



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (čtvrtého senátu)

14. února 2012*

„Přístup k dokumentům — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Dokumenty týkající se ukončeného řízení o nesplnění povinnosti — Dokumenty pocházející z členského státu — Poskytnutí přístupu — Předchozí souhlas členského státu“

Ve věci T-59/09,

Spolková republika Německo, zastoupená M. Lummou, B. Kleinem a A. Wiedmann, jako zmocněnci,
žalobkyně,

podporovaná

Španělským královstvím, původně zastoupeným M. Muñoz Pérezem, poté S. Centeno Huerta, jako zmocněnci,

a

Polskou republikou, původně zastoupenou M. Dowgiewiczem, poté M. Szpunarem a B. Majczynou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Evropské komisi, zastoupené B. Smuldersem, P. Costa de Oliveira a F. Hoffmeisterem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Dánským královstvím, původně zastoupeným J. Bering Liisbergem a B. Weis Fogh, poté S. Juul Jørgensenem a C. Vangem, jako zmocněnci,

Finskou republikou, zastoupenou J. Heliskoskim, jako zmocněncem,

a

Švédským královstvím, zastoupeným K. Petkovskou, A. Falk a S. Johannesson, jako zmocněnkyněmi,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: němčina.

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise SG.E.3/RG/mbp D (2008) 10067 ze dne 5. prosince 2008, kterým byl občanům poskytnut přístup k některým dokumentům, jež Spolková republika Německo předložila v rámci řízení o nesplnění povinnosti č. 2005/4569,

TRIBUNÁL (čtvrtý senát),

ve složení I. Pelikánová, předsedkyně, K. Jürimäe a M. van der Woude (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: T. Weiler, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. září 2011,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Dopisem ze dne 19. července 2008 Komise Evropských společenství obdržela na základě 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) žádost o přístup k několika dokumentům.
- 2 Požadované dokumenty byly vyhotoveny v rámci řízení o nesplnění povinnosti č. 2005/4569, které Komise zahájila proti Spolkové republice Německo pro možné porušení článků 28 ES a 30 ES vyplývající z německého správního předpisu, jenž se týká podmínek registrace dovezených ojetých osobních vozidel. Komise poté, co Spolkové republice Německo dne 18. října 2005 zaslala výzvu dopisem, řízení dne 28. června 2006 ukončila.
- 3 Dokumenty, kterých se týkala žádost o zpřístupnění, představovaly zaprvé dopis Spolkové republiky Německo ze dne 16. února 2006, kterým odpověděla na výzvu dopisem zaslano dne 18. října 2005 Komisi, zadruhé zápis ze schůzky, která se konala dne 27. března 2006 mezi zástupci německých orgánů a Komise, a zatřetí shrnutí určené pro interní potřeby Komise týkající se stavu řízení. Druhý a třetí dokument obsahovaly odkazy na dopis Spolkové republiky Německo ze dne 16. února 2006.
- 4 E-mailem ze dne 23. července 2008 Komise informovala německé orgány o žádosti o přístup k dokumentům.
- 5 E-mailem ze dne 31. července 2008 Spolková republika Německo oznámila Komisi, že na základě výjimek stanovených jednak v čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, která se týká ochrany veřejného zájmu, pokud jde o mezinárodní vztahy, jednak v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce uvedeného nařízení, která se týká ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu, nesouhlasí s tím, aby byly uvedené dokumenty zpřístupněny. Zpřístupnění podle německých orgánů ohrožuje spolupráci založenou na důvěře mezi Spolkovou republikou Německo a Komisí v rámci řízení o nesplnění povinnosti. Německé orgány rovněž tvrdily, že vztahy mezi orgány Evropské unie a Spolkovou republikou Německo spadají v německém právu pod pojem „mezinárodní vztahy“.
- 6 Dopisem ze dne 5. srpna 2008 Komise informovala žadatele o námitkách Spolkové republiky Německo a důvodech, které uplatnila na podporu svého odepření přístupu k dokumentům. Komise žadatelům oznámila, že proto není schopna vyhovět jejich žádosti. Komise nicméně s odkazem na rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise (C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-11389), ponechala žadatelům možnost požádat o přezkum rozhodnutí.

- 7 Žadatelé předložili potvrzující žádost a zpochybnili opodstatněnost důvodů uplatněných Spolkovou republikou Německo.
- 8 Dopisem ze dne 15. září 2008 Komise požádala Spolkovou republiku Německo, aby přehodnotila své stanovisko na základě rozsudku Soudního dvora ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada (C-266/05 P, Sb. rozh. s. I-1233, body 67 až 72), jenž se týká výjimky vycházející z ochrany mezinárodních vztahů, a rozsudků Tribunálu ze dne 6. července 2003, Franchet a Byk v. Komise (T-391/03 a T-70/04, Recueil, s. II-2023, bod 113), a ze dne 8. listopadu 2007, Bavarian Lager v. Komise (T-194/04, Sb. rozh. s. II-4523, body 148 a 149), jež se týkají výjimky související s ochranou cílů inspekce, vyšetřování a auditu.
- 9 Dopisem ze dne 23. září 2008 německé orgány zopakovaly spolu s uvedením důvodů své stanovisko, že k dotčeným dokumentům nesmí být poskytnut přístup.
- 10 Rozhodnutím SG.E.3/RG/mbp D (2008) 10067 ze dne 5. prosince 2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“) Komise rozhodla, že žadatelům poskytne přístup k dokumentům. Na podporu svého rozhodnutí Komise uvedla, že argumenty Spolkové republiky Německo, které tato uvedla, aby zabránila zpřístupnění dokumentů, jsou *prima facie* neopodstatněné, a že je tedy třeba dospět k závěru, že německé orgány neposkytly dostatek důkazů k odůvodnění použití jedné z uvedených výjimek. V souladu s čl. 5 odst. 6 rozhodnutí Komise 2001/937/ES, ESUO, Euratom ze dne 5. prosince 2001, kterým se mění její jednací řád (Úř. věst. L 345, s. 94), Komise německým orgánům oznámila svůj úmysl zpřístupnit dotčené dokumenty po uplynutí deseti pracovních dnů a upozornila je na opravné prostředky, kterými mohou toto zpřístupnění napadnout.
- 11 Dopisem ze dne 18. prosince 2008 Spolková republika Německo Komisi sdělila, že nesouhlasí s předáním požadovaných dokumentů. Spolková republika Německo oznámila, že má v úmyslu podat žalobu na neplatnost, a požádala, aby dokumenty nebyly předány před ukončením tohoto řízení.
- 12 Dopisem ze dne 30. ledna 2009 Komise Spolkové republice Německo oznámila, že může navrhnout, aby Tribunál přijal předběžné opatření k zabránění poskytnutí požadovaných dokumentů. Spolková republika Německo nicméně takový návrh nepodala.
- 13 Komise předala dotčené dokumenty žadatelům.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 14 Spolková republika Německo podala projednávanou žalobu podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 11. února 2009.
- 15 Podáním Španělského království došlým kanceláři Tribunálu dne 8. června 2009 a podáním Polské republiky došlým kanceláři Tribunálu dne 7. července 2009 podaly tyto návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo.
- 16 Podáním Švédského království došlým kanceláři Tribunálu dne 18. června 2009, podáním Dánského království došlým kanceláři Tribunálu dne 29. června a podáním Finské republiky došlým kanceláři Tribunálu dne 1. července 2009 podaly tyto návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání Komise.
- 17 Usnesením ze dne 3. září 2009 povolil předseda šestého senátu Tribunálu tato vedlejší účastenství.
- 18 Vzhledem k tomu, že došlo ke změně ve složení senátů Tribunálu, byl soudce zpravodaj zařazen ke čtvrtému senátu, v důsledku čehož byla projednávaná věc přidělena právě tomuto senátu.

- 19 Spolková republika Německo, podporovaná Španělským královstvím a Polskou republikou, navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadené rozhodnutí;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 20 Komise, podporovaná Dánským královstvím, Finskou republikou a Švédským královstvím, navrhuje, aby Tribunál:
- zamítl žalobu;
 - uložil Spolkové republice Německo náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

- 21 Spolková republika Německo uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející z porušení čl. 4 odst. 1 až 3 a odst. 5 nařízení č. 1049/2001, vykládaného s ohledem na zásadu loajální spolupráce podle článku 10 ES.
- 22 Spolková republika Německo v podstatě uvádí, že Komise tím, že nerespektovala její námitky proti zveřejnění dotčených dokumentů, překročila meze svého přezkumu, jak je definován Soudním dvorem v jeho rozsudku Švédsko v. Komise, bod 6 výše, čímž porušila čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001.
- 23 Spolková republika Německo podpůrně tvrdí, že odůvodnění jejich námitek proti zveřejnění dotčených dokumentů, které je založeno na výjimkách stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001, nelze v žádném případě považovat za zjevně nesprávné.

K postupu podle čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001

- 24 Mezi účastníky řízení je sporný rozsah přezkumu, který musí orgán – v projednávané věci Komise – v rámci postupu podle čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 provést v případě odůvodnění uváděného členským státem, pokud tento členský stát na základě výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 uvedeného nařízení nesouhlasí se zveřejněním požadovaných dokumentů.
- 25 Spolková republika Německo, podporovaná Španělským královstvím, je toho názoru, že orgán není oprávněn přezkoumávat opodstatněnost odůvodnění dotyčného členského státu. Polská republika podporuje návrhová žádání Spolkové republiky Německo, přičemž upřesňuje, že Komise může nanejvýš ověřovat, zda se členský stát, jenž se dovolává výjimky, nedopustil zjevně a nade vše pochybnost nesprávného použití ustanovení nařízení č. 1049/2001.
- 26 Komise, podporovaná Dánským královstvím, Finskou republikou a Švédským královstvím, tvrdí, že je povinna s ohledem na okolnosti projednávané věci a judikaturu přezkoumat, zda je odůvodnění členského státu *prima facie* opodstatněné.
- 27 Je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 se právo na přístup k dokumentům v držení orgánů vztahuje nejen na dokumenty vypracované těmito orgány, ale jak výslovně upřesňuje čl. 3 písm. b) téhož nařízení, i na dokumenty obdržené od třetích osob, k nimž patří i členské státy.
- 28 Unijní zákonodárce tím zrušil pravidlo autora, které se uplatňovalo před přijetím nařízení č. 1049/2001. Podle tohoto pravidla platilo, že byla-li autorem dokumentu drženého orgánem třetí osoba, musela být žádost o přístup k dokumentu zaslána přímo autorovi tohoto dokumentu.

- 29 Od vstupu nařízení č. 1049/2001 v platnost všechny dokumenty v držení orgánů, ať již byly vypracovány těmito orgány nebo pochází od členských států nebo jiných třetích osob, spadají do působnosti uvedeného nařízení, takže se na ně vztahují jeho ustanovení, zejména pak ustanovení týkající se hmotněprávních výjimek z práva na přístup k dokumentům.
- 30 Pokud jde o dokumenty pocházející od třetích osob, čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001 upřesňuje, že není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zpřístupněn, konzultuje orgán třetí osobu, aby posoudil, zda lze použít výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 nebo 2 daného nařízení.
- 31 Pokud jde o dokumenty pocházející z členského státu, čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 stanoví, že členský stát může požádat orgán, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu. Podle judikatury tak toto ustanovení členskému státu umožňuje podílet se na rozhodnutí, které má orgán přijmout, a zavádí za tímto účelem rozhodovací proces k určení toho, zda hmotněprávní výjimky stanovené v odstavcích 1 až 3 článku 4 brání přiznání přístupu k dotčenému dokumentu (v tomto smyslu viz rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, body 76, 81, 83 a 93).
- 32 Článek 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 totiž provedení pravidel unijního práva svěřuje společně orgánu a členskému státu, který využil možnost poskytnutou tímto odstavcem 5, přičemž tento orgán a členský stát jsou v souladu s povinností loajální spolupráce ve smyslu článku 10 ES povinny jednat a spolupracovat tak, aby zmíněná pravidla mohla být účinně použita (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 85).
- 33 Z toho především vyplývá, že orgán, jemuž byla předložena žádost o přístup k dokumentu pocházejícímu z členského státu, a tento členský stát musejí, jakmile orgán tuto žádost oznámí dotčenému členskému státu, bez prodlení zahájit loajální dialog týkající se případného použití výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001, přičemž dbají zejména na nutnost umožnit uvedenému orgánu zaujmout stanovisko ve lhůtách, v nichž má uvedený orgán na základě článků 7 a 8 tohoto nařízení povinnost rozhodnout o žádosti o přístup (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 86).
- 34 Dotčený členský stát, který má po ukončení tohoto dialogu námitky proti zpřístupnění dotčeného dokumentu, je dále povinen své námitky odůvodnit z hlediska zmíněných výjimek. Orgán totiž nemůže vyhovět námitkám vzneseným členským státem proti zpřístupnění dokumentu, který z tohoto státu pochází, pokud tyto námitky nejsou nijak odůvodněny nebo neuvádí-li předložené odůvodnění odkaz na výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001. Pokud dotčený členský stát navzdory tomu, že k tomu byl orgánem výslovně vyzván, orgánu takové odůvodnění neposkytne, musí uvedený orgán požadovaný dokument zpřístupnit, má-li za to, že se nepoužije žádná ze zmíněných výjimek (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, body 87 a 88).
- 35 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 členskému státu nepřiznává právo všeobecného a bezpodmínečného veta, na jehož základě by členský stát mohl pouze na základě svého volného uvážení a bez odůvodnění svého rozhodnutí bránit zpřístupnění jakéhokoli dokumentu drženého orgánem jen z toho důvodu, že zmíněný dokument pochází z tohoto členského státu (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 58).
- 36 Jak konečně vyplývá zejména z článků 7 a 8 nařízení č. 1049/2001, i samotný orgán je povinen odůvodnit zamítavé rozhodnutí určené žadateli o přístup. Taková povinnost znamená, že orgán ve svém rozhodnutí uvede nejen námitky vznesené dotčným členským státem proti zpřístupnění požadovaného dokumentu, ale i důvody, jichž se tento dovolává ve prospěch závěru, že se použije jedna z výjimek z práva na přístup stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 téhož nařízení. Takové údaje totiž žadateli umožňují seznámit se s původem a důvody odepření přístupu, které je vůči němu uplatněno, a příslušnému soudu vykonat případně přezkum, který mu přísluší (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 89).

- 37 Z výše uvedeného vyplývá, že podle judikatury čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 povoluje dotyčnému členskému státu, aby bránil zpřístupnění dokumentů, které pocházejí z toho členského státu, pouze na základě výjimek uvedených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení, přičemž je povinen svůj postoj v tomto ohledu náležitě odůvodnit (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 99).
- 38 Kromě toho je třeba uvést, že z čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001 vyplývá, že pokud má dotčený orgán za to, že je jednoznačné, že přístup k dokumentu pocházejícímu z členského státu musí být odepřen na základě výjimek stanovených v odstavcích 1 nebo 2 téhož článku, odepře žadateli přístup, aniž musí konzultovat členský stát, z něhož dokument pochází, a to ať již členský stát předtím podal žádost na základě čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení, či nikoliv. Je tedy zřejmé, že v takovém případě orgán přijme rozhodnutí o žádosti o přístup pouze s ohledem na výjimky vyplývající přímo z ustanovení unijního práva (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 68).
- 39 Spolková republika Německo v projednávané věci tvrdí, že podle rozsudku Švédsko v. Komise, bod 6 výše (bod 88), existují pouze dvě situace, kdy Komise nemusí zohlednit námitky členského státu proti zpřístupnění dokumentů, a sice zaprvé, pokud nejsou námitky nijak odůvodněny ve smyslu článku 253 ES, a zadruhé, pokud předložené odůvodnění neuvádí odkaz na výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001. Spolková republika Německo v tomto ohledu odkazuje na zásadu loajální spolupráce, jakož i na zřetelný rozdíl mezi čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001, který v případě dokumentů pocházejících od jiných třetích osob než členských států stanoví pouhý konzultační mechanismus, a čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení, který členským státům přiznává právo podmínit přístup k dokumentu svým souhlasem.
- 40 Spolková republika Německo na jednání rovněž tvrdila, že čl. 255 odst. 1 ES a článek 42 Listiny základních práv Evropské unie, vyhlášené v Nice dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, s. 1, dále jen „Listina základních práv“), hovoří o přístupu k dokumentům orgánů, a nikoliv o přístupu k dokumentům pocházejícím z členských států.
- 41 Pokud jde zaprvé o odkaz Spolkové republiky Německo na článek 255 ES a na článek 42 Listiny základních práv, je třeba nejprve poznamenat, že čl. 255 odst. 2 ES svěřuje Radě odpovědnost za stanovení obecných zásad a omezení, kterými se řídí právo na přístup k dokumentům. Nařízení č. 1049/2001, které bylo přijato Evropským parlamentem a Radou a jehož legalitu Spolková republika Německo nezpochybnuje, přitom výslovně rozšiřuje právo na přístup na všechny dokumenty v držení orgánu (viz body 27 a 28 výše).
- 42 Dále je nesporné, že členské státy jsou výrazně zapojeny do unijního legislativního a exekutivního procesu, a to jak svým zastoupením v Radě, tak svou účastí v mnohých výborech zřízených Radou (v tomto smyslu viz rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 63). Až na určité výjimky, které je třeba vykládat restriktivně, by bylo vyloučení mnohých dokumentů pocházejících z členských států z působnosti práva na přístup ve smyslu čl. 255 odst. 1 ES v rozporu s cílem transparentnosti sledovaným tímto článkem a zaručeným článkem 42 Listiny základních práv (rozsudky Sison v. Rada, bod 8 výše, bod 63, a Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 66).
- 43 Konečně, prohlášení č. 35 k článku 255 odst. 1 ES, připojené k závěrečnému aktu Amsterodamské smlouvy uvádí, že Konference souhlasí s tím, že zásady a podmínky uvedené v tomto článku umožní členskému státu požádat Komisi nebo Radu, aby nepředávaly třetím osobám dokument pocházející z tohoto státu bez jeho předchozího souhlasu. Z toho vyplývá, že autoři této Smlouvy neměli v úmyslu vyloučit dokumenty členských států z působnosti čl. 255 odst. 1 ES.
- 44 Argument Spolkové republiky Německo, že na základě unijního primárního práva je třeba právo na přístup k dokumentům pocházejícím z členských států vykládat restriktivně, tedy nemůže být přijat.

- 45 Pokud jde zadruhé o intenzitu přezkumu, který je orgán oprávněn provést v případě odůvodnění, které členský stát uvedl k ospravedlnění svých námitek proti zpřístupnění dokumentu, je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 svěřuje uskutečňování cílů uvedeného nařízení společně orgánu a členskému státu. Dané nařízení za tímto účelem zavádí rozhodovací proces, v rámci kterého jsou orgán a členský stát povinny loajálně spolupracovat v souladu s požadavky článku 10 ES, aby tak bylo zajištěno, že ustanovení uvedeného nařízení budou uplatňována účinně a v souladu s judikaturou.
- 46 Z tohoto hlediska je přitom třeba mít za to, že stanovisko Spolkové republiky Německo je neslučitelné s obecnou systematikou a cíli nařízení č. 1049/2001, jelikož směřuje k tomu, aby se v rámci čl. 4 odst. 5 tohoto nařízení orgán systematicky podřizoval odmítnutí členského státu, jakmile je toto odmítnutí jakkoli odůvodněno a toto odůvodnění uvádí odkaz na výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 daného nařízení. Taková situace totiž neodpovídá loajálnímu dialogu, který jsou orgán a členský stát povinny zahájit za účelem zajištění účinného provedení nařízení č. 1049/2001.
- 47 Dále je třeba připomenout, že konečnou odpovědnost za správné uplatňování nařízení č. 1049/2001 má podle jeho článku 8 orgán a že tomuto orgánu přísluší hájit platnost rozhodnutí před unijními soudy nebo veřejným ochráncem práv. Pokud by se orgán musel automaticky řídit odůvodněním navrženým členským státem, byl by nucen vůči osobě, která podala žádost o přístup, případně před těmito orgány provádějícími přezkum hájit stanoviska, která sám nepovažuje za obhajitelná.
- 48 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že ustanovení nařízení č. 1049/2001, která s výhradou výjimek, které uvádí, stanoví právo na přístup ke všem dokumentům v držení orgánu, musí být orgánem, kterému byla žádost o přístup předložena, účinně naplňována, a nikoliv aby orgán jednal pouze v reakci na žalobu podanou k unijnímu soudu. Argument Spolkové republiky Německo, že možnost podat takovou žalobu zbavuje dotyčný orgán pravomoci provádět přezkum odůvodnění podaného členským státem, tedy nelze přijmout.
- 49 Konečně, přezkum omezený na čistě formální aspekty námitek členského státu by tomuto členskému státu umožnil bránit jakémukoli zveřejnění, a to i při neexistenci skutečných důvodů pro učinění výjimky ze zásady uvedené v čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1049/2001, pouze prostřednictvím odůvodnění uvádějícího formální odkaz na hmotněprávní výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 daného nařízení. Takový čistě formální přezkum by v praxi znamenal opětovné zavedení pravidla autora, které nařízení č. 1049/2001 zrušilo, a byl by v rozporu se zásadou, podle které hmotněprávní výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 až 3 uvedeného nařízení ohraničují výkon pravomoci, kterou čl. 4 odst. 5 téhož nařízení přiznává dotčenému členskému státu (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 76).
- 50 Z výše uvedeného vyplývá, že Spolková republika Německo neprávem tvrdí, že v důsledku námitek vyjádřených členským státem v rámci čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 musí orgán dříve, než podle čl. 8 odst. 1 téhož nařízení přijme rozhodnutí uvádějící důvody svého odepření přístupu k požadovanému dokumentu, provést ohledně námitek členského státu pouze formální přezkum, který spočívá výlučně v určení toho, zda uvedené námitky nejsou zcela neodůvodněné a zda toto odůvodnění uvádí odkaz na výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001.
- 51 Naproti tomu rozhodovací proces zavedený čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 vyžaduje, aby se dotyčný členský stát a orgán neodchylovaly od hmotněprávních výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 téhož nařízení (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 83). Orgán je tedy oprávněn se ujistit, že odůvodnění, které podporuje námitky členského státu proti zveřejnění požadovaného dokumentu a které musí být uvedeno v rozhodnutí o odepření přístupu přijatém podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1049/2001, není nepodložené.
- 52 V tomto ohledu nelze mít za to, jak podpůrně tvrdí Spolková republika Německo v analogii s kritérii určenými v rozsudku Soudního dvora ze dne 6. října 1982, Cilfit a další (283/81, Recueil, s. 3415, bod 13), že orgán může přezkum provést pouze v případech, kdy sporná situace již vedla k přijetí rozsudku unijního soudu ve stejné nebo podobné věci, nebo pokud je správné uplatňování práva

natolik zřejmé, že neumožňuje žádnou důvodnou pochybnost. Nejedná se ani, jak tvrdí Polská republika, o určení toho, zda je odůvodnění uvedené dotyčným členským státem bez jakékoliv pochybnosti nesprávné.

- 53 Přezkum orgánu spočívá v určení toho, zda důvody uvedené členským státem na podporu jeho námitek mohou s ohledem na okolnosti projednávané věci a použitelná právní pravidla *prima facie* odůvodnit takové odepření přístupu (obdobně viz usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 23. února 2001, Rakousko v. Rada, C-445/00 R, Recueil, s. I-1461, body 73 a 74), a tudíž zda tyto důvody danému orgánu umožňují nést odpovědnost, kterou má podle článku 8 nařízení č. 1049/2001.
- 54 Je třeba poznamenat, že orgán nemá prosazovat své stanovisko nebo nahrazovat posouzení dotyčného členského státu svým posouzením, ale jde o to, aby se vyhnul přijetí rozhodnutí, které nepovažuje za obhajitelné. Orgán, jakožto autor rozhodnutí o poskytnutí nebo odepření přístupu, je totiž odpovědný za jeho legalitu. Před odepřením přístupu k dokumentu pocházejícímu z členského státu proto musí zjistit, zda námitky tohoto členského státu mají oporu v hmotněprávních výjimkách stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 a zda členský stát svůj postoj s ohledem na tyto výjimky náležitě odůvodnil (v tomto smyslu viz rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 99).
- 55 Je třeba zdůraznit, že tento přezkum musí být proveden v rámci loajálního dialogu, kterým se vyznačuje rozhodovací proces zavedený čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, přičemž orgán musí členskému státu umožnit, aby své důvody lépe vysvětlil nebo je přehodnotil, aby bylo možné je *prima facie* považovat za obhajitelné (viz bod 53 výše).
- 56 Tento přezkum musí být rovněž proveden s náležitým zohledněním zásady, podle které výjimky z práva na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů uvedené v článku 4 nařízení č. 1049/2001 musí být vzhledem k cílům sledovaným uvedeným nařízením, zejména pak vzhledem k okolnosti, připomenuté v jeho bodě 2 odůvodnění, že toto právo na přístup souvisí s demokratickým charakterem unijních orgánů, a skutečnosti, že toto nařízení má za cíl, jak uvádí jeho bod 4 odůvodnění a článek 1, v co největší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům, vykládaný a uplatňovaný restriktivně (rozsudek Sison v. Rada, bod 8 výše, bod 63, a rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 66).
- 57 Z výše uvedeného vyplývá, že argument Spolkové republiky Německo, že Komise při přezkumu opodstatněnosti odůvodnění, které Spolková republika Německo uvedla na podporu svých námitek, překročila meze svého přezkumu v rámci postupu podle čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, je třeba odmítnout jako neopodstatněný.

K důvodům, kterých se Spolková republika Německo dovolává k odůvodnění svých námitek proti zveřejnění dokumentů

- 58 Z výše uvedených úvah (viz body 32, 33, 45, 46 a 55 výše) vyplývá, že použití čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 za účelem určení, zda lze odepření přístupu k dokumentu pocházejícímu z členského státu odůvodnit s ohledem na výjimky stanovené v odstavcích 1 až 3 tohoto článku, je založeno na loajální spolupráci mezi orgánem a dotyčným členským státem. Orgán se tedy může rozhodnout, že se odchýlí od důvodů, kterých se členský stát dovolává na podporu svých námitek, pokud dospěje k závěru, že tyto důvody nejsou obhajitelné, až po ukončení otevřeného a konstruktivního dialogu o možnosti odůvodnit odepření přístupu na základě čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001.
- 59 V projednávané věci došlo mezi Spolkovou republikou Německo a Komisí před přijetím napadeného rozhodnutí k výměně několika dopisů. Konkrétně, Komise ve svém dopise ze dne 15. září 2008, v němž uvedla své důvody, Spolkovou republikou Německo požádala, aby znovu zvážila své stanovisko. Posledně uvedená však své rozhodnutí odepřít přístup nepřehodnotila. Teprve po této korespondenci Komise přijala napadené rozhodnutí. Komise se tedy na rozdíl od toho, co tvrdí Spolková republika

Německo, neomezila na nahrazení analýzy německých orgánů svojí analýzou. Napadené rozhodnutí bylo naopak přijato na základě loajálního dialogu v souladu s rozhodovacím procesem stanoveným v čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001.

- 60 Dále je třeba určit, zda Komise mohla, jak sama tvrdí, dospět k závěru, že důvody, které Spolková republika Německo uvedla na podporu svých námitek proti zveřejnění požadovaných dokumentů, nejsou *prima facie* opodstatněné.
- 61 Pokud jde na prvním místě o výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, jež se týká ochrany mezinárodních vztahů, Spolková republika Německo je toho názoru, že argumenty, které Komisi předložila na podporu svých námitek, byly přinejmenším obhajitelné.
- 62 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že pojem „mezinárodní vztahy“, uvedený v čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, je specifickým pojmem unijního práva, a nemůže tedy záviset na obsahu, který mu přiznávají vnitrostátní práva členských států. Článek 4 odst. 5 uvedeného nařízení totiž, stejně jako odstavce 1 až 4 téhož článku, neobsahuje žádný odkaz na ustanovení vnitrostátního práva (rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 69).
- 63 Dále je třeba připomenout, jak poznamenává Komise, že zakládací Smlouvy Unie zavedly na rozdíl od běžných mezinárodních smluv nový právní řád s vlastními orgány, v jehož prospěch státy omezily svá svrchovaná práva, a to ve stále širších oblastech, a jehož subjekty jsou nejen členské státy, ale také jejich státní příslušníci (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Recueil, s. 1, 3, a posudek Soudního dvora 1/91 ze dne 14. února 1991, Recueil, s. I-6079, bod 21). Za účelem uskutečnění unijních cílů v oblastech, ve kterých má Unie pravomoc, se přitom na vztahy mezi členskými státy a unijními orgány vztahuje ústavní listina zakotvená Smlouvami.
- 64 Jedná se tak zejména o komunikaci mezi členským státem a Komisí v rámci řízení o nesplnění povinnosti, které bylo zahájeno s cílem zajistit, že členský stát splní povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smluv.
- 65 Konečně je nutno poznamenat, že tvrzení Spolkové republiky Německo, že komunikace mezi ní a unijními orgány spadá pod pojem „mezinárodní vztahy“ uvedený v čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, by vedlo k tomu, že podstatnou část dokumentů vypracovaných v oblastech činností Unie by bylo možné vyjmout z práva veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů. Takový výsledek by však mařil cíl transparentnosti, který sleduje nařízení č. 1049/2001, a byl by neslučitelný s výše uvedenou zásadou, podle které musí být výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 vykládány a uplatňovány restriktivně (viz body 42 a 56 výše).
- 66 Komise tedy správně konstatovala, že důvod, kterého se Spolková republika Německo dovolává a který vychází z ochrany mezinárodních vztahů ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, není *prima facie* opodstatněný.
- 67 V tomto ohledu je třeba ještě upřesnit, že tento závěr nevylučuje, že vnitrostátní právo, které chrání veřejný nebo soukromý zájem, lze považovat za zájem hodný ochrany na základě výjimek stanovených v nařízení č. 1049/2001. Pojmy vnitrostátního a unijního práva se mohou totiž shodovat, vzájemně doplňovat nebo na sebe také vzájemně odkazovat (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, Recueil, s. I-1029, bod 27, a rozsudek Švédsko v. Komise, bod 6 výše, bod 84).
- 68 Pokud jde zadruhé o výjimku zakládající se na ochraně cílů inspekce, vyšetřování a auditu uvedenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, které se Spolková republika Německo rovněž dovolává, je třeba nejprve uvést, že řízení o nesplnění povinnosti zahájená Komisí na základě článku 226 ES jsou vyšetřováními ve smyslu tohoto ustanovení.

- 69 Dále je třeba připomenout, že pokud je rozhodnuto, že přístup k dokumentu, jehož zpřístupnění je požadováno, bude odepřen, musí orgán vysvětlit, jak by zpřístupnění tohoto dokumentu mohlo konkrétně ohrozit dovolávaný zájem uvedený v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001. Orgán se v tomto ohledu může případně opřít o obecné domněnky vztahující se k některým kategoriím dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy je možno použít podobné obecné závěry (rozsudky Soudního dvora ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, Sb. rozh. s. I-4723, body 49 a 50, a ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Sb. rozh. s. I-5885, body 53 a 54).
- 70 Konečně, pokud členský stát v rámci postupu stanoveného v čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 brání zveřejnění dokumentů, které pocházejí z tohoto členského státu, musí tento členský stát poskytnout orgánu všechny důkazy, které mu umožní odůvodnit rozhodnutí odepřít přístup k uvedeným dokumentům.
- 71 V projednávané věci ze spisu vyplývá, že Spolková republika Německo se na podporu svých námitek proti zveřejnění požadovaných dokumentů dovolávala okolnosti, že jejich zpřístupnění třetím osobám by narušilo vztah důvěry a spolupráci mezi Spolkovou republikou Německo a Komisí, které charakterizují jejich vztahy při hledání řešení, které je v souladu s unijním právem, v rámci řízení o nesplnění povinnosti. Spolková republika Německo v tomto ohledu odkázala na rozsudky Tribunálu ze dne 11. prosince 2001, Petrie a další v. Komise (T-191/99, Recueil, s. II-3677, body 68 a 69), a ze dne 14. října 1999, Bavarian Lager v. Komise (T-309/97, Recueil, s. II-3217, bod 46).
- 72 Spolková republika Německo uvedla, že toto platí i po ukončení řízení o nesplnění povinnosti, neboť takovéto řízení je dějištěm taktizování při vyjednávání, hledání kompromisů a veřejné prezentace strategií, které mohou být opět použity v rámci budoucích řízení o nesplnění povinnosti. Podle Spolkové republiky Německo je třeba takovou skupinu zájmů chránit, a to i při neexistenci zvláštního rizika v daném řízení o nesplnění povinnosti. Spolková republika Německo zdůraznila, že v projednávané věci požadované dokumenty obsahují popisy skutkové povahy a údaje o zahájených nebo zamýšlených fázích řízení, které je třeba za účelem zajištění loajální spolupráce mezi Spolkovou republikou Německo a Komisí nezveřejňovat a nebránit hledání pružných a rychlých řešení.
- 73 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle judikatury platí, že výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 nesměruje k ochraně vyšetřování jako takového, nýbrž cíle tohoto vyšetřování, který v rámci řízení o nesplnění povinnosti spočívá v tom, aby byl dotčený členský stát doveden k dodržování práva Společenství (v tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 12. září 2007, API v. Komise, T-36/04, Sb. rozh. s. II-3201, body 127 a 133, a rozsudek Bavarian Lager, bod 8 výše, bod 149).
- 74 Z tohoto důvodu mohou jednotlivé akty v rámci šetření zůstat kryty dotčenou výjimkou, dokud není tohoto cíle dosaženo, i když jsou šetření nebo jeho zvláštní jednotlivý úkon vedoucí ke vzniku vyžádaného dokumentu skončeny (rozsudek Franchet a Byk v. Komise, bod 8 výše, bod 110; obdobně, pokud jde o uplatnění kodexu chování z roku 1993, viz rozsudek Tribunálu ze dne 13. září 2000, Denkavit Nederland v. Komise, T-20/99, Recueil, s. II-3011, bod 48).
- 75 Je však třeba poznamenat, že k odůvodnění použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 je třeba prokázat, že zpřístupnění dotčených dokumentů může skutečně ohrozit ochranu cílů vyšetřování Komise týkajícího se předmětného nesplnění povinností (v tomto smyslu viz rozsudky Franchet a Byk, bod 8 výše, body 105 a 109, a API v. Komise, bod 73 výše, bod 127). Přezkum vyžadovaný pro vyřízení žádosti musí totiž vykazovat konkrétní povahu a nebezpečí porušení chráněného zájmu musí být rozumně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické (rozsudky Franchet a Byk v. Komise, bod 8 výše, bod 115; Bavarian Lager, bod 8 výše, bod 151, a Suède a Turco v. Rada, bod 69 výše, body 43 a 63).

- 76 V projednávané věci je nesporné, že řízení o nesplnění povinnosti, v rámci kterého byly požadované dokumenty vypracovány, bylo ukončeno dne 28. června 2006, tedy více než dva roky před žádostí o přístup k dokumentům, jež byla podána dne 19. července 2008. Spolková republika Německo se tedy nemůže dovolávat rozsudků Petrie a další v. Komise a Bavarian Lager v. Komise, bod 71 výše, neboť tyto rozsudky se týkají případů, kdy řízení o nesplnění povinnosti, ve správní nebo soudní fázi, ke dni přijetí napadených rozhodnutí dosud probíhalo.
- 77 V projednávané věci tak nelze zpochybnit, že v době, kdy byla žádost o přístup k dokumentům v červenci 2008 podána, neprobíhalo žádné vyšetřování, jehož cíl by mohl být zpřístupněním dotyčných dokumentů ohrožen.
- 78 Pokud jde o argument Spolkové republiky Německo, že přístup k dokumentům je třeba odepřít z důvodu nutnosti zachovávat důvěrnost komunikace mezi Komisí a Spolkovou republikou Německo v rámci řízení o nesplnění povinnosti (viz body 71 a 72 výše), je třeba zaprvé poznamenat, že na rozdíl od probíhajících řízení o nesplnění povinnosti neexistuje obecná domněnka, že by zpřístupnění korespondence mezi Komisí a členským státem v rámci ukončeného řízení o nesplnění povinnosti ohrozilo cíle vyšetřování uvedené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001.
- 79 Zadruhé je třeba uvést, že Spolková republika Německo neposkytla žádný důkaz umožňující pochopit, jak by zpřístupnění požadovaných dokumentů – dva roky po ukončení řízení o nesplnění povinnosti – konkrétně a reálně ohrozilo cíl dotčeného vyšetřování nebo jiných souvisejících vyšetřování. Spolková republika Německo zejména nijak nezmínila pravděpodobnost znovuzahájení řízení, které Komise ukončila dne 28. června 2006, nebo existenci řízení o nesplnění povinnosti souvisejícího s posledně uvedeným, jehož průběh by mohl být ovlivněn zpřístupněním požadovaných dokumentů.
- 80 V tomto kontextu je třeba rovněž odmítnout argument Španělského království, že vzhledem k tomu, že Komise má neomezenou možnost znovuzahájit řízení o nesplnění povinnosti, musí se na korespondenci mezi Komisí a členskými státy v rámci těchto řízení vždy vztahovat výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, jež se týká ochrany cílů vyšetřování. Takový argument je totiž založen na čistě hypotetické úvaze, jelikož Španělské království neprokázalo rozumnou předvídatelnost znovuzahájení řízení o nesplnění povinnosti v dané věci.
- 81 Za těchto podmínek je třeba dospět k závěru, že důvody, kterých se Spolková republika Německo dovolává na podporu svých námitek proti zveřejnění, byly abstraktní a čistě hypotetické, takže nemohly poskytnout dostatečný právní základ, na němž by Komise mohla odůvodnit rozhodnutí odepřít přístup na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001.
- 82 Komise měla proto právem za to, že důvody, které Spolková republika Německo uvedla k odůvodnění svých námitek proti poskytnutí požadovaných dokumentů, jsou *prima facie* neopodstatněné.
- 83 Žalobu je tudíž třeba zamítnout.

K nákladům řízení

- 84 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je třeba rozhodnout, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Komisí.
- 85 Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce jednacího řádu Tribunálu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Dánské království, Španělské království, Finská republika, Polská republika a Švédské království tedy ponесou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (čtvrtý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Spolková republika Německo ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) **Dánské království, Španělské království, Finská republika, Polská republika a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 14. února 2012.

Podpisy.