



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (osmého senátu)

15. září 2016

„1* Jednací jazyk: angličtina. Přístup k dokumentům — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Dokumenty týkající se diskuzí, které předcházely přijetí směrnice o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků — Odepření přístupu — Výjimka týkající se ochrany právního poradenství — Právo na obhajobu — Převažující veřejný zájem“

Ve věci T-710/14,

Herbert Smith Freehills LLP, se sídlem v Londýně (Spojené království), zastoupená P. Wytinckem, advokátem,

žalobkyně,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené E. Rebastim, M. Veiga a J. Herrmannem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Evropskou komisí, zastoupenou P. Van Nuffelem, J. Baquero Cruzem a F. Clotuche-Duvieusart, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

jejímž předmětem je návrh založený na článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Rady 18/c/01/14 ze dne 23. července 2014, kterým se odpírá přístup k některým dokumentům týkajícím se přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. 2014, L 127, s. 1),

TRIBUNÁL (osmý senát),

ve složení D. Gratsias, předseda, M. Kančeva a C. Wetter (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: M. Junius rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. ledna 2016,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 E-mailem ze dne 16. dubna 2014 podala žalobkyně, Herbert Smith Freehills LLP, 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. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) k Radě Evropské unie žádost o přístup týkající se „veškerých dokumentů (včetně interních dokumentů a návrhů) vypracovaných úředníky právní služby Rady v souvislosti s posuzováním právního základu návrhů nové směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků [...] v rámci přípravy na trialogy týkající se [uvedené směrnice] v roce 2013 a v reakci nebo návaznosti na tato jednání nebo dokumentů s těmito jednáními souvisejících“. Mimoto uvedla, že „[očekává], že právní služba Rady jí v reakci na tuto žádost poskytne (alespoň) dokumenty (včetně interních dokumentů a návrhů) týkající se přezkumu nebo posouzení článku 24 návrhu [směrnice] touto službou“.
- 2 Rada na žádost žalobkyně odpověděla dne 4. června 2014, když jí přístup ke všem požadovaným dokumentům odepřela.
- 3 V tomto původním zamítavém rozhodnutí Rada uvedla, že její právní služba nevypracovala žádné písemné stanovisko k aspektům, jichž se žádost týkala. Co se týče interních dokumentů a návrhů, Rada zmínila omezenou písemnou korespondenci mezi úředníkem právní služby Rady, úředníky právních služeb Evropského parlamentu a Evropské komise a delegáty členských států a uvedla, že k některým částem této korespondence byly přiloženy průběžné verze článku 24 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků (dále jen „směrnice“) a s nimi související části návrhu. Rada měla za to, že by jejich zpřístupnění vedlo k porušení ochrany zájmu žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska a – pokud jde o osobní údaje – ochrany soukromého života osob, které se zúčastnily této e-mailové korespondence.
- 4 E-mailem ze dne 16. června 2014 podala žalobkyně potvrzující žádost o přístup k dokumentům uvedeným v původní žádosti.
- 5 Rozhodnutím ze dne 23. července 2014, které bylo žalobkyni oznámeno dne 24. července 2014, Rada potvrzující žádost žalobkyně zamítla a přístup k uvedeným dokumentům odepřela (dále jen „napadené rozhodnutí“).
- 6 Z obsahu napadeného rozhodnutí vyplývá, že za předmět odepření přístupu označila žalobkyně následující dokumenty (dále jen společně „požadované dokumenty“):
 - e-mail ze dne 21. listopadu 2013 zaslaný úředníkem právní služby Rady úředníkům právních služeb Parlamentu a Komise a obsahující předběžná právní stanoviska týkající se formulace článku 24 směrnice (dále jen „dokument č. 1“);
 - e-mail ze dne 26. listopadu 2013 zaslaný úředníkem právní služby Rady právnímu poradci jednoho z členských států a obsahující velmi stručné vysvětlení hlavního právního cíle konkrétního návrhu; přiloženy průběžná verze článku 24 směrnice a s ní související části návrhu Komise (dále jen „dokument č. 2“);

- e-mail ze dne 2. prosince 2013 zaslaný úředníkem právní služby Rady úředníkům právních služeb Parlamentu a Komise a obsahující velmi stručnou poznámku k možnému výkladu určitého znění; přiloženy průběžná verze článku 24 směrnice a s ní související části návrhu Komise (dále jen „dokument č. 3“);
 - e-mail ze dne 3. prosince 2013 zaslaný úředníkem právní služby Rady úředníkovi generálního ředitelství (GR) „B4B“ generálního sekretariátu Rady a obsahující velmi stručný odkaz na návrh tvořící jeho přílohu; přiloženy průběžná verze článku 24 směrnice a s ní související části návrhu Komise (dále jen „dokument č. 4“);
 - e-mail ze dne 4. prosince 2013, zaslaný úředníkem právní služby Rady úředníkům právních služeb Parlamentu a Komise, zmiňující určitý rozsudek a uvádějící stručná úvodní stanoviska k jeho relevantnosti (dále jen „dokument č. 5“).
- 7 V napadeném rozhodnutí Rada konstatovala, že požadované dokumenty obsahují právní stanoviska ve formě neformální korespondence ohledně předběžných právních stanovisek týkajících se jednoho z ustanovení směrnice, které bylo obzvláště sporné a které bylo předmětem rozsáhlých a složitých diskuzí v rámci Rady a mezi jednotlivými orgány.
- 8 Rada dále konstatovala, že směrnice byla během legislativního procesu silně zpochybňována tabákovým průmyslem, že jeden z dalších tabákových výrobců podal žalobu k anglickým soudům, v níž napadl legalitu směrnice, a že proto existuje reálné a předvídatelné riziko, že dojde k podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Rada rovněž zmínila informace, dle nichž Polsko uvažuje o možnosti podat žalobu na neplatnost směrnice k Soudnímu dvoru Evropské unie. Stejně tak měla za to, že „klauzule o volném pohybu“ uvedená v článku 24 směrnice a analyzovaná v požadovaných dokumentech bude nevyhnutelně předmětem očekávané právní diskuze. Za těchto okolností měla Rada za to, že by zpřístupnění požadovaných dokumentů mohlo ohrozit účinnost její obrany před soudy, a v důsledku toho představovat zásah do zásady rovnosti zbraní a práva na obhajobu.
- 9 Rada rovněž zdůraznila, že na dokumenty vypracované úředníky její právní služby na neformálním a předběžném základě se musí vztahovat zvláštní ochrana, a to právě z důvodu jejich neformální a přechodné povahy. Podle Rady by zpřístupnění takových dokumentů mohlo mít zásadní důsledky pro způsob fungování právní služby a pro její svobodu vyjadřovat stanoviska a v konečném důsledku porušovat ochranu její možnosti požadovat a získávat „nezávislá, objektivní a úplná“ právní stanoviska.
- 10 Rada v důsledku toho došla k závěru, že požadované dokumenty spadají pod čl. 4 odst. 2 druhou odrážku nařízení č. 1049/2001, týkající se ochrany právního poradenství.
- 11 Pokud jde o existenci případného převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění, Rada měla vzhledem ke zvláště citlivé povaze dotčených právních stanovisek, která se týkala otázek, jež mohly být předmětem soudního řízení, za to, že zájem na transparentnosti a účasti na legislativním procesu v daném případě nepřevažuje nad nutností chránit právní stanoviska uvedená v požadovaných dokumentech, která mají každopádně pouze předběžnou povahu a neodrážejí oficiální postoje Rady.
- 12 Pokud jde o to, zda mohl být poskytnut částečný přístup, Rada uzavřela, že části požadovaných dokumentů, jichž se týkala žádost o částečný přístup, v plném rozsahu spadají pod uplatňovanou výjimku.
- 13 A konečně Rada zamítla přístup k osobním údajům obsaženým v daných dokumentech, a to na základě čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1049/2001.

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

- 14 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 6. října 2014 podala žalobkyně projednávanou žalobu spolu s žádostí o projednání ve zrychleném řízení.
- 15 Rozhodnutím ze dne 7. listopadu 2014 Tribunál (osmý senát) žádost o projednání ve zrychleném řízení zamítl.
- 16 Dne 19. prosince 2014 předložila Rada svou žalobní odpověď.
- 17 Replika došla kanceláři Tribunálu dne 25. února 2015.
- 18 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 8. ledna 2015 podala Komise návrh na vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rady. Usnesením ze dne 3. března 2015 předseda osmého senátu Tribunálu tomuto návrhu vyhověl.
- 19 Dne 15. dubna 2015 předložila Komise svůj spis vedlejší účastnice.
- 20 Duplika byla kanceláři Tribunálu doručena dne 16. dubna 2015.
- 21 Vyjádření žalobkyně ke spisu vedlejší účastnice bylo předloženo dne 29. května 2015.
- 22 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (osmý senát) o zahájení ústní části řízení.
- 23 Usnesením ze dne 11. listopadu 2015 Tribunál Radě nařídil předložit kopie požadovaných dokumentů na základě čl. 91 písm. c) jednacího řádu Tribunálu a uvedl, že v souladu s článkem 104 uvedeného jednacího řádu nebudou tyto dokumenty předány žalobkyni. Rada tomuto usnesení ve stanovené lhůtě vyhověla.
- 24 Řeči účastnic řízení a jejich odpovědi na ústní otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 22. ledna 2016.
- 25 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadené rozhodnutí,
 - uložil Radě náhradu nákladů řízení.
- 26 Rada a Komise navrhují, aby Tribunál:
- žalobu zamítl,
 - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

- 27 Na podporu svého návrhu na zrušení žalobkyně poté, co v replice vzala zpět svůj třetí žalobní důvod, uplatňuje dva žalobní důvody, přičemž první vychází z porušení čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 a druhý z porušení čl. 4 odst. 6 uvedeného nařízení.

Úvodní poznámky

- 28 Je třeba připomenout, že nařízení č. 1049/2001 je podle bodu 1 svého odůvodnění v souladu s vůlí, vyjádřenou v čl. 1 druhém pododstavci SEU, zahájit novou etapu v procesu vytváření „stále užšího svazku mezi národy Evropy“, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanovi. V bodě 2 odůvodnění uvedeného nařízení je připomenuto, že právo na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů souvisí s demokratickou povahou těchto orgánů (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 34; ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 68, a ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 72).
- 29 Za tímto účelem má nařízení č. 1049/2001, jak uvádějí bod 4 jeho odůvodnění a článek 1, v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 33; ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 69, a ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 73).
- 30 Je zajisté pravda, že toto právo i nadále podléhá některým omezením vycházejícím z důvodů veřejného či soukromého zájmu. Přesněji řečeno, nařízení č. 1049/2001 v souladu s bodem 11 svého odůvodnění stanoví v článku 4 režim výjimek, který orgánům umožňuje odepřít přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany některého ze zájmů chráněných tímto článkem (rozsudky ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 70 a 71; ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 74, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 29).
- 31 Avšak vzhledem k tomu, že se uvedené výjimky odchyľují od zásady co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti, musí být vykládány a používány restriktivně (rozsudky ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 63; ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 36; ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 73, a ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 75).
- 32 Nicméně pouhá okolnost, že se dokument týká zájmu chráněného určitou výjimkou z práva na přístup stanovenou v článku 4 nařízení č. 1049/2001, nemůže stačit k odůvodnění použití této výjimky (rozsudky ze dne 3. července 2014, Rada v. in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 51, a ze dne 13. dubna 2005, Verein für Konsumenteninformation v. Komise, T-2/03, EU:T:2005:125, bod 69).
- 33 Pokud totiž dotýčný orgán rozhodne o odepření přístupu k požadovanému dokumentu, je v zásadě povinen vysvětlit, jak by mohl přístup k tomuto dokumentu konkrétně a skutečně porušit zájem chráněný výjimkou stanovenou v článku 4 nařízení č. 1049/2001, na kterou se tento orgán odvolává. Kromě toho musí být riziko takového porušení důvodně předvídatelné, a ne čistě hypotetické (viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 76 a citovaná judikatura).
- 34 Dále platí, že pokud orgán uplatňuje jednu z výjimek stanovených v článku 4 nařízení č. 1049/2001, má povinnost poměřit zvláštní zájem, jenž má být chráněn nezpřístupněním dotýčného dokumentu, a zejména obecný zájem na zpřístupnění tohoto dokumentu, s výhodami vyplývajících, jak uvádí bod 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001, ze zvýšené transparentnosti, tedy bližší účasti občanů na rozhodovacím procesu, jakož i větší legitimacy, účinnosti a odpovědnosti správních orgánů ve vztahu k občanům v demokratickém systému (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 45; ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 32, a ze dne 3. července 2014, Rada v. in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 53).

35 Soudní dvůr dále také rozhodl, že tyto úvahy mají samozřejmě zvláštní význam v případě, že Rada vykonává své legislativní funkce, jak vyplývá z bodu 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001, podle kterého má být právě v takovém případě poskytnut širší přístup k dokumentům. Transparentnost v tomto ohledu přispívá k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost občanů seznámit se s důvody vedoucími k legislativním krokům je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46, a ze dne 17. října 2013, Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 33).

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001

36 Svým prvním žalobním důvodem, který se dále dělí na dvě části, žalobkyně Radě vytýká dvě porušení čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001.

37 V rámci první části žalobkyně tvrdí, že dokumenty č. 1, 2, 3 a 5 nespádají do působnosti výjimky týkající se právního poradenství, stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001.

38 V rámci druhé části tvrdí, že i kdyby dokumenty č. 1, 2, 3 a 5 do působnosti čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 spadaly, musely by být nicméně, stejně jako dokument č. 4, poskytnuty z důvodu, že existuje převažující veřejný zájem na jejich zpřístupnění.

K první části prvního žalobního důvodu

39 Podle žalobkyně nemůže být výjimka týkající se právního poradenství, stanovená v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001, rozšířena i na e-mailovou korespondenci se třetími osobami v rámci legislativního procesu. Dokumenty č. 1, 2, 3 a 5 jsou totiž pouze výsledkem diskuze mezi orgány týkající se obsahu navrhovaného legislativního aktu. Uvedená výjimka se uplatní pouze na interní stanoviska poskytovaná právní službou dotčeného orgánu. Rada se tedy tím, že uplatnila dotčnou výjimku na komunikaci s úředníky právních služeb Parlamentu a Komise, jakož i s právním poradcem jednoho z členských států, dopustila pochybení.

40 Rada i Komise argumenty žalobkyně zpochybňují.

41 Článek 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001 stanoví, že neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany právního poradenství.

42 Je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora platí, že pokud jde o výjimku týkající se právního poradenství upravenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001, musí přezkum, který má Rada provést, pokud je požádána o zpřístupnění dokumentu, nezbytně proběhnout ve třech fázích, odpovídajících třem kritériím uvedeným v tomto ustanovení (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 37, a ze dne 3. července 2014, Rada v. in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 95).

43 V první fázi se tak Rada musí ujistit, že dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, se skutečně týká právního poradenství. V druhé fázi musí Rada zkoumat, zda by zpřístupnění částí dotčeného dokumentu, o nichž bylo zjištěno, že se týkají právního poradenství, vedlo k porušení ochrany, která musí být poskytnuta právnímu poradenství, v tom smyslu, že by bylo v rozporu se zájmem orgánu žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska. Aby je bylo možno uplatňovat, musí být nebezpečí porušení ochrany tohoto zájmu rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické. Konečně, jestliže se Rada domnívá, že by zpřístupnění dokumentu vedlo k porušení

ochrany právního poradenství, tak jak byla právě vymezena, musí ve třetí fázi ověřit, zda neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující toto zpřístupnění bez ohledu na z toho vyplývající ohrožení její schopnosti žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 38 až 44, a ze dne 3. července 2014, Rada v. in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 96).

- 44 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že v rozsahu, v němž by toto zpřístupnění stanovisek právní služby Rady vydaných v rámci legislativních procesů mohlo vést k ohrožení zájmu na ochraně nezávislosti právní služby Rady, by toto riziko mělo být poměřováno s převažujícími veřejnými zájmy, na kterých spočívá nařízení č. 1049/2001. Takový převažující veřejný zájem představuje skutečnost, že zpřístupnění dokumentů obsahujících stanovisko právní služby některého z orgánů k právním otázkám, které se objevily v průběhu rozprav o legislativních návrzích, může zvýšit transparentnost a otevřenost legislativního procesu a posílit demokratické právo evropských občanů kontrolovat informace, které byly základem pro přijetí legislativního aktu, jak je uvedeno zejména v bodech 2 a 6 odůvodnění uvedeného nařízení. Z výše uvedených úvah vyplývá, že nařízení č. 1049/2001 v zásadě ukládá povinnost zpřístupnit stanoviska právní služby Rady týkající se legislativního procesu (rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 67 a 68).
- 45 Tento závěr však nebrání tomu, aby mohlo být z důvodu ochrany právního poradenství odepřeno zpřístupnění konkrétního právního stanoviska, které bylo vydáno v rámci legislativního procesu, ale je zvláště citlivé povahy nebo zvláště širokého rozsahu, jenž překračuje rámec dotčeného legislativního procesu. V takovém případě musí dotyčný orgán odepření podrobně odůvodnit (rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 69).
- 46 Jak vyplývá z bodu 39 výše, v rámci první části zpochybňuje žalobkyně první fázi přezkumu provedeného Radou.
- 47 Pokud jde o pojem „právní poradenství“, je třeba uvést, že článek 4 nařízení č. 1049/2001 neposkytuje základ pro takový výklad tohoto pojmu, jaký uplatňuje žalobkyně.
- 48 Zprv je třeba konstatovat, že pojem „právní poradenství“ není v nařízení č. 1049/2001 definován. Z judikatury vzešlé z rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 38 a 39), však plyne, že pojem „právní poradenství“ se váže k obsahu dokumentu, a nikoliv k jeho autorovi nebo adresátům. Jak plyne z doslovného výkladu výrazu „právní poradenství“, jedná se o rady týkající se právních otázek, nezávisle na způsobu, jakým byly takové rady poskytnuty. Jinými slovy, aby se výjimka týkající se ochrany právního poradenství uplatnila, nezáleží na tom, zda byl dokument obsahující takové poradenství poskytnut v rané, pozdější nebo konečné fázi rozhodovacího procesu. Stejně tak skutečnost, že poradenství bylo poskytnuto ve formálním, nebo naopak neformálním kontextu, nemá dopad na výklad uvedeného pojmu.
- 49 Zadruhé znění čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 neumožňuje dojít k závěru, že se týká pouze poradenství, které je orgánu poskytováno interně.
- 50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z rozsudku ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 42), plyne, že výjimku týkající se právního poradenství stanovenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 je třeba vykládat tak, že jejím účelem je chránit zájem orgánu žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska.
- 51 Přestože se orgány v zásadě obracejí na své vlastní právní služby, nic nebrání tomu, aby se s žádostí o takové stanovisko obrátily na externí subjekt. Tak je tomu například tehdy, jestliže dotčený orgán požádá o stanovisko advokátní kancelář.

- 52 Pro orgán, který chce uplatnit výjimku týkající se ochrany právního poradenství, tedy nehraje roli, zda je právní poradenství poskytováno interně, nebo externě.
- 53 A konečně nic nebrání ani tomu, aby se orgán, který uplatnil výjimku týkající se ochrany právního poradenství, podělil o stanoviska se „třetí osobou“. Skutečnost, že nějaký dokument obsahující právní stanovisko vyjádřené některým z orgánů byl zaslán právním službám ostatních orgánů nebo některému členskému státu, přitom jako taková nemění povahu tohoto dokumentu.
- 54 Na rozdíl od tvrzení žalobkyně tudíž z čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001 neplyne, že by právní stanovisko muselo být orgánem vydáno pouze pro vnitřní použití.
- 55 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že jak tvrdí Rada a jak mohl konstatovat Tribunál na základě dokumentů předložených v rámci organizačního opatření uvedeného v bodě 23 výše, v projednávaném případě se jedná o korespondenci mezi všemi třemi orgány v rámci trialogu, což z podstaty věci vyžaduje, aby za účelem přijetí konečného legislativního předpisu docházelo ke komunikaci „vně“ dotyčných orgánů.
- 56 Trialog je neformálním třístranným jednáním, jehož se účastní zástupci Parlamentu, Rady a Komise. Cílem těchto kontaktů je rychlé nalezení shody na souboru pozměňovacích návrhů přijatelných pro Parlament a Radu. I když se legislativní diskuze v rámci trialogu často týkají politických otázek, mohou se někdy týkat i technických právních otázek. V takovém případě se stává, že právní služby všech tří orgánů musí projednat a shodnout se na jednom postoji, přičemž taková dohoda musí být následně ještě schválena každým z těchto orgánů jejich vlastními interními postupy.
- 57 Řádný legislativní postup, uvedený v článku 294 SFEU, tedy postup, jakým byla směrnice přijata, se tak skládá ze tří fází (první čtení, druhé čtení a třetí čtení s dohodováním), ale může skončit v jakékoliv z těchto fází, pokud Parlament a Rada dospějí k dohodě. I když může tento postup zahrnovat až tři čtení, zvýšené použití trialogu vede k tomu, že k dohodě často dochází již v prvním čtení.
- 58 V projednávaném případě byla směrnice přijata po prvním čtení v Parlamentu. V očekávání konce funkčního období Parlamentu v červnu 2014 a Komise v říjnu 2014 byly na žádost Parlamentu vedeny v rámci trialogu diskuze mezi Parlamentem, Radou a Komisí mj. za účelem vyjednání obsahu článku 24 směrnice a nalezení shody nad jeho zněním.
- 59 Výměna právních stanovisek mezi právními službami uvedených tří orgánů za účelem nalezení kompromisu ohledně legislativního textu v rámci trialogu může být přitom případně považována za právní poradenství, a může tak spadat pod výjimku týkající se právního poradenství.
- 60 Právní služby totiž jednají na základě pověření a za účelem nalezení shody. Jednají tedy jako vyjednávači a současně jako právní poradci.
- 61 A konečně, co se týče argumentu žalobkyně, podle něhož dokument č. 2, kterým je e-mail Rady zasláný jednomu členskému státu, tedy dle žalobkyně dokument zasláný třetí osobě, nespadá z tohoto důvodu do působnosti výjimky týkající se právního poradenství, je třeba poznamenat, že členské státy tvoří Radu. Na korespondenci mezi útvary Rady a stálými zastoupeními členských států v rámci legislativního procesu se tudíž může případně vztahovat výjimka týkající se právního poradenství stanovená v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001.
- 62 Z výše uvedeného plyne, že Rada měla správně za to, že se sporné dokumenty týkaly právního poradenství ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001. První část prvního žalobního důvodu musí být proto zamítnuta.

Ke druhé části prvního žalobního důvodu

- 63 V rámci druhé části žalobkyně tvrdí, že v rozsahu, v němž jsou dokumenty č. 1 až 5 chráněny ustanovením čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, existuje převažující veřejný zájem na jejich zpřístupnění.
- 64 V tomto ohledu se dovolává rozsudku Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46). Z něho plyne, že právní stanoviska vydaná v souvislosti s legislativním procesem musí být v zásadě zpřístupněna a že jejich zpřístupnění může zvýšit transparentnost a otevřenost legislativního procesu a posílit demokratické právo evropských občanů kontrolovat informace, které byly základem pro přijetí legislativního aktu. V této souvislosti žalobkyně tvrdí, že požadované dokumenty se zabývají jedním ze zásadních prvků ústavního pořádku Evropské unie, a sice právním základem směrnice, který souvisí se zásadou svěřených pravomocí, zakotvenou v článku 5 SEU. Mimoto je tento zásadní prvek rovněž předmětem výkladu, který má poskytnout High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Nejvyšší soud (pro Anglii a Wales), oddělení Queen's Bench (správní senát), Spojené království], což podle žalobkyně rovněž prokazuje důležitost veřejného zájmu.
- 65 Rada, podporovaná Komisí, zpochybňuje, že by v legislativní oblasti vždy existoval převažující zájem na zpřístupnění požadovaných dokumentů. Oba orgány v tomto ohledu uplatňují konkrétní stanoviska k článku 24 směrnice, která mají citlivou a spornou povahu. Jejich zpřístupnění by ohrozilo zájem žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska, možnost Rady a Komise definovat a přijmout v průběhu budoucích soudních řízení strategii své obhajoby a věcnost a celistvost právních debat před unijními soudy. S ohledem na tato rizika údajný veřejný zájem na zpřístupnění, který je žalobkyní uplatňován, nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochraně dotčených právních stanovisek.
- 66 Úvodem je třeba konstatovat, že žalobkyně neuplatnila výtku, která by zpochybnila existenci skutečného, důvodně předvídatelného, a nikoli čistě hypotetického rizika, že by zpřístupnění veškerých požadovaných dokumentů porušovalo ochranu právního poradenství ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001. Okolnost, že ve svých písemnostech zmiňuje své pochybnosti o zvláštní citlivosti dotčených dokumentů, se uplatní pouze v rámci poměrování zájmu Rady na ochraně dotčených stanovisek s převažujícím zájmem na jejich zpřístupnění. Přezkum Rady týkající se existence skutečného rizika, že by zpřístupnění požadovaných dokumentů mohlo vést k porušení ochrany jejího zájmu žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska, tudíž není předmětem projednávaného sporu.
- 67 Jelikož by zpřístupnění právních stanovisek mohlo vést k porušení ochrany chráněného zájmu, musí být toto riziko poměřováno s převažujícími zájmy uvedenými v nařízení č. 1049/2001. Jak plyne z judikatury uvedené v bodě 34 výše, dotčenému orgánu přísluší poměřit zvláštní zájem, jenž má být chráněn nezpřístupněním dotčeného dokumentu, zejména s veřejným zájmem na zpřístupnění dokumentu vzhledem k výhodám vyplývajícím, jak uvádí bod 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001, ze zvýšené transparentnosti, tedy lepšího zapojení občanů do rozhodovacího procesu, jakož i vyšší legitimacy, účinnosti a odpovědnosti správních orgánů ve vztahu k občanům v demokratickém systému.
- 68 Převažující veřejný zájem, který může odůvodnit zpřístupnění dokumentu, se nemusí nutně lišit od zásad, které tvoří základ nařízení č. 1049/2001 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 74 a 75, a ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 92).
- 69 Uvedení čistě obecných důvodů však nemůže vést k závěru, že převažující veřejný zájem převažuje nad důvody odepření přístupu k dotčeným dokumentům (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541,

bod 158; ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 93; ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 105, a ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 131).

- 70 V projednávaném případě z napadeného rozhodnutí plyne, že podle Rady nemůže žádný převažující veřejný zájem odůvodnit zpřístupnění požadovaných dokumentů. Jak plyne z bodu 26 napadeného rozhodnutí, shrnutého v bodě 11 výše, Rada měla v podstatě za to, že vzhledem ke zvláště citlivé povaze dotčených právních stanovisek, která se týkala otázek, jež mohou být předmětem soudního řízení, zájem na transparentnosti a účasti na legislativním procesu v daném případě nepřevažuje nad nutností chránit právní stanoviska uvedená v požadovaných dokumentech.
- 71 Žádný z argumentů uplatněných žalobkyní a shrnutých v bodě 64 výše neumožňuje toto posouzení vyvrátit.
- 72 Zaprvé, pokud jde o argument vycházející z toho, že transparentnost nezbytná pro pochopení legislativního procesu představuje sama o sobě veřejný zájem hodný ochrany, k němuž Rada opomenula přihlédnout, je třeba mít za to, že vzhledem k judikatuře citované v bodě 69 výše takto obecná úvaha není způsobilá prokázat, že by zásada transparentnosti v projednávaném případě vykazovala jakoukoli zvláštní naléhavost, která by mohla převážet nad důvody odepření přístupu k požadovaným dokumentům (v tomto smyslu a obdobně viz rozsudek ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 157 a 158).
- 73 Zadruhé, pokud jde o argument, podle něhož byl tento převažující veřejný zájem prokázán rovněž sporem probíhajícím před High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Nejvyšší soud (pro Anglii a Wales), oddělení Queen's Bench (správní senát)], je třeba připomenout, že žalobkyně jedná na účet společnosti British American Tobacco UK Ltd, která podala dne 27. června 2014 návrh na zahájení uvedeného řízení, v němž zpochybnila platnost směrnice, a zejména jejího článku 24, ve světle článku 114 SFEU, a požadovala, aby uvedený soud předložil Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti směrnice. To, že žalobkyně podala žalobu k High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Nejvyšší soud (pro Anglii a Wales), oddělení Queen's Bench (správní senát)], přitom spíše prokazuje, že se zde jedná více o osobní nežli převažující veřejný zájem. Žalobkyně v očekávání uvedené žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané uvedeným soudem navíc požádala o projednání ve zrychleném řízení (viz bod 14 výše), když tvrdila, že má zjevný zájem na přístupu k dokumentům za účelem důkladnější přípravy vyjádření v rámci očekávaného řízení o předběžné otázce a předložení těchto dokumentů Soudnímu dvoru Evropské unie, a dokládá tak svůj soukromý zájem.
- 74 Je třeba poznamenat, že pokud jde o nezbytnost dosáhnout zpřístupnění požadovaných dokumentů na základě převažujícího zájmu za účelem důkladnější přípravy své účasti na výše uvedeném soudním řízení, nepředstavuje takový argument jako takový veřejný zájem na zpřístupnění, který by mohl převažovat nad ochranou důvěrnosti ve smyslu článku 4 nařízení č. 1049/2001. Vzhledem k obecné zásadě přístupu k dokumentům, tak jak je zakotvena v článku 15 SFEU a bodech 1 a 2 odůvodnění uvedeného nařízení, musí mít tento zájem objektivní a obecnou povahu a nelze ho zaměňovat za zvláštní či soukromé zájmy.
- 75 Vzhledem k výše uvedenému tudíž druhá část prvního žalobního důvodu nemůže obstát.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001

- 76 V rámci druhého žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že Rada nepoužila správně čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001, jelikož neposkytla částečný přístup k požadovaným dokumentům. Jakékoliv ohrožení ochrany právních stanovisek by mohlo být citelně omezeno, pokud by byly e-mailové adresy skryty. Mimoto má za to, že přinejmenším předběžné průběžné verze článku 24 směrnice, přiložené k dokumentům č. 2, 3 a 4, musí být předány.
- 77 Je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001 stanoví, že pokud se některá z výjimek uvedených v daném článku vztahuje pouze na část požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.
- 78 V projednávaném případě měla Rada v napadeném rozhodnutí za to, že na části korespondence dotčené žádostí žalobkyně o přístup se plně vztahuje výjimka týkající se ochrany právního poradenství, a že tedy není možné částečný přístup poskytnout.
- 79 Rada ve své obraně rovněž dodala, že zpřístupnění pozdravů nebo bezvýznamných logistických informací uvedených v označených e-mailech by žalobkyni poskytlo jakoukoliv relevantní informaci, a bylo by tedy zbytečné.
- 80 V tomto ohledu je třeba v souladu s Radou podotknout, že podle ustálené judikatury jsou orgány oprávněny částečný přístup neposkytnout v případě, kdy přezkum dotčených dokumentů ukáže, že uvedený částečný přístup by postrádal jakýkoliv smysl, jelikož zpřístupnění částí těchto dokumentů by pro žadatele o přístup nebylo nijak užitečné (rozsudek ze dne 12. července 2001, Mattila v. Rada a Komise, T-204/99, EU:T:2001:190, bod 69).
- 81 Vzhledem k tomu, že se na části dotčených dokumentů, jichž se týká žádost žalobkyně o přístup, plně vztahuje výjimka týkající se ochrany právního poradenství a že zbylé části obsahují pouze pozdravy a bezvýznamné logistické informace, došla Rada právem k závěru, že částečný přístup by neměl žádný smysl.
- 82 Pokud jde o průběžné verze znění článku 24 směrnice, přiložené k dokumentům č. 2, 3 a 4, je třeba konstatovat, že stanoviska vyměněná mezi danými třemi právními službami se prostřednictvím funkce „sledování změn“ odrazila ve znění těchto verzí a jsou nedílnou součástí právních stanovisek. Z tohoto důvodu se uplatní tytéž úvahy jako v bodech 71 až 75 výše.
- 83 Z toho plyne, že druhý žalobní důvod musí být zamítnut, a tudíž je třeba zamítnout v plném rozsahu i žalobu.

K nákladům řízení

- 84 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu 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 žalobkyně neměla ve věci úspěch a Rada požadovala náhradu nákladů, je důvodné rozhodnout, že žalobkyně ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou.
- 85 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Komise tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (osmý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Společnost Herbert Smith Freehills LLP ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie.**
- 3) **Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.**

Gratsias

Kančeva

Wetter

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 15. září 2016.

Podpisy.