



Sbírka soudních rozhodnutí

Věc T-796/14

**Philip Morris Ltd
proti
Evropská komise**

„Přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Dokumenty vyhotovené v rámci přípravných prací k 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 soudního řízení a právního poradenství — Výjimka týkající se ochrany rozhodovacího procesu — Převažující veřejný zájem“

Shrnutí – rozsudek Tribunálu (osmého senátu) ze dne 15. září 2016

- Žaloba na neplatnost — Žalobní důvody — Nedostatek nebo nedostatečnost odůvodnění — Žalobní důvod odlišný od žalobního důvodu týkajícího se materiální legality*
(Články 263 a 296 SFEU)
- Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Povinnost uvést odůvodnění — Rozsah*
(Článek 296 SFEU; Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, článek 4)
- Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Restriktivní výklad i použití — Povinnost konkrétního a individuálního posouzení dokumentů, na něž se vztahuje výjimka — Rozsah*
(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, body 1, 2 a 4 odůvodnění a články 1 a 4)
- Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Povinnost zvážit dotčené zájmy — Působnost zahrnující dokumenty, jež jsou základem pro legislativní proces*
(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, body 2 a 6 odůvodnění a článek 4)
- Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana právního poradenství — Povinnost orgánu posoudit povahu aktu z hlediska právního poradenství i konkrétní možnost narušení ochrany právního poradenství a ověřit neexistenci převažujícího veřejného zájmu odůvodňujícího zpřístupnění — Zpřístupnění právních stanovisek týkajících se legislativních procesů — Povinnost orgánu podrobně odůvodnit každé rozhodnutí o odepření přístupu*
(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 druhá odrážka)

6. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana právního poradenství — Rozsah — Odmítnutí zpřístupnit stanovisko právní služby orgánu týkající se legislativního aktu, jenž je předmětem žaloby před vnitrostátním soudem a unijním soudem — Přípustnost*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 druhá odrážka)

7. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana soudního řízení — Rozsah — Spisy účastníka řízení předložené Komisi unijnímu soudu v probíhajících řízeních — Obecná domněnka o uplatnění výjimky z práva na přístup — Uplatnění na ukončená řízení — Podmínky*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 druhá odrážka)

8. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana soudního řízení — Rozsah působnosti — Dokumenty nevyhotovené jen pro účely konkrétního soudního řízení, jež ale mohou narušit schopnost dotyčného orgánu se v daném řízení bránit — Zahnutí — Podmínky*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001, čl. 4 odst. 2 druhá odrážka)

9. *Orgány Evropské unie — Právo veřejnosti na přístup k dokumentům — Nařízení č. 1049/2001 — Výjimky z práva na přístup k dokumentům — Ochrana soudního řízení — Rozsah — Odepření zpřístupnění dokumentů, které mohou ohrozit obranu dotyčného orgánu a porušovat zásadu rovnosti zbraní v rámci probíhajícího řízení — Přípustnost*

(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1049/2001 čl. 4 odst. 2 druhá odrážka)

1. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 28)

2. Viz znění rozhodnutí.

(viz body 29–31)

3. Viz znění rozhodnutí.

(viz body 50–54)

4. Pokud orgán uplatňuje jednu z výjimek stanovených v článku 4 nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, má povinnost poměřit zvláštní zájem, jenž má být chráněn nezpřístupněním dotyčného dokumentu, zejména s obecným zájmem na zpřístupnění tohoto dokumentu s ohledem na výhody vyplývající, 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.

Tyto úvahy mají samozřejmě zvláštní význam ve vztahu k dokumentům Komise vypracovaným v rámci legislativního procesu. Jak totiž vyplývá z bodu 6 odůvodnění nařízení č. 1049/2001, širší přístup k dokumentům má být poskytnut právě v takovém případě. Transparentnost v tomto ohledu přispívá

k posílení demokracie tím, že občanům umožňuje kontrolovat všechny informace, které jsou základem pro přijetí legislativního aktu. Možnost, aby se občané seznámili s důvody vedoucími k zákonodárným činnostem, je totiž podmínkou toho, aby mohli účinně vykonávat svá demokratická práva.

(viz body 55, 56)

5. Pokud jde o výjimku týkající se právního poradenství upravenou v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, musí přezkum, který má orgán provést, pokud je požádán o zpřístupnění dokumentu, nezbytně proběhnout ve třech fázích, odpovídajících třem kritériím uvedeným v tomto ustanovení. V první fázi se tak orgán musí ujistit, že dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, se skutečně týká právního poradenství. V druhé fázi musí orgán 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 ohrozilo zájem orgánu žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska. Nebezpečí porušení tohoto zájmu musí být, aby je bylo možno uplatňovat, rozumně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické. Konečně jestliže se orgán 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 jeho schopnosti žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska.

Pokud by zpřístupnění stanovisek právní služby orgánu vydaných v rámci legislativních procesů mohlo vést k narušení zájmu na ochraně nezávislosti této právní služby, mělo by být toto riziko v každém případě váženo oproti převažujícím veřejným zájmům, na kterých spočívá nařízení č. 1049/2001. Takový převažující veřejný zájem představuje skutečnost, že zpřístupnění dokumentů obsahujících stanovisko právní služby orgánu k právním otázkám, které se objevily v průběhu rozprav o legislativních návrzích, může zvýšit transparentnost a otevřenost legislativního procesu a posílit demokratické právo evropských občanů kontrolovat informace, které byly základem pro přijetí legislativního aktu, jak je uvedeno zejména v bodech 2 a 6 odůvodnění uvedeného nařízení. Uvedené nařízení tudíž v zásadě ukládá povinnost zpřístupnit stanoviska právní služby orgánu týkající se legislativního procesu. 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, jež překračuje rámec dotčeného legislativního procesu. V takovém případě musí dotčený orgán odepření podrobně odůvodnit.

(viz body 58–62)

6. Odmítnutí zpřístupnit právní stanovisko z důvodu, že by toto zpřístupnění mohlo poté narušit schopnost orgánu hájit platnost legislativního aktu před soudem, nemůže jako obecný argument zajisté odůvodnit výjimku z transparentnosti stanovenou nařízením č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Jinak je tomu však v případě, kdy v okamžiku přijetí rozhodnutí o odepření přístupu ke konkrétnímu právnímu stanovisku, jež bylo vydáno v souvislosti s legislativním procesem, je před soudy členského státu projednávána žaloba, která zpochybňuje platnost dotčeného právního aktu a znamená, že bude s velkou pravděpodobností podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, a kromě toho jeden z členských států podal k unijnímu soudu žalobu, kterou zpochybňuje platnost řady ustanovení téhož aktu z důvodu, že porušují Smlouvu o FEU a zásadu proporcionality. Vzhledem totiž k tomu, že požadovaný dokument obsahuje určité skryté části, které odkazují na stanovisko právní služby dotčeného orgánu stran absence pravomoci Unie vydávat legislativní akty a nedodržení zásady proporcionality, mohlo by zpřístupnění těchto částí narušit ochranu právního poradenství, tj. ochranu zájmu orgánu žádat o právní poradenství a obdržet nezávislá, objektivní a úplná stanoviska, jakož i postavení uvedené právní služby při obhajobě platnosti dotčeného legislativního aktu před unijním

soudem za stejných podmínek jako ostatní strany. Takové zpřístupnění by přitom odhalilo postoje právní služby dotyčného orgánu dříve, než by měla možnost ho prezentovat v průběhu soudního řízení, zatímco druhá strana by žádnou podobnou povinnost neměla.

(viz body 65–67, 69, 70)

7. Viz znění rozhodnutí.

(viz body 77–83)

8. Zásada rovnosti zbraní, jakož i řádný výkon spravedlnosti jsou ústředními body výjimky týkající se ochrany soudního řízení stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Potřeba zajistit rovnost zbraní před soudem přitom odůvodňuje ochranu nejen dokumentů vyhotovených pouze pro účely konkrétního sporu, jako jsou spisy účastníka řízení, ale i dokumentů, jejichž zpřístupnění by mohlo v rámci konkrétního sporu narušit dotčenou rovnost, která se nerozlučně pojí k samotnému konceptu spravedlivého procesu. Pro uplatnění této výjimky je však nezbytné, aby požadované dokumenty měly v okamžiku přijetí rozhodnutí o odepření přístupu k těmto dokumentům relevantní souvislost se sporem probíhajícím před unijním soudem, ve vztahu ke kterému se orgán dovolává výjimky, a aby jejich zpřístupnění, ačkoli nebyly vyhotoveny v rámci probíhajícího soudního řízení, porušovalo zásadu rovnosti zbraní a potenciálně narušovalo schopnost orgánu, jehož se uvedené řízení týká, se bránit. Jinými slovy je třeba, aby dokumenty zpřístupňovaly postoje dotyčného orgánu ke sporným otázkám vzneseným v soudním řízení, jímž je argumentováno.

Tyto úvahy se mohou vztahovat i na řízení probíhající před vnitrostátním soudem v době přijetí rozhodnutí o odepření přístupu k požadovaným dokumentům za podmínky, že se tato řízení zabývají otázkou výkladu nebo platnosti aktu unijního práva, takže se s ohledem na kontext věci jeví žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jako zvláště pravděpodobná. V obou případech, přestože dokumenty nebyly vyhotoveny v rámci konkrétního soudního řízení, by integrita dotyčného soudního řízení i rovnost zbraní mezi oběma stranami mohly být vážně narušeny, pokud by strany měly privilegovaný přístup k interním informacím druhé strany, jež úzce souvisí s právními aspekty probíhajícího nebo potenciálně hrozícího sporu.

(viz body 88–90)

9. Zásada rovnosti zbraní totiž vyžaduje, aby orgán, který přijal dotčený akt, mohl účinně před soudem hájit legalitu svého jednání. Tato možnost by přitom byla vážně ohrožena, pokud by byl dotčený orgán nucen se hájit nejen proti žalobním důvodům a argumentům vzneseným žalobcem nebo v rámci nadcházejícího řízení o předběžné otázce, ale také stran interně přijatých postojů k legalitě jednotlivých rozhodnutí plánovaných v rámci vypracování daného aktu. V oblasti přístupu k dokumentům může zpřístupnění dokumentů obsahujících takové postoje totiž fakticky vyžadovat, aby se dotyčný orgán hájil proti hodnocením svých zaměstnanců, se kterými se nakonec neztotožnil. Tato okolnost může narušit rovnováhu mezi stranami v soudním řízení, jelikož žalobce nemůže být nucen zpřístupnit interní hodnocení tohoto typu.

Zpřístupnění takových dokumentů veřejnosti v případě, že by probíhalo soudní řízení týkající se výkladu a legality dotčeného aktu, by tedy mohlo ohrozit obranu dotyčného orgánu, jakož i porušovat zásadu rovnosti zbraní, jelikož by předem sdělil interní právní postoje svých služeb ke sporným otázkám, kdežto druhá strana by žádnou podobnou povinnost neměla.

(viz body 97, 98)