nezávislosti a transparentnosti, které jsou v nařízení č. 1049/2001 ústřední. Krom toho dotčená výjimka se neuplatní na čistě vnitřní šetření prováděná Komisí, ale pouze na šetření vedená Komisí, která se týkají třetích osob.

70 Pokud jde o zprávu, Komise uvádí, že rozhodující je skutečnost, že vnitřní šetření bylo provedeno pouze za účelem formulace doporučení určených k využití v rámci jejích služeb. Toto šetření by nebylo vedeno stejným způsobem, pokud by si jeho autoři museli být vědomi skutečnosti, že jeho výsledek bude zveřejněn, a to i po jeho ukončení.

I když šetření bylo skončeno, jeho cíl může nadále trvat. Komise rovněž poukazuje na to, že není namístě rozlišovat mezi šetřeními vnitřními a vnějšími.

## Závěry Soudu

- 71 Článek 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 stanoví, že neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany „cílů inspekce, vyšetřování a auditu“.
- 72 Toto ustanovení se použije pouze tehdy, jestliže zpřístupnění dotčených dokumentů může ohrozit dokončení inspekce, vyšetřování nebo auditu (rozsudek Franchet a Byk v. Komise, uvedený v bodě 32 výše, bod 109).
- 73 Krom toho podle ustálené judikatury musí přezkum vyžadovaný pro vyřízení žádosti o přístup k dokumentům vykazovat konkrétní povahu. Jednak totiž ta pouhá okolnost, že se dokument dotýká zájmu chráněného určitou výjimkou, nemůže stačit k odůvodnění uplatnění této výjimky. Kromě toho nebezpečí porušení chráněného zájmu musí být důvodně předvídatelné, a ne čistě hypotetické. Přezkum, ke kterému musí orgán za účelem uplatnění určité výjimky přistoupit, musí být tedy proveden konkrétně a být patrný z odůvodnění rozhodnutí (rozsudek Franchet a Byk v. Komise, uvedený v bodě 32 výše, bod 115).

74 Tento konkrétní přezkum musí být krom toho proveden u každého dokumentu uvedeného v žádosti. Z nařízení č. 1049/2001 totiž vyplývá, že všechny výjimky zmíněné v jeho čl. 4 odst. 1 až 3 jsou upraveny tak, že se musí vztahovat k „dokumentu“. Konkrétní a individuální přezkum každého dokumentu je nezbytný rovněž proto, že pouze takový přezkum dovoluje orgánu posoudit možnost poskytnout žadateli částečný přístup v souladu s čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001, a to i v případě, že je zjevné, že žádost o přístup uvádí dokumenty, na něž se výjimka vztahuje (rozsudek Franchet a Byk v. Komise, uvedený v bodě 32 výše, body 116 a 117).

75 V projednávaném případě seznam, který je přílohou prvního rozhodnutí, uvádí dotčenou výjimku jako jediný důvod pro odeprání zpřístupnění pouze u dokumentu 15, nazvaného „Zápis z jednání se členem týmu pověřeného věcí M.1524, Airtours/First Choice, ve věci Airtours, které se konalo dne 24. června 2002“.

76 Komise v odpovědi na dotaz Soudu k tomuto bodu na jednání uvedla, že důvod uplatnění výjimky podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 na tento dokument je uveden v následující větě prvního rozhodnutí:

„Pokud jde o části dokumentů 13 a 16 a všechny ostatní pracovní dokumenty, potvrzuji původní závěr GR pro hospodářskou soutěž, že na pracovní dokumenty se *a fortiori* vztahují výjimky podle čl. 4 odst. 2 druhé a třetí odrážky a čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001.“

77 Takové úvahy jsou příliš vágní a obecné a ze znění prvního rozhodnutí a jeho příloh nelze vyzoomět, na základě čeho mohly být zpřístupněním dokumentu 15 ohroženy „inspekce, vyšetřování a audit“ Komise.

78 Vzhledem k chybějícímu vysvětlení Komise neprokázala právně dostačujícím způsobem, že se výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 vztahuje na dokument 15. V důsledku toho musí být první rozhodnutí v tomto bodě zrušeno, aniž by bylo nezbytné přezkoumávat argumentaci týkající se existence převažujícího veřejného zájmu.

### *Závěry k prvnímu rozhodnutí*

79 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise se nedopustila nesprávného posouzení, když na základě čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001 dospěla k závěru, že zpřístupnění celé zprávy a pracovních dokumentů 4 až 14 a 16 až 19 by vážně ohrozilo její rozhodovací proces a že neexistuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění těchto dokumentů. V důsledku toho již není třeba z důvodů hospodárnosti řízení přezkoumávat výtky žalobkyně týkající se ostatních výjimek uplatňovaných v prvním rozhodnutí k odepření zpřístupnění té či oné části uvedené zprávy nebo pracovních dokumentů, u nichž byla uplatněna dotčená výjimka.

80 Naopak pokud jde o pracovní dokument 15, z výše uvedeného vyplývá, že Komise neprokázala právně dostačujícím způsobem, že se výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí

odrážce nařízení č. 1049/2001 vztahuje na uvedený dokument (viz bod 71 a následující výše).

81 Žaloba tedy musí být v rozsahu, v němž směřuje vůči prvnímu rozhodnutí, zamítnuta, s výjimkou pracovního dokumentu 15, ohledně kterého musí být rozhodnutí v příslušné části zrušeno.

### *3. K druhému rozhodnutí, týkajícímu se ostatních vnitřních dokumentů*

82 Ve druhém rozhodnutí se Komise při odepření přístupu k některým vnitřním dokumentům opírá o tři výjimky stanovené nařízením č. 1049/2001 (viz body 21 a 22 výše). Jedná se o výjimku týkající se ochrany rozhodovacího procesu, výjimku týkající se ochrany vyšetřování a auditu a výjimku týkající se ochrany právního poradenství.

#### *K výjimce týkající se ochrany rozhodovacího procesu*

83 Tuto výjimku je třeba přezkoumat s ohledem na jednotlivé kategorie dokumentů uvedené Komisí v druhém rozhodnutí.

K závažnosti ohrožení rozhodovacího procesu z důvodu zpřístupnění návrhů aktů, sdělení komisáři, sdělení dalším službám a písemných odpovědí jiných služeb než právní služby

– Argumenty účastnic řízení

84 Žalobkyně zpochybňuje použití čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001 ze strany Komise k odmítnutí poskytnout celé požadované vnitřní dokumenty nebo některé jejich části. Nezbytnost zaručit svým službám „prostor k úvahám“, které se dovolává Komise, je abstraktní a neslučitelná s obecným cílem transparentnosti, který sleduje nařízení č. 1049/2001, a s omezeným dosahem výjimek z této zásady. Služby Komise nemusí uplatňovat pravidla hospodářské soutěže tajně a kontrola spojování podniků neodůvodňuje zvláštní zacházení ve vztahu k jiným oblastem činnosti tohoto orgánu. Navíc rozpaky nebo nepříjemnosti, které by mohlo způsobit zpřístupnění požadovaných dokumentů, neumožňují samy o sobě odůvodnit použití dotčené výjimky. Krom toho žalobkyně poukazuje na to, že argument založený na nebezpečí způsobení překážky kontroly budoucích obdobných spojení je nepodložený. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Airtours bylo zrušeno, zpřístupnění s ním souvisejících vnitřních dokumentů nemůže zpochybnit způsobilost Komise přijmout jiné rozhodnutí ani předurčit jeho případný obsah. Analýza Komise v oblasti spojování podniků musí být prováděna s ohledem na okolnosti dané věci bez ohledu na mediální nebo politické tlaky.

85 Komise zdůrazňuje, že i když vnitřní dokumenty spadají do působnosti nařízení č. 1049/2001, čl. 17 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 802/2004 ze dne 7. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 139/2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 133, s. 1; Zvl. vyd. 08/03, s. 88), jenž nahradil čl. 17 odst. 1 nařízení Komise (ES) č. 447/98 ze dne 1. března 1998 o oznamování, lhůtách a slyšeních stanovených v nařízení č. 4064/89 (Úř. věst. L 61, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 284), vylučuje z platného režimu přístupu ke spisu vnitřní dokumenty obsažené ve správním spisu. Skutečnost, že účastníci spojení nemají právo na přístup k takovým dokumentům, tak posiluje myšlenku, že jejich zpřístupnění veřejnosti by vážně ohrozilo rozhodovací proces Komise v této oblasti. Komise rovněž poukazuje na to, že dotčená výjimka nebyla

uplatněna abstraktně, neboť každý dokument byl individuálně posouzen, a pokud to bylo možné, byl povolen částečný přístup. Cílem této výjimky je nicméně chránit rozhodovací proces Komise obecně, zejména s ohledem na budoucí okolnosti nebo témata související s touto otázkou, nikoliv pouze s ohledem na dotčené řízení. Podle Komise je přitom způsobilost jejích služeb formulovat stanoviska nezbytná pro rozhodovací proces a tato způsobilost by byla omezena, pokud by tyto služby musely vypracovávat svá stanoviska s vědomím možnosti, že budou zpřístupněna veřejnosti, a to i po skončení věci.

– Závěry Soudu

<sup>86</sup> Úvodem je nutné konstatovat, že žádné ustanovení nařízení č. 1049/2001 nestanoví, že přístup veřejnosti k dokumentům Komise může záviset na tom, zda je žadatel o tyto dokumenty podnik, který je účastníkem spojení, jenž nemá na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 802/2004 (nebo čl. 17 odst. 1 nařízení č. 447/98, které mu předcházelo) přístup k vnitřním dokumentům ve správním spisu Komise.

<sup>87</sup> Naopak, podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 je právo na přístup k dokumentům Komise koncipováno velmi široce, neboť přísluší všem občanům Unie a všem fyzickým a právnickým osobám, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, aniž by byly stanoveny jiné podmínky. Z čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení rovněž vyplývá, že ustanovení o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise se vztahují na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.



- 88 Krom toho čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1049/2001 výslovně vymezuje podmínky, za nichž může být přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, odepřen i po přijetí rozhodnutí, když uvádí, že v takovém případě musí zpřístupnění dokumentu vážně ohrozit rozhodovací proces dotčeného orgánu. Toto ustanovení je obecně závazné, ať jde o jakoukoliv oblast činnosti Komise nebo jakákoliv pravidla upravující řízení v těchto oblastech.
- 89 V důsledku toho skutečnost, že podnik, který je účastníkem spojení, nemá na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 802/2004 právo na přístup k vnitřním dokumentům ve správním spisu, neumožňuje vyloučit, že kterákoliv osoba má právo na přístup k takovým dokumentům na základě zásad zakotvených v nařízení č. 1049/2001 (viz v tomto smyslu obdobně rozsudek *Interporc v. Komise*, uvedený v bodě 15 výše, body 44 a 46).
- 90 Komise ostatně nezpochybňuje, že dotčené vnitřní dokumenty spadají do působnosti nařízení č. 1049/2001. Nadto argument, který nyní uplatňuje na základě čl. 17 odst. 3 nařízení č. 802/2004, není zmíněn v druhém rozhodnutí jako odůvodnění uplatnění výjimky podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001.
- 91 Soud tudíž provede přezkum legality s ohledem jednak na postavení právnické osoby, která má sídlo v členském státě, a požaduje z tohoto titulu přístup k určitým dokumentům v držení Komise, a jednak na odůvodnění uvedené v druhém rozhodnutí.

- 92 V projednávaném případě Komise ve druhém rozhodnutí uplatňuje výjimku podle čl. 4 odst. 3 druhého pododstavce nařízení č. 1049/2001, pokud jde o čtyři kategorie dokumentů: návrhy aktů, sdělení komisaři, sdělení dalším službám a písemné odpovědi jiných služeb než právní služby (viz bod 21 výše). I když byl tento přezkum proveden konkrétně a individuálně, po jednotlivých dokumentech, důvod použití výše uvedené výjimky, jehož se dovolává Komise, je v podstatě totožný. Proto ostatně účastnice řízení ve svých písemnostech pojednávají o těchto dokumentech souhrnně, a nikoliv jednotlivě s ohledem na vysvětlení uvedená v druhém rozhodnutí pro každou ze čtyř výše uvedených kategorií.
- 93 Na jednání žalobkyně uvedla, že nemá zájem o poskytnutí návrhů aktů, tj. návrhů rozhodnutí na základě čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení č. 4064/89, oznámení námitek a konečného rozhodnutí ve věci Airtours/First Choice. Na otázku Soudu ohledně této věci upřesnila, že bere zpět svoji žádost o přístup v rozsahu, v němž se týká těchto dokumentů. Není tedy již třeba, aby Soud přezkoumával otázku legality druhého rozhodnutí v tomto ohledu.
- 94 Pokud jde o sdělení komisaři, sdělení dalším službám a písemné odpovědi jiných služeb než právní služby, Komise správně tvrdí, že částečné nebo úplné zpřístupnění – podle konkrétního případu – těchto různých dokumentů by snížilo způsobilost jejích služeb vyjadřovat stanoviska a ohrozilo by vážně její rozhodovací proces v rámci kontroly spojování podniků.
- 95 V oblasti kontroly spojování podniků je důležité konečné rozhodnutí, jakož i jednotlivé etapy, které podle nařízení č. 4064/89 předcházejí přijetí tohoto rozhodnutí [jako je rozhodnutí přijaté na základě čl. 6 odst. 1 písm. c) nařízení č. 4064/89 nebo oznámení námitek]. V rámci toho došlo uvnitř Komise k výměně sdělení komisaři, sdělení dalším

službám a písemných odpovědí jiných služeb než právní služby s cílem umožnit vypracování dokumentů, které budou formalizovat stanovisko správy.

96 Jak uvádí Komise ve druhém rozhodnutí, zpřístupnění takových dokumentů veřejnosti může vážně ohrozit rozhodovací proces tohoto orgánu, ať už jde o dotčené řízení o spojení, nebo o budoucí řízení o spojení v téže oblasti, mezi týmiž účastníky, nebo s ohledem na zásady uplatněné při sporném řízení, jelikož tyto dokumenty pouze vyznačují určitou fázi řízení, která není dosud formalizována v konečném dokumentu. Tyto přípravné dokumenty totiž mohou uvádět názory, pochybnosti nebo názorové změny služeb Komise, které se – po skončení dotčeného rozhodovacího procesu – již možná neobjeví v konečných verzích rozhodnutí.

97 Jak již bylo rozhodnuto v případě zprávy (viz bod 52 výše), zpřístupnění dokumentů, u nichž byl přístup odepřen, by znamenalo, že jejich autoři by v budoucnu zohledňovali toto riziko zpřístupnění natolik, že by to mohlo vést k jejich autocenzuře a k tomu, že by již nepředkládali stanoviska, která by mohla pro adresáta dotčeného dokumentu znamenat riziko. Komunikace mezi jednotlivými službami v rámci Komise by v důsledku toho nebyla již tak svobodná a úplná, jak by měla být, aby umožňovala vypracování rozhodnutí a oznámení námitek vyžadovaných v rámci postupu kontroly spojování podniků.

98 Argumenty žalobkyně neumožňují tuto analýzu zpochybnit. Komise se totiž nespokojila pouze s tím, že se dovolává nutnosti chránit prostor k úvahám, na který si činí nárok obecně a abstraktně, ale posoudila jednotlivé dokumenty, individuálně a konkrétně. Některé dokumenty tak byly částečně zpřístupněny. Krom toho tuto

analýzu nemůže zpochybnit prostá skutečnost, že dotčené řízení je skončeno, jelikož čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1049/2001 se uplatní i po přijetí rozhodnutí a Komise v druhém rozhodnutí vysvětluje, že zpřístupnění dotčených dokumentů by mohlo narušit její posouzení podobných operací, ke kterým může dojít mezi dotčnými účastníky nebo v témže odvětví.

99 K této otázce je důležité uvést, že Komise toto stanovisko ve druhém rozhodnutí vysvětluje odkazem jak na budoucí věci v témže odvětví nebo mezi týmiž účastníky, tak na věci související s konceptem společného dominantního postavení. Odkazuje konkrétně na věc EMI/Time Warner, v souvislosti s níž zamítla žádost o přístup k oznámení námitek podanou na základě nařízení č. 1049/2001, aby chránila rozhodování svých služeb ve věci BMG/Sony, která se týkala téhož odvětví.

100 Dále je třeba uvést, že v projednávaném případě je riziko vážného ohrožení rozhodovacího procesu v případě zpřístupnění vnitřních a přípravných dokumentů vyhotovených v souvislosti s věcí Airtours/First Choice důvodně předvídatelné, a ne čistě hypotetické. Zdá se tak oprávněně předpokládat, jak uvádí Komise ve druhém rozhodnutí, že takové dokumenty by mohly být použity – ačkoliv nevyjadřují nutně konečné stanovisko Komise – k ovlivnění stanoviska služeb, které musí zůstat svobodné a nesmí podléhat žádnému vnějšímu tlaku, při přezkumu podobných věcí týkajících se stejného odvětví činnosti nebo stejných hospodářských pojmů. Je tedy třeba umožnit Komisi, aby chránila vnitřní konzultace a porady svých služeb tam, kde – jako v projednávaném případě – je to třeba k zabezpečení její způsobilosti plnit své úkoly v oblasti kontroly spojování podniků.

- 101 V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž by zpřístupnění výše uvedených dokumentů vážně neohrozilo rozhodovací proces Komise.

K závažnosti ohrožení rozhodovacího procesu z důvodu zpřístupnění zprávy úředníka pro slyšení

– Argumenty účastnic řízení

- 102 Žalobkyně tvrdí, že na zprávu úředníka pro slyšení se nemůže vztahovat výjimka uvedená v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci nařízení č. 1049/2001, jelikož úředník pro slyšení byl k datu vypracování své zprávy v roce 1999 podle svého mandátu součástí GŘ pro hospodářskou soutěž a byl přiřazen ke generálnímu řediteli, jemuž byl odpovědný. Za těchto podmínek je nezávislost úředníků pro slyšení plně chráněna v rámci činností, na něž se vztahuje jejich mandát, a tito úředníci se nemusí obávat zpřístupnění svých zpráv veřejnosti.

- 103 Komise uvádí, že mandát úředníka pro slyšení není relevantní, když přijímá rozhodnutí o zpřístupnění dokumentu obsahujícího stanovisko úředníka pro slyšení v dané věci veřejnosti. Vzhledem k tomu, že tento úředník se vyjadřuje k hmotněprávním i procesním aspektům věci, jeho zpráva je součástí vnitřních porad Komise před přijetím konečného rozhodnutí.

## – Závěry Soudu

- 104 Z téhož důvodu, jako u ostatních vnitřních dokumentů vypracovaných jednotlivými službami podílejícími se na přípravě rozhodnutí Airtours (viz bod 94 výše), má Komise důvodně za to, že zpřístupnění zprávy úředníka pro slyšení by v projednávaném případě vážně ohrozilo její rozhodovací proces v oblasti kontroly spojování podniků.
- 105 Z druhého rozhodnutí totiž vyplývá, že Komise se nedovolává k odůvodnění uplatnění výjimky pouze okolnosti, že dotčený dokument obsahuje stanovisko pro vnitřní použití, ale i skutečnosti, že úředník pro slyšení se v tomto dokumentu vyjadřuje k hmotněprávním a procesním aspektům věci Airtours/First Choice (bod II.7 druhého rozhodnutí).
- 106 Ve druhém rozhodnutí Komise rovněž správně poukazuje na to, že svoboda názoru úředníka pro slyšení by byla ohrožena, kdyby musel brát v úvahu možnost, že jeho zpráva bude zpřístupněna veřejnosti, a toto zpřístupnění by vážně ohrozilo rozhodovací proces v oblasti spojování podniků, jelikož Komise by se již v budoucnu nemohla opírat o svobodná a úplná nezávislá stanoviska úředníků pro slyšení (bod II.7 druhého rozhodnutí).
- 107 V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž by zpřístupnění zprávy úředníka pro slyšení vážně neohrozilo rozhodovací proces Komise.

K závažnosti ohrožení rozhodovacího procesu z důvodu zpřístupnění sdělení GŘ pro hospodářskou soutěž adresovaného poradnímu výboru

– Argumenty účastnic řízení

- 108 Žalobkyně tvrdí, že čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nařízení č. 1049/2001 nelze použít na sdělení adresované GŘ pro hospodářskou soutěž poradnímu výboru, neboť tento výbor je složen ze zástupců členských států, takže postup, jehož se tento výbor účastní, není součástí předběžných porad a konzultací „uvnitř daného orgánu“.
- 109 Komise tvrdí, že tato konzultace je etapou nezbytnou k přípravě konečného rozhodnutí, a je tedy třeba považovat ji za konzultaci konanou uvnitř orgánu.

– Závěry Soudu

- 110 Z téhož důvodu, jako u ostatních vnitřních dokumentů vyhotovených jednotlivými službami podílejícími se na přípravě rozhodnutí Airtours (viz bod 94 výše), má Komise důvodně za to, že zpřístupnění sdělení GŘ pro hospodářskou soutěž adresovaného poradnímu výboru (dokument označený číslem 7.7) v projednávaném případě vážně ohrožuje její rozhodovací proces v oblasti kontroly spojování podniků (bod II.4 druhého rozhodnutí).
- 111 Jak je uvedeno ve druhém rozhodnutí, konzultace poradního výboru je totiž rovněž součástí vnitřního rozhodovacího procesu v oblasti kontroly spojování podniků. I když

je poradní výbor složen ze zástupců členských států, a odlišuje se tedy z tohoto důvodu od Komise, skutečnost, že Komise je na základě článku 19 nařízení č. 4064/89 povinna předložit tomuto poradnímu výboru vnitřní dokumenty, aby se tento výbor mohl vyjádřit v souladu s postupem, který vyžaduje jeho účast, umožňuje mít za to, že dotčené dokumenty jsou vnitřními dokumenty Komise pro účely použití čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.

- 112 V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž by zpřístupnění sdělení GR pro hospodářskou soutěž adresovaného poradnímu výboru vážně neohrozilo rozhodovací proces Komise.

K závažnosti ohrožení rozhodovacího procesu z důvodu zpřístupnění části materiálu k založení do spisu týkajícího se prohlídky prostor společnosti First Choice

– Argumenty účastnic řízení

- 113 Žalobkyně nesouhlasí s tím, že by tento materiál mohl představovat „stanovisko pro vnitřní použití“ ve smyslu čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001. Podle žalobkyně jsou ústní vyjádření společnosti First Choice podobná písemným vyjádřením a neexistuje žádný politický důvod bránit v přístupu k těmto vyjádřením.
- 114 Komise namítá, že části sporného materiálu, k nimž byl odepřen přístup, obsahují osobní názory úředníka, který uvedený materiál sepsal.



## – Závěry Soudu

- 115 Z téhož důvodu, jako u ostatních vnitřních dokumentů vyhotovených jednotlivými službami podílejícími se na přípravě rozhodnutí Airtours (viz bod 94 výše), má Komise důvodně za to, že zpřístupnění části materiálu k založení do spisu týkajícího se návštěvy objektu společnosti First Choice (dokument označený číslem 7.2) v projednávaném případě vážně ohrožuje její rozhodovací proces v oblasti kontroly spojování podniků (bod II.8 druhého rozhodnutí).
- 116 Z druhého rozhodnutí totiž vyplývá, že Komise se nedovolává k odůvodnění uplatnění výjimky pouze okolnosti, že dotčený dokument obsahuje stanovisko pro vnitřní použití, ale i skutečnosti, že v některých částech tento dokument vyjadřuje dojmy úředníka GŘ pro hospodářskou soutěž v průběhu návštěvy. Komise tedy správně usoudila, že tento dokument obsahuje vnitřní úvahy GŘ pro hospodářskou soutěž v souvislosti s šetřením a že jeho zpřístupnění by v projednávaném případě vážně ohrozilo její rozhodovací proces.
- 117 V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž by zpřístupnění některých částí materiálu k založení do spisu týkajícího se návštěvy objektu společnosti First Choice vážně neohrozilo rozhodovací proces Komise.

## K existenci převažujícího veřejného zájmu

- 118 Pokud jde o existenci převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodňoval zpřístupnění těchto dokumentů, pokud by byla prokázána jeho existence, je třeba odkázat na body 38 a 60 až 66 výše, jelikož žalobkyně uplatňuje tutéž argumentaci vůči prvnímu i druhému rozhodnutí.

- 119 V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění vnitřních dokumentů, na něž se vztahuje výjimka týkající se ochrany rozhodovacího procesu.

*K výjimce týkající se ochrany soudního řízení a právního poradenství*

Argumenty účastnic řízení

- 120 Žalobkyně uplatňuje, že výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 nelze použít na písemné odpovědi právní služby.
- 121 Komise uvádí, že i když bylo rozhodnutí Airtours zrušeno, její způsobilost využívat stanovisek svých služeb by byla zpřístupněním sporných dokumentů ohrožena, jelikož kolegium jejích členů se nemusí těmito stanovisky řídit a může přijmout odlišné rozhodnutí.

Závěry Soudu

- 122 Článek 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001 stanoví, že neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, Komise odepře přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany „soudního řízení a právního poradenství“.

123 Výraz „právní poradenství“ musí být chápán v tom smyslu, že ochrana veřejného zájmu může bránit zpřístupnění obsahu dokumentů vypracovaných právní službou Komise v rámci soudních řízení, ale i za jakýmkoliv jiným účelem.

124 V projednávaném případě z druhého rozhodnutí vyplývá, že Komise se nedovolává k odůvodnění uplatnění výjimky pouze okolnosti, že dotčené dokumenty jsou – poté, co byly individuálně přezkoumány – právní stanoviska, ale i skutečnosti, že při zpřístupnění písemných odpovědí právní služby hrozí, že budou veřejnosti poskytnuty informace o stavu vnitřních diskusí mezi GŘ pro hospodářskou soutěž a právní službou ohledně legality posouzení slučitelnosti spojení Airtours/First Choice se společným trhem, což by samo o sobě mohlo zpochybnit možná budoucí rozhodnutí týkající se stejných účastníků nebo ve stejném odvětví (viz body 22, 99 a 100 výše).

125 Pokud by bylo zpřístupnění dotčených písemných odpovědí připuštěno, mohlo by to vést právní službu v budoucnu ke zdrženlivosti a opatrnosti při formulování takových písemností, aby neovlivnila rozhodovací způsobilost Komise v oblastech, v nichž plní své správní funkce.

126 Dále je třeba uvést, že v projednávané věci je riziko ohrožení ochrany právního poradenství podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 důvodně předvídatelné, a ne čistě hypotetické. Vedle důvodů uvedených v bodě 124 výše by totiž zpřístupnění těchto stanovisek mohlo Komisi dostat do choulostivé situace, kdy by její právní služba musela před Soudem hájit stanovisko, které by se lišilo od stanoviska, jež uplatňovala interně v rámci své role poradce služeb pověřených spisem, kterou zastávala v průběhu správního řízení. Je zjevné, že riziko, že nastane takový rozpor, může značně ovlivnit jak svobodu názoru právní služby a její možnost hájit před soudem Společenství, rovnocenně s ostatními zákonnými zástupci jednotlivých

účastníků soudního řízení, konečné stanovisko Komise, tak vnitřní rozhodovací proces tohoto orgánu, který rozhoduje kolegiálně, v závislosti na konkrétním úkolu, jenž je mu svěřen, a který musí mít svobodu hájit právní stanovisko, které se liší od stanoviska přijatého původně jeho právní službou.

<sup>127</sup> Tuto analýzu nezpochybňuje skutečnost, že rozhodnutí Airtours, v souvislosti s nímž byly písemné odpovědi právní služby vypracovány, Soud zrušil. Dotčená výjimka totiž chrání dokumenty vyhotovené v etapě předcházející etapě konečného rozhodnutí, a to v zásadě nezávisle na pozdějším zachování nebo zrušení rozhodnutí v rámci sporu u soudu Společenství.

<sup>128</sup> V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž by zpřístupnění písemných odpovědí právní služby vážně neohrozilo rozhodovací proces Komise.

<sup>129</sup> Pokud jde o existenci převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodňoval zpřístupnění těchto dokumentů, pokud by byla prokázána jeho existence, je třeba odkázat na body 38 a 60 až 66 výše. V důsledku toho je třeba odmítnout výtku žalobkyně, podle níž existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění vnitřních dokumentů, na něž se vztahuje výjimka týkající se ochrany právního poradenství.

*Závěry ke druhému rozhodnutí*

- 130 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise se nedopustila nesprávného posouzení, když uplatnila čl. 4 odst. 3 druhý pododstavec nebo čl. 4 odst. 2 druhou odrážku nařízení č. 1049/2001 jako důvod pro odepření zpřístupnění jednotlivých vnitřních dokumentů nebo právních stanovisek, u nichž tyto výjimky uplatnila. V důsledku toho již není třeba z důvodu hospodárnosti řízení přezkoumávat výtky žalobkyně týkající se třetí výjimky uplatněné ve spojení s první výjimkou, která byla přezkoumána výše, v druhém rozhodnutí k odepření zpřístupnění některých z těchto dokumentů.
- 131 Žaloba tedy musí být v rozsahu, v němž směřuje vůči druhému rozhodnutí, zamítnuta.

**K nákladům řízení**

- 132 Podle čl. 87 odst. 3 jednacího řádu může Soud rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich ponese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Za okolností projednávané věci je důvodné rozhodnout, že Komise ponese jednu desetinu vlastních nákladů řízení a nahradí jednu desetinu nákladů řízení žalobkyně. Žalobkyně ponese devět desetin vlastních nákladů řízení a nahradí devět desetin nákladů řízení Komise.

Z těchto důvodů

SOUD (třetí rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Komise ze dne 5. září 2005 [D(2005) 8461] se zrušuje v rozsahu, v němž zamítá přístup k pracovnímu dokumentu nazvanému „Zápis z jednání se členem týmu pověřeného věcí M.1524, Airtours/First Choice, ve věci Airtours, které se konalo dne 24. června 2002“.**
- 2) **Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.**
- 3) **MyTravel Group plc ponese devět desetin vlastních nákladů řízení a nahradí devět desetin nákladů řízení vynaložených Komisí.**
- 4) **Komise ponese jednu desetinu vlastních nákladů řízení a nahradí jednu desetinu nákladů řízení vynaložených společností MyTravel Group plc.**

Azizi

Cooke

Labucka

Cremona

Frimodt Nielsen

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 9. září 2008.

Vedoucí soudní kanceláře

Předseda

E. Coulon

J. Azizi