



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (devátého rozšířeného senátu)

10. července 2024*

„Přístup k dokumentům – Nařízení (ES) č. 1049/2001 – Dokumenty týkající se korespondence maďarských orgánů zaslané Komisi ohledně návrhu výzvy k podávání návrhů spolufinancované Uní v rámci evropských strukturálních a investičních fondů – Dokumenty pocházející z členského státu – Námitka členského státu – Výjimka týkající se ochrany rozhodovacího procesu – Pojem ‚dokument vztahující se k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl‘ – Povinnost uvést odůvodnění – Loajální spolupráce“

Ve věci T-104/22,

Maďarsko, zastupci: M. Fehér a G. Koós, jako zmocněnci,

žalobce,

proti

Evropské komisi, zastupci: C. Ehrbar, A. Spina a A. Tokár, jako zmocněnci,

žalované,

TRIBUNÁL (devátý rozšířený senát),

ve složení: L. Truchot, předseda, H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampol Pucurull (zpravodaj) a T. Perišin, soudci,

za soudní kancelář: A. Juhász-Tóth, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na usnesení ze dne 8. června 2022, Maďarsko v. Komise (T-104/22 R, nezveřejněné, EU:T:2022:351), kterým předseda Tribunálu vyhověl návrhu na předběžné opatření a rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později,

po jednání konaném dne 11. října 2023,

vydává tento

* Jednací jazyk: maďarština.

Rozsudek

- 1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se Maďarsko domáhá zrušení rozhodnutí Evropské komise ze dne 14. prosince 2021, kterým byl 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) poskytnut přístup ke korespondenci zaslané maďarskými orgány Komisi ohledně návrhu výzvy k podávání návrhů (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Skutečnosti předcházející sporu

- 2 Komise přijala v rámci programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „fondy ESI“) na období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2023 na návrh Maďarska operační program rozvoje lidských zdrojů pro deinstitucionalizaci osob se zdravotním postižením, které v současné době žijí v ústavech v Maďarsku (EFOP), v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320, oprava Úř. věst. 2016, L 200, s. 140).
- 3 V rámci výše uvedeného operačního programu vypracoval řídicí orgán určený maďarskými orgány pro provádění uvedeného programu návrh výzvy k podávání návrhů s číslem „EFOP 2.2.5“ nazvaný „Zlepšení přechodu z ústavní péče na komunitní služby – nahrazení ústavního pobytového zařízení do roku 2023“ (dále jen „výzva k podávání návrhů EFOP 2.2.5“).
- 4 Dne 30. dubna 2021 byla Komisi zaslána žádost o přístup pod označením GESTDEM 2021/2808 k veškeré oficiální korespondenci mezi Komisí a maďarskými orgány týkající se výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 na základě nařízení č. 1049/2001.
- 5 Z jedenácti dokumentů, které Komise označila za dokumenty spadající do rozsahu žádosti o přístup, jich pět pocházelo od maďarských orgánů, a sice následující dokumenty:
 - e-mail maďarských orgánů ze dne 11. března 2020, s referenčním číslem Ares (2021) 3279157, se dvěma přílohami;
 - dopis maďarských orgánů Komisi ze dne 19. června 2020, s referenčním číslem Ares (2020) 3193726;
 - dopis maďarských orgánů Komisi ze dne 6. srpna 2020, s referenčním číslem Ares (2020) 4141947;
 - dopis maďarských orgánů Komisi ze dne 5. ledna 2021, s referenčním číslem Ares (2021) 401802;
 - dopis maďarských orgánů Komisi ze dne 14. dubna 2021, s referenčním číslem Ares (2021) 2528382.

- 6 V rámci konzultačního postupu upraveného v čl. 4 odst. 4 a 5 nařízení č. 1049/2001 maďarské orgány dopisem ze dne 28. května 2021 informovaly Komisi, že na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 nesouhlasí s poskytnutím přístupu k dokumentům, které od nich pocházejí. Maďarské orgány uvedly, že vzhledem k tomu, že rozhodovací proces týkající se výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 stále probíhá, zpřístupnění uvedených dokumentů by v této fázi vážně porušilo zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace a transparentnosti, jelikož potenciální osoby, kterým je určena tato výzva, by měly přístup k informacím, které by jim mohly poskytnout nespravedlivou konkurenční výhodu.
- 7 Dne 16. června 2021 poskytla Komise žádající třetí osobě, s výhradou ochrany osobních údajů, přístup k šesti z jedenácti dokumentů určených jako dokumenty spadající do rozsahu žádosti o přístup, ale odepřela jí přístup k pěti dokumentům pocházejícím od maďarských orgánů na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 (dále jen „původní rozhodnutí“).
- 8 Dne 6. července 2021 předložila žádající třetí osoba Komisi potvrzující žádost podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 (dále jen „potvrzující žádost“).
- 9 Dne 13. října 2021 v návaznosti na potvrzující žádost generální tajemník Komise znovu konzultoval s maďarskými orgány a informoval je, že po posouzení použitelnosti všech výjimek uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001 se mu zdá, že přístup k dokumentům uvedeným v bodě 5 výše může být odepřen pouze z důvodu ochrany osobních údajů.
- 10 Při přezkumu potvrzující žádosti Komise určila jako dokumenty spadající do rozsahu žádosti o přístup další dokumenty, včetně čtyř dokumentů pocházejících od maďarských orgánů (dále společně s dokumenty uvedenými v bodě 5 výše „sporné dokumenty“), a sice následující dokumenty:
 - e-mail maďarských orgánů ze dne 10. března 2020, s referenčním číslem Ares (2020) 1532153;
 - e-mail maďarských orgánů ze dne 30. dubna 2020, s referenčním číslem Ares (2020) 2352996, s přílohou;
 - e-mail maďarských orgánů ze dne 21. října 2020, s referenčním číslem Ares (2020) 5761728, se dvěma přílohami;
 - e-mail maďarských orgánů ze dne 25. listopadu 2020, s referenčním číslem Ares (2020) 7120859, s přílohou.
- 11 E-mailem ze dne 28. října 2021 maďarské orgány zopakovaly stanovisko, že na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 nesmí být poskytnut přístup k dokumentům, které od nich pocházejí.
- 12 Napadeným rozhodnutím Komise rozhodla o potvrzující žádosti třetí osoby a poskytla jí přístup ke sporným dokumentům v podobě, v níž byly odstraněny osobní údaje, a to navzdory námitkám vyjádřeným maďarskými orgány. V tomto ohledu Komise posoudila argumenty předložené maďarskými orgány a dospěla k závěru, že uvedené argumenty *prima facie* neprokazují použitelnost výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.
- 13 Dopisem ze dne 15. prosince 2021 informovala Komise Maďarsko o přijetí napadeného rozhodnutí.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 14 Maďarsko navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadené rozhodnutí;
 - uložil Evropské komisi náhradu nákladů řízení.
- 15 Komise navrhuje, aby Tribunál:
- žalobu zamítl,
 - uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

- 16 Na podporu své žaloby Maďarsko formálně uplatnilo dva žalobní důvody.
- 17 V první řadě je třeba poznamenat, že Maďarsko v písemnostech odkazuje na čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, aniž upřesňuje, zda se jedná o první či druhý pododstavec tohoto odstavce, nebo o odstavec 3 v celém rozsahu. Maďarsko však v tvrzeních zdůrazňuje, že neodkazuje na celý uvedený odstavec 3, neboť uvedená tvrzení se ve skutečnosti týkají pouze údajného porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001.
- 18 V druhé řadě je třeba připomenout, že podle judikatury musí Tribunál vykládat žalobní důvody spíše z hlediska jejich podstaty, než z hlediska jejich kvalifikace, a následně provést kvalifikaci důvodů a argumentů uvedených v žalobě (viz rozsudek ze dne 5. září 2014, *Éditions Odile Jacob v. Komise*, T-471/11, EU:T:2014:739, bod 51 a citovaná judikatura).
- 19 V tomto ohledu oba žalobní důvody formálně uplatněné Maďarskem ve skutečnosti představují dvě části téhož žalobního důvodu vycházejícího z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001. Jak vyplývá z přezkumu podstaty písemností Maďarska, v rámci prvního žalobního důvodu se Maďarsko dovolává nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i porušení zásady loajální spolupráce. Maďarsko kromě toho tvrdí, že kdyby měl Tribunál rozhodnout, že se čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 na projednávaný případ nepoužije, je třeba použít odst. 2 třetí odrážku téhož článku.
- 20 Za těchto podmínek má Tribunál za to, že Maďarsko uplatňuje v podstatě čtyři žalobní důvody, z nichž první vychází z nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí, druhý z porušení zásady loajální spolupráce, třetí z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 a čtvrtý z porušení čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí

- 21 Maďarsko má za to, že odůvodnění napadeného rozhodnutí mu neumožňuje posoudit důvody, podle nichž se výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 v projednávané věci nepoužije, a dále, zda Komise skutečně zkoumala, zda mohl přístup ke sporným dokumentům konkrétně a skutečně ohrozit rozhodovací proces.

- 22 Maďarsko kromě toho Komisi vytýká, že dostatečně neodůvodnila, proč se napadené rozhodnutí odchyluje od její předchozí rozhodovací praxe.
- 23 Komise zpochybňuje argumenty Maďarska.
- 24 Je třeba připomenout, že jak vyplývá z ustálené judikatury, odůvodnění vyžadované čl. 296 druhým pododstavcem SFEU a čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) musí být přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musejí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést přezkum. Požadavek na odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu aktu, povaze dovolávaných důvodů a zájmu, který mohou mít osoby, kterým je akt určen, nebo jiné osoby, kterých se akt bezprostředně a osobně dotýká, na získání těchto vysvětlení. V této souvislosti není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky uvedených ustanovení, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho text, ale také s ohledem na jeho celkovou souvislost, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. února 2007, *Sison v. Rada*, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 80 a citovaná judikatura, a ze dne 3. května 2018, *Malta v. Komise*, T-653/16, EU:T:2018:241, bod 53 a citovaná judikatura).
- 25 Konkrétně je třeba konstatovat, že pokud orgán rozhodne o poskytnutí přístupu žádající třetí osobě k dokumentu pocházejícímu z členského státu navzdory námitkám podaným tímto státem podle čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, může odůvodnění tohoto rozhodnutí vyplývat jak z rozhodnutí o zpřístupnění určeného žádající třetí osobě, tak z aktu, kterým dotýčný orgán informuje uvedený členský stát o přijetí tohoto rozhodnutí, pokud je takový akt součástí kontextu, v němž bylo rozhodnutí o zpřístupnění přijato.
- 26 V projednávané věci v první řadě z napadeného rozhodnutí vyplývá, že generální tajemník Komise zkoumal, zda Maďarsko založilo námitky na hmotněprávních výjimkách stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 a zda svůj postoj v tomto ohledu náležitě odůvodnilo. V druhé řadě Komise poukázala na námitky maďarských orgánů proti zpřístupnění sporných dokumentů na základě výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, jakož i na důvody, které tyto orgány uvedly proti uvedenému zpřístupnění. Komise však dospěla k závěru, že vysvětlení poskytnutá maďarskými orgány neodůvodňují použití výjimky, které se dovolávají. Komise se tak rozhodla poskytnout žádající třetí osobě přístup k dotčeným dokumentům v podobě, v níž byly odstraněny osobní údaje.
- 27 Je pravda, že napadené rozhodnutí neobsahuje vyčerpávající odůvodnění, pokud jde o důvody, na základě kterých měla Komise za to, že se čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 nepoužije. Nicméně vzhledem k tomu, že uvedené rozhodnutí bylo určeno žádající třetí osobě a jeho předmětem nebylo odepření přístupu ke sporným dokumentům, nebyla Komise povinna v tomto rozhodnutí vyčerpávajícím způsobem vysvětlovat důvody, na základě kterých měla za to, že žádost Maďarska o nezpřístupnění těchto dokumentů není opodstatněná, a zejména se čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 v projednávané věci nepoužije.
- 28 Kromě toho dopis ze dne 15. prosince 2021, který je, jak je uvedeno v bodě 25 výše, součástí kontextu napadeného rozhodnutí, obsahuje přesnější popis důvodů, na základě kterých měla Komise za to, že výjimka uvedená v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 se na sporné dokumenty nepoužije. Za tímto účelem Komise nejprve uvedla, že z čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce uvedeného nařízení vyplývá, že dokumenty, které mohou spadat pod toto ustanovení, se musí

vztahovat k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl. Komise dále uvedla, že sporné dokumenty se týkají výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5, financované v rámci sdíleného řízení, a že v souladu s čl. 34 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1303/2013 je vnitrostátní řídicí orgán pověřen přípravou a zveřejněním výzev k podávání návrhů. Nakonec Komise uvedla, že nařízení č. 1303/2013 nestanoví žádné přijetí rozhodnutí Komise v rámci přípravy a schvalování výzvy k podávání návrhů upravené nařízením č. 1303/2013.

- 29 Komise mimoto uvedla, že podle ustálené judikatury použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 předpokládá, že je prokázáno, že přístup ke sporným dokumentům může konkrétně a skutečně narušit ochranu rozhodovacího procesu orgánu a toto riziko narušení je důvodně předvídatelné, nikoliv čistě hypotetické. V projednávané věci přitom přístup ke sporným dokumentům nemohl podle Komise konkrétně a skutečně ohrozit případný rozhodovací proces. Za tímto účelem Komise uvedla, že maďarské orgány v rámci jiné žádosti o přístup, pod označením GESTDEM 2020/1513, která se rovněž týkala výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 a zahrnovala dokumenty podobné těm, jejichž zpřístupnění je požadováno, souhlasily s tím, že k těmto dokumentům Komise poskytne přístup. Komise kromě toho uvedla, že část požadovaných dokumentů, zejména samotný návrh výzvy k podávání návrhů, byla veřejná.
- 30 Takové údaje proto mohou Maďarsku umožnit pochopit důvody, na základě kterých se Komise rozhodla poskytnout přístup ke sporným dokumentům žádající třetí osobě, a příslušnému soudu vykonat přezkum, který mu přísluší.
- 31 Maďarsko Komisi rovněž vytýká, že se bez zvláštního odůvodnění odchylovala od předchozí rozhodovací praxe. Maďarsko konkrétně uvádí, že jak při vyřizování žádosti o přístup pod označením GESTDEM 2020/1513, tak v původním rozhodnutí Komise odepřela přístup k dokumentům pocházejícím od maďarských orgánů na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001.
- 32 V tomto ohledu je pravda, že podle ustálené judikatury platí, že ačkoli lze rozhodnutí Komise navazující na ustálenou rozhodovací praxi odůvodnit souhrnně, zejména odkazem na danou praxi, v rozhodnutí jdoucím významně nad rámec dřívějších rozhodnutí přísluší Komisi výslovně rozvinout úvahy (viz rozsudek ze dne 10. července 2019, Komise v. Icap a další, C-39/18 P, EU:C:2019:584, bod 28 a citovaná judikatura; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 3. května 2018, Malta v. Komise, T-653/16, EU:T:2018:241, bod 54).
- 33 Je však třeba poznamenat, že Maďarsko k prokázání existence takové rozhodovací praxe pouze odkazuje na původní rozhodnutí a na předchozí žádost o přístup pod označením GESTDEM 2020/1513, přičemž uvádí, že Komise původně odepřela přístup žádající třetí osobě k požadovaným dokumentům poté, co maďarské orgány vznesly námitku na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001. Pouhé dovolávání se původního rozhodnutí a předchozí žádosti o přístup přitom nemůže prokázat existenci ustálené rozhodovací praxe týkající se vyřizování žádostí o přístup týkající se výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5.
- 34 Kromě toho je třeba konstatovat, že Generální ředitelství Komise pro regionální a městskou politiku v původním rozhodnutí odepřelo přístup k dokumentům pocházejícím od maďarských orgánů na základě čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.

- 35 Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury z článku 8 nařízení č. 1049/2001 vyplývá, že odpověď na původní žádost o přístup ve smyslu článku 7 téhož nařízení představuje pouze první zaujetí stanoviska, které umožňuje žadateli vyzvat generálního tajemníka Komise k přezkoumání dotčeného stanoviska (viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Deutsche Telekom v. Komise, T-210/15, EU:T:2017:224, bod 80 a citovaná judikatura).
- 36 Proto může pouze opatření přijaté generálním tajemníkem Komise, které má povahu rozhodnutí a nahrazuje v celém rozsahu předchozí stanovisko, vyvolávat právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žadatele, nebo jako v projednávané věci zájmy členského státu, z něhož pocházejí dokumenty a nesouhlasil s jejich zpřístupněním (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. března 2017, Deutsche Telekom v. Komise, T-210/15, EU:T:2017:224, bod 81 a citovaná judikatura).
- 37 Komise tedy nebyla nijak povinna vysvětlovat důvody, na základě kterých se v napadeném rozhodnutí, které bylo přijato v reakci na potvrzující žádost, odchýlila od původního rozhodnutí. Komise byla totiž pouze povinna odůvodnit řešení, ke kterému dospěla.
- 38 První žalobní důvod musí být proto zamítnut jako neopodstatněný.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady loajální spolupráce

- 39 Druhý žalobní důvod se skládá ze dvou výtek. Maďarsko tvrdí, že Komise neposkytla maďarským orgánům možnost lépe uvést jejich důvody nebo je přehodnotit a že Komise z vlastního podnětu nepřezkoumala možnost použít výjimku vycházející z ochrany „finanční, měnové nebo hospodářské politiky Společenství nebo členského státu“ jako veřejného zájmu ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1049/2001 nebo rovněž výjimku týkající se důvěrnosti „cílů inspekce, vyšetřování a auditu“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 tohoto nařízení.
- 40 Komise zpochybňuje argumenty Maďarska.
- 41 Úvodem je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, který stanoví, že členský stát může požádat orgán, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu, umožňuje dotčenému členskému státu podílet se na rozhodnutí, které má orgán přijmout, a zavádí za tímto účelem rozhodovací proces k určení toho, zda hmotněprávní výjimky stanovené v čl. 4 odst. 1 až 3 tohoto nařízení brání přiznání přístupu k dotčenému dokumentu. Článek 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001 však tomuto členskému státu nepřiznává právo všeobecného a bezpodmínečného veta, na jehož základě by členský stát mohl podle svého volného uvážení bránit zpřístupnění dokumentů pocházejících z tohoto členského státu, které má orgán v držení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2017, Komise v. Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, bod 43).
- 42 Vzhledem k tomu, že provádění pravidel práva Evropské unie je tak svěřeno společně orgánu a členskému státu, který využil možnost poskytnutou čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, a takové provedení tudíž závisí na dialogu, který musí být mezi nimi navázán, jsou tento orgán a členský stát povinny v souladu s povinností loajální spolupráce uvedenou v čl. 4 odst. 3 SEU jednat a spolupracovat tak, aby zmíněná pravidla byla použita účinně (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 85).

- 43 Z toho především vyplývá, že orgán, u něhož byla podána žádost o přístup k dokumentu pocházejícímu z členského státu, a tento členský stát musí, jakmile tento orgán tuto žádost uvedenému členskému státu oznámí, bez prodlení zahájit společný dialog týkající se případného použití výjimek stanovených článkem 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 86).
- 44 Dále dotčený členský stát, který má po ukončení tohoto dialogu námitky proti zpřístupnění dotčeného dokumentu, je povinen tyto námitky odůvodnit s ohledem na uvedené výjimky (rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 87).
- 45 Orgán totiž nemůže vyhovět námitkám vzneseným členskými státy proti zpřístupnění dokumentu, jehož je tento stát původcem, pokud tyto námitky nejsou nijak odůvodněny nebo pokud předložené odůvodnění neuvádí odkaz na výjimky uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001. Pakliže dotčený 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 nebude použita žádná ze zmíněných výjimek (rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 88).
- 46 Loajální dialog, kterým se vyznačuje rozhodovací proces zavedený čl. 4 odst. 5 nařízení č. 1049/2001, implikuje rovněž povinnost dotčeného orgánu umožnit členskému státu, aby důvody lépe vysvětlil nebo je přehodnotil, aby bylo možné je *prima facie* považovat za obhajitelné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Francie v. Komise, T-344/15, EU:T:2017:250, bod 48 a citovaná judikatura).
- 47 Pokud jde v projednávané věci o první výtku, jak vyplývá z dopisu ze dne 13. října 2021, který Komise zaslala maďarským orgánům, zahájila Komise v návaznosti na potvrzující žádost žádající třetí osoby neprodleně dialog s maďarskými orgány ohledně případného použití výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001. V tomto ohledu nejprve informovala uvedené orgány, že na první pohled má po přezkoumání použitelnosti výjimek uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001 za to, že přístup k dokumentům uvedeným v bodě 5 výše může být odepřen pouze na základě ochrany osobních údajů. Dále s ohledem na provedené předběžné posouzení požádala Komise maďarské orgány, aby upřesnily, na základě které výjimky z těch uvedených v článku 4 uvedeného nařízení mají za to, že přístup k výše uvedeným dokumentům může být odepřen. Nakonec požádala maďarské orgány, aby odůvodnily případné námitky s ohledem na uvedené výjimky.
- 48 Z výše uvedeného vyplývá zaprvé to, že Komise sdělila maďarským orgánům, že má za to, že výjimka stanovená v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 není *prima facie* použitelná, a zadruhé, že uvedeným orgánům poskytla možnost tuto analýzu zpochybnit nebo předložit alternativní odůvodnění, přičemž je vyzvala k předložení podrobných a podložených odůvodnění.
- 49 Maďarsko proto nemůže důvodně tvrdit, že mu Komise před přijetím napadeného rozhodnutí neposkytla možnost lépe vysvětlit důvody nebo uplatnit jiné možné důvody pro odepření.
- 50 Pokud jde o druhou výtku, je třeba uvést, že jak vyplývá z dopisu ze dne 13. října 2021, Komise informovala maďarské orgány, že přezkoumala použitelnost všech výjimek uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001 a dospěla k závěru, že přístup může být odepřen pouze na základě ochrany osobních údajů.

- 51 Kromě toho je třeba konstatovat, že Maďarsko nezaložilo námitky proti zpřístupnění sporných dokumentů na ustanoveních čl. 4 odst. 1 nebo 2 nařízení č. 1049/2001.
- 52 Maďarsko tudíž nemůže Komisi důvodně vytýkat, že v napadeném rozhodnutí nevysvětlila důvody, na základě kterých měla za to, že se výjimky vycházející z ochrany „finanční, měnové nebo hospodářské politiky Společenství nebo členského státu“ a „cílů inspekce, vyšetřování a auditu“ v projednávané věci nepoužijí.
- 53 Proto je třeba druhý žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněný.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001

- 54 Tento třetí žalobní důvod se dělí na tři části.
- 55 V rámci první části má Maďarsko v podstatě za to, že se v projednávané věci použije čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001, jelikož probíhá rozhodovací proces Komise. Podpůrně Maďarsko v rámci druhé části tvrdí, že i v případě neexistence rozhodovacího procesu Komise musí být čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 vykládán tak, že chrání rovněž proces vnitrostátního řídicího orgánu pověřeného dokončením návrhu výzvy k podávání návrhů, která se řídí nařízením č. 1303/2013, jako je výzva k podávání návrhů EFOP 2.2.5. Nakonec v rámci třetí části Maďarsko tvrdí, že zpřístupnění sporných dokumentů skutečně, vážně a konkrétně ohrožuje probíhající rozhodovací proces související s dokončením výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5.

K první části třetího žalobního důvodu, vycházející z existence probíhajícího rozhodovacího procesu Komise

- 56 Tato první část se skládá ze dvou výtek.
- 57 Na podporu první výtky Maďarsko tvrdí, že i když je na vnitrostátním řídicím orgánu, aby přijal rozhodnutí o dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5, nelze pominout skutečnost, že toto rozhodnutí je přijato v kontextu sdíleného řízení fondů ESI. Maďarsko za tímto účelem tvrdí, že s ohledem na kontrolní pravomoci Komise a její možnost provádět finanční opravy je v zájmu vnitrostátního řídicího orgánu řídit se pokyny, které obdrží od Komise. V oblasti ovlivňující finanční zdroje Unie, v níž Komise dbá na legální a řádné využívání fondů ESI, je rozhodnutí sice přijímáno vnitrostátním řídicím orgánem, avšak v rámci vymezeném unijním orgánem a pod jeho následnou kontrolou, což svědčí o účasti Komise na rozhodovacím procesu.
- 58 Na podporu druhé výtky Maďarsko tvrdí, že Komise má pravomoci v oblasti změn operačních programů, které se řídí nařízením č. 1303/2013. Maďarsko přitom tvrdí, že chce předložit řádně odůvodněnou žádost o změnu operačního programu, která by mohla ovlivnit přidělování zdrojů v souvislosti s výzvou k předkládání návrhů EFOP 2.2.5. Maďarsko kromě toho zpochybňuje skutečnost, že rozhodovací proces Komise směřující ke schválení žádosti o změnu operačního programu probíhá až po podání formální žádosti o změnu uvedeného programu. Podle Maďarska začíná rozhodovací proces Komise ve smyslu čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 od okamžiku, kdy je zahájen dialog mezi členským státem a Komisí za účelem určení směřování budoucí změny.

- 59 Komise zpochybňuje argumenty Maďarska.

- 60 Úvodem je třeba připomenout, že podle prvního bodu odůvodnění je nařízení č. 1049/2001 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 nejbliže občanům (viz rozsudek ze dne 22. ledna 2020, MSD Animal Health Innovation a Intervet international v. EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, bod 48 a citovaná judikatura).
- 61 Tento základní cíl Unie se odráží zaprvé v čl. 15 odst. 1 SFEU, který mimo jiné stanoví, že orgány, instituce a jiné subjekty Unie jednájí co nejotevřeněji, přičemž tato zásada je rovněž stvrzena v čl. 10 odst. 3 SEU a v čl. 298 odst. 1 SFEU, a zadruhé v tom, že právo na přístup k dokumentům je zakotveno v článku 42 Listiny (viz rozsudek ze dne 4. září 2018, ClientEarth v. Komise, C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 74 a citovaná judikatura).
- 62 Za tímto účelem je cílem nařízení č. 1049/2001, jak uvádí bod 4 jeho odůvodnění a jeho článek 1, v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou režimu výjimek založených na důvodech veřejného či soukromého zájmu, které vzhledem k tomu, že se odchylují od zásady stanovené v tomto článku, musí být vykládány a uplatňovány striktně (viz rozsudek ze dne 7. září 2023, Breyer v. REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, bod 70 a citovaná judikatura).
- 63 Mezi výjimky z tohoto přístupu patří výjimka uvedená v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, z níž vyplývá, že přístup k dokumentu unijního orgánu, který byl vypracován k vnitřnímu použití nebo který tento orgán obdržel a vztahuje se k záležitosti, v níž uvedený orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění tohoto dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces tohoto orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na tomto zpřístupnění, přičemž tyto podmínky jsou kumulativní.
- 64 V projednávaném případě se sporné dokumenty týkají korespondence, kterou maďarské orgány zaslaly Komisi ve věci dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5. Týkají se interní výměny názorů na uvedený návrh výzvy k podávání návrhů, která ke dni přijetí napadeného rozhodnutí ještě nebyla definitivně zveřejněna.
- 65 Je tedy třeba analyzovat institucionální rámec definovaný nařízením č. 1303/2013, aby bylo možné určit, zda měla Komise v rámci dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 přijmout rozhodnutí.
- 66 Úvodem je třeba uvést, že na fondy ESI se vztahuje sdílené řízení.
- 67 Z článku 63 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. 2018, L 193, s. 1), v této souvislosti vyplývá, že „[p]lní-li Komise rozpočet ve sdíleném řízení, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy“.
- 68 Kromě toho článek 73 nařízení č. 1303/2013 stanoví: „[v] souladu se zásadou sdíleného řízení jsou členské státy a Komise odpovědné za řízení a kontrolu programů v souladu se svými povinnostmi stanovenými v tomto nařízení a v pravidlech pro daný fond.“

- 69 Konkrétně článek 74 nařízení č. 1303/2013 odkazuje na odpovědnost členských států v rámci sdíleného řízení. V tomto ohledu z čl. 74 odst. 1 uvedeného nařízení vyplývá, že „[č]lenské státy plní povinnosti v oblasti řízení, kontroly a auditu a nesou z toho vyplývající odpovědnosti, které stanoví pravidla sdíleného řízení obsažená ve finančním nařízení a pravidla pro daný fond“.
- 70 Kromě toho článek 75 nařízení č. 1303/2013 stanoví pravomoci a odpovědnosti Komise. V tomto ohledu z odstavce 1 uvedeného článku vyplývá, že Komise se přesvědčí, že členské státy zavedly systémy kontroly a tyto systémy během provádění programů účinně fungují.
- 71 Pokud jde o odpovědnost členských států, je třeba uvést, že čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1303/2013 svěřuje na odpovídající územní úrovni a v souladu s jejich institucionálním, právním a finančním rámcem členským státům a subjektům jimi určeným pro tento účel přípravu a provádění operačních programů a plnění jejich úkolů v partnerství s příslušnými partnery uvedenými v článku 5 téhož nařízení.
- 72 V tomto rámci z čl. 34 odst. 3 písm. d) nařízení č. 1303/2013 vyplývá, že příprava a zveřejňování výzev k podávání návrhů spadá do výlučné odpovědnosti členských států.
- 73 Kromě toho čl. 125 odst. 3 nařízení č. 1303/2013 stanoví, že pokud jde o výběr operací, je na vnitrostátním řídicím orgánu, aby vypracoval a po schválení uplatnil vhodné postupy a kritéria výběru operací financovaných z fondů ESI.
- 74 Jak vyplývá z čl. 110 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1303/2013, schválení, které je uvedeno v čl. 125 odst. 3 uvedeného nařízení, odkazuje na schválení metodiky a kritérií výběru operací monitorovacím výborem zřízeným členským státem v souladu s články 47 a 48 téhož nařízení, a nikoli na schválení Komisí.
- 75 Výše uvedená ustanovení ukazují, že výzvy k podávání návrhů upravené nařízením č. 1303/2013, které stanoví kritéria pro výběr operací, jež mají být financovány z fondů ESI, spadají do výlučné odpovědnosti členských států.
- 76 Z toho vyplývá, že nařízení č. 1303/2013 nepřiznává Komisi zvláštní pravomoc v rámci procesu dokončení výzvy k podávání návrhů, která se řídí tímto nařízením, takže Komise měla důvodně za to, že *prima facie* nebyla nucena přijmout rozhodnutí týkající se výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5.
- 77 Je však na Tribunálu, aby přezkoumal výtky, které Maďarsko uplatnilo na podporu této části žalobního důvodu.
- *K první výtce, vycházející z použitelnosti čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 z důvodu vlivu Komise na dokončení návrhu výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5*
- 78 Maďarsko v první řadě tvrdí, že skutečnost, že Komise může v rámci rozhodovacího procesu o výzvě k podávání návrhů EFOP 2.2.5 vznést připomínky nebo následně kontrolovat dodržování připomínek pod hrozbou finančních oprav, do značné míry podmiňuje rozhodnutí vnitrostátního řídicího orgánu o dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5. Tento vliv Komise v rámci sdíleného řízení musí být chápán v tom smyslu, že rozhodnutí vnitrostátního řídicího orgánu, ačkoli formálně není rozhodnutím Komise, je nedílnou součástí rozhodovacího procesu tohoto orgánu. Podle Maďarska tak interní konzultace a porady mezi vnitrostátním řídicím orgánem

a Komisi v rámci výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 musí být chráněny na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, i když Komise není povinna přijmout rozhodnutí v úzkém slova smyslu.

- 79 Argumentace Maďarska vyvolává otázku rozsahu výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001. Konkrétně je na Tribunálu, aby určil, zda v rámci sdíleného řízení, pokud Komise zahájí s maďarskými orgány dialog ohledně dokončení výzvy k podávání návrhů financované z fondů ESI, zahrnuje rozhodovací proces Komise rovněž výše uvedený dialog, aniž nutně vede k přijetí rozhodnutí Komise.
- 80 Podle ustálené judikatury platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i kontext, do kterého spadá, a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz rozsudek ze dne 13. července 2023, *G GmbH*, C-134/22, EU:C:2023:567, bod 25 a citovaná judikatura).
- 81 Pokud jde o znění čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, je třeba připomenout, že se týká dokumentů, které se vztahují k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, což zjevně odkazuje na pojem „probíhající rozhodovací proces orgánu“ v okamžiku podání žádosti o přístup.
- 82 Za tímto účelem Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že přístup k dokumentu lze odepřít na základě čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 pouze, pokud se rozhodovací proces vztahuje k přijetí rozhodnutí (rozsudek ze dne 17. prosince 2020, *De Masi a Varoufakis v. ECB*, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, bod 73).
- 83 Pokud jde o kontextuální výklad, je třeba poznamenat, že čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 jasně rozlišuje situace podle toho, zda je řízení ukončeno. Podle prvního pododstavce tohoto ustanovení spadají do oblasti působnosti výjimky týkající se ochrany rozhodovacího procesu všechny dokumenty vypracované orgánem pro jeho interní použití nebo dokumenty, které orgán obdržel, a které se týkají otázky, ohledně níž ještě nevydal rozhodnutí. Druhý pododstavec tohoto ustanovení stanoví, že po přijetí tohoto rozhodnutí se dotčená výjimka vztahuje výlučně na dokumenty obsahující stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací v dotyčném orgánu (rozsudek ze dne 21. července 2011, *Švédsko v. MyTravel a Komise*, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 78).
- 84 Ochrana přiznaná čl. 4 odst. 3 prvním pododstavcem nařízení č. 1049/2001 tak končí přijetím rozhodnutí.
- 85 Pokud jde o teleologický výklad, jak vyplývá z bodu 62 výše, jakýkoli výklad dotčeného článku, který by šel nad rámec samotného znění, by rozšířil oblast působnosti výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001.
- 86 Z bodů 81 až 85 výše tak vyplývá, že použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 je podmíněno určením procesu, na jehož základě je unijní orgán unijním právem oprávněn přijmout určité rozhodnutí.
- 87 V projednávaném případě je třeba zaprvé připomenout, že jak vyplývá z bodu 76 výše, Komise nemusela přijmout určité rozhodnutí týkající se dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5.

- 88 Zadruhé, i když Maďarsko tvrdí, že v rámci procesu dokončení výzvy k podávání návrhů probíhají mezi vnitrostátním řídicím orgánem a Komisí vnitřní konzultace nebo porady, netvrdí, že by Komise měla přijmout rozhodnutí.
- 89 Zatřetí, i když Komise mohla vznést připomínky k návrhu výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5, zejména s ohledem na jeho soudržnost s operačním programem, do kterého uvedený návrh spadal, a za účelem zajištění toho, že fondy ESI budou maďarskými orgány využívány legálním a řádným způsobem, nevyplývá z toho, že tyto připomínky naznačují existenci vlastního rozhodovacího procesu Komise a umožňují postavit uvedenou výzvu k podávání návrhů naroveň rozhodnutí tohoto orgánu. Tyto připomínky totiž nijak nepředjímají rozhodnutí, která by Komise mohla přijmout, jako je rozhodnutí o provedení finanční opravy nebo rozhodnutí o pozastavení plateb spojených s výzvou k podávání návrhů.
- 90 Navíc, pokud Komise vyjadřuje pochybnosti nebo obavy ohledně řádnosti návrhu výzvy k podávání návrhů, která se řídí nařízením č. 1303/2013, je třeba uvést, že vnitrostátní řídicí orgán může rozhodnout o provedení změn navržených Komisí, čímž se ujistí, že uvedenému návrhu bude i nadále poskytnuto spolufinancování ze strany Unie bez nutnosti jakéhokoli rozhodnutí Komise. Kromě toho se vnitrostátní řídicí orgán může rovněž rozhodnout neměnit výzvu k podávání návrhů a financovat návrh pouze na základě finančních prostředků přidělených členským státem. Kromě toho v případě neslučitelnosti návrhu výzvy k podávání návrhů s operačním programem schváleným Komisí přísluší vnitrostátním orgánům, aby z toho vyvodily důsledky s ohledem na vnitrostátní právo s přihlédnutím k unijnímu právu.
- 91 V tomto ohledu je třeba uvést, že nic nebrání tomu, aby se členský stát, jehož se týká rozhodnutí Komise o přerušení běhu platebních lhůt, pozastavení plateb souvisejících s výzvou k podávání návrhů podle nařízení č. 1303/2013 nebo o zrušení celého příspěvku Unie na operační program nebo jeho části, rozhodl, že pokryje z vlastních zdrojů část finančních prostředků Unie za účelem financování projektů přidělených na základě výzvy k podávání návrhů. V tomto ohledu je třeba zejména uvést, že podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 jsou fondy ESI koncipovány jako doplněk k příslušným celostátním, regionálním nebo místním opatřením nebo jako příspěvek k nim, přičemž bod 87 odůvodnění uvedeného nařízení rovněž upřesňuje, že podpora z fondů ESI by neměla nahrazovat výdaje z veřejných zdrojů nebo rovnocenné strukturální výdaje členských států (viz usnesení ze dne 2. září 2020, ENIL Brussels Office a další v. Komise, T-613/19, nezveřejněné, EU:T:2020:382, bod 36 a citovaná judikatura).
- 92 Pouhá účast Komise na postupu, který se řídí rozpočtovými pravidly sdíleného řízení, tedy nemůže být důvodem k tomu, aby tento postup spadl do rozhodovacího procesu tohoto orgánu ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001. Jak totiž vyplývá z bodů 68 až 74 výše, přenesení pravomocí Komisí na vnitrostátní řídicí orgány, kterým se vyznačuje sdílené řízení, nemá vliv na příslušné pravomoci Komise a členských států jasně definované ustanoveními nařízení č. 1303/2013, takže jejich rozhodovací procesy nelze vzájemně zaměňovat.
- 93 Z výše uvedeného vyplývá, že v rámci procesu dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 nebyla Komise povinna přijmout rozhodnutí. Dokumenty obdržené Komisí v průběhu vnitřních konzultací a porad, které se konaly mezi vnitrostátním řídicím orgánem a Komisí v rámci takového procesu, tak nelze považovat za dokumenty týkající se probíhajícího rozhodovacího procesu unijního orgánu. V důsledku toho nelze mít za to, že se „[vztahují] k záležitosti, v níž [unijní] orgán ještě nerozhodl“ ve smyslu čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001.

94 Opačné řešení by naráželo na požadavek připomenutý v bodě 62 výše vykládat čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 restriktivně.

95 První výtku první části třetího žalobního důvodu je tudíž třeba zamítnout jako neopodstatněnou.

– Ke druhé výtce, vycházející z použitelnosti čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 z důvodu pravomoci Komise v oblasti změn operačních programů, které se řídí nařízením č. 1303/2013

96 Na podporu druhé výtky Maďarsko uvádí, že i když je na vnitrostátním řídicím orgánu, aby přijal rozhodnutí o dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5, má Komise podle čl. 30 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 přijmout rozhodnutí o změně operačních programů.

97 V tomto ohledu z čl. 30 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 vyplývá, že úlohou Komise je zajistit, aby změny operačních programů navržené členskými státy byly v souladu s právními předpisy a požadavky Unie. V tomto rámci Komise posoudí návrhy změn předložené dotyčným členským státem a před přijetím konečného rozhodnutí o schválení změn může k těmto návrhům vydávat doporučení a vznášet připomínky. Pokud je tedy návrh na změnu operačního programu považován za návrh, který je v souladu s požadavky Unie, Komise jej formálně schválí.

98 V případě změny operačního programu, do něhož spadá výzva k podávání návrhů EFOP 2.2.5, by tudíž bylo možné mít za to, že Komise měla přijmout rozhodnutí a v té době probíhal rozhodovací proces Komise.

99 Je však třeba uvést, že v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí maďarské orgány nepředložily žádost o změnu operačního programu, pod něž spadal návrh výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5.

100 Kromě toho se sporné dokumenty netýkaly hypotetické žádosti o změnu operačního programu, kterou Maďarsko mohlo podat, ale týkaly se výměny názorů mezi Komisí a vnitrostátním řídicím orgánem ohledně návrhu výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5. Maďarsko ostatně nevysvětlilo, v čem mohl přístup ke korespondenci mezi Komisí a vnitrostátním řídicím orgánem týkající se dokončení výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 ohrozit rozhodovací proces týkající se jiného postupu, a sice hypotetické žádosti o změnu operačního programu.

101 Z toho vyplývá, že v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí neprobíhal žádný rozhodovací proces Komise, a Maďarsko proto nemohlo platně založit námitky proti zpřístupnění sporných dokumentů na výjimce stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001.

102 S ohledem na výše uvedené je třeba druhou výtku první části třetího žalobního důvodu zamítnout jako neopodstatněnou, a tudíž zamítnout první část třetího žalobního důvodu v celém rozsahu.

Ke druhé části třetího žalobního důvodu, vycházející z použitelnosti čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 na rozhodovací proces vnitrostátních řídicích orgánů

103 Podpůrně Maďarsko tvrdí, že pokud by Tribunál rozhodl, že přijmout rozhodnutí zveřejněním výzvy k podávání návrhů nebyla oprávněna Komise, ale vnitrostátní řídicí orgán, měla by se na rozhodovací proces vnitrostátního řídicího orgánu vztahovat rovněž ochrana přiznaná čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.

- 104 Maďarsko uvádí, že čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 sice v souladu se svým zněním chrání pouze rozhodovací proces orgánů, avšak vzhledem ke specifičnosti projednávané věci je třeba neomezovat působnost tohoto ustanovení pouze na unijní orgány.
- 105 V první řadě tvrdí, že unijní agentury jsou oprávněny dovolávat se této výjimky za účelem ochrany vlastního rozhodovacího procesu.
- 106 V druhé řadě Maďarsko v podstatě uvádí, že restriktivní výklad čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 by znamenal, že by možnost členských států požádat v souladu s čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení, aby zpřístupnění dokumentů bylo odepřeno s ohledem na důvody uvedené v čl. 4 odst. 1 až 3 uvedeného nařízení, byla prakticky bez obsahu. V tomto ohledu uvádí, že se členské státy mohou dovolávat pouze výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 a 2 téhož nařízení, a nemohou tedy chránit rozhodovací proces vlastních orgánů, což tento proces ohrožuje, a vytváří tak v oblasti s dopadem na finanční zdroje Unie neodůvodněnou diskriminaci na základě toho, která osoba přijímá rozhodnutí.
- 107 Kromě toho oprávněné zájmy členského státu, jehož vnitrostátní právo umožňuje odepřít přístup k požadovaným dokumentům, nejsou chráněny, jelikož unijní právo umožňuje obejít vnitrostátní pravidlo tím, že se lze obrátit přímo na unijní orgán. Maďarsko uvádí, že by to narušilo důvěru členských států vůči orgánům a vedlo by to ke snížení účinnosti konzultačního procesu mezi členskými státy a Komisí.
- 108 Komise zpochybňuje argumenty Maďarska.
- 109 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 1 písm. a) nařízení č. 1049/2001 označuje výraz „orgán“ v tomto nařízení Parlament, Radu nebo Komisi, zatímco čl. 3 písm. b) uvedeného nařízení označuje výrazem „třetí osoba“ všechny fyzické nebo právnické osoby nebo subjekty mimo dotýčný orgán, včetně členských států a orgánů mimo Společenství.
- 110 V projednávané věci zaprvé z ustanovení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 vyplývá, že cílem tohoto článku není chránit rozhodovací procesy členských států nebo jiných právnických osob než unijních orgánů. Samotné znění tohoto ustanovení se totiž týká pouze dokumentů, které se vztahují k „záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl“.
- 111 Zadruhé je třeba připomenout, že unijní normotvůrce zejména zrušil pravidlo autora, které platilo v právním stavu, který existoval před přijetím nařízení č. 1049/2001. Takové pravidlo znamenalo, že pokud byla autorem dokumentu drženého orgánem fyzická nebo právnická osoba, členský stát, jiný orgán nebo jiná instituce Společenství či jakákoliv vnitrostátní nebo mezinárodní entita, musela být žádost o přístup k dokumentu zaslána přímo autorovi tohoto dokumentu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 56).
- 112 Vykládat výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 tak, že chrání rovněž rozhodovací proces vnitrostátních řídicích orgánů, by tak vedlo k tomu, že by uvedené pravidlo autora bylo přinejmenším částečně a nepřímou znovu zavedeno pro všechny dokumenty, které mají vliv na rozhodování členského státu. Takový výklad by přitom nebyl slučitelný ani s předmětem ani s účelem článku 15 SFEU a nařízení č. 1049/2001, kterým je přiznat veřejnosti právo na přístup k dokumentům orgánů ve všech oblastech činnosti Unie, které je co nejširší.

- 113 Zatřetí, jak vyplývá z bodu 62 výše, jakýkoli výklad čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001, který by šel nad rámec samotného znění, by rozšířil oblast působnosti výjimky stanovené v tomto ustanovení. Jedná se tedy o extenzivní výklad tohoto ustanovení, který neumožňuje omezit rozsah dotyčného důvodu pro odepření.
- 114 Tato posouzení nemohou být zpochybněna ostatními argumenty Maďarska.
- 115 Maďarsko zaprvé tvrdí, že doslovný výklad čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 neumožňuje unijním agenturám dovolávat se uvedeného článku za účelem ochrany vlastního rozhodovacího procesu, jelikož zvláštní ustanovení umožňující rozšířit působnost nařízení č. 1049/2001 na agentury se týkají pouze působnosti tohoto nařízení jako takové, ale nemění jeho obsah, včetně článku 4 téhož nařízení týkajícího se výjimek ze zpřístupnění dokumentů. Maďarsko přitom uvádí, že ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 5. února 2018, MSD Animal Health Innovation a Intervet international v. EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), Tribunál ani Soudní dvůr, který potvrdil výše uvedený rozsudek v řízení o kasačním opravném prostředku, nezpochybnily použití čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 na rozhodovací proces agentury.
- 116 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že použití nařízení č. 1049/2001 bylo rozšířeno na unijní agentury na základě zvláštního ustanovení v jejich zřizovacích nařízeních. Pokud jde konkrétně o Evropskou agenturu pro léčivé přípravky (EMA), článek 73 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 726/2004 ze dne 31. března 2004, kterým se stanoví postupy Společenství pro registraci humánních a veterinárních léčivých přípravků a dozor nad nimi a kterým se zřizuje Evropská agentura pro léčivé přípravky (Úř. věst. 2004, L 136, s. 1; Zvl. vyd. 13/34, s. 229), výslovně stanoví, že nařízení č. 1049/2001 se vztahuje na dokumenty v držení agentury EMA a její správní rada přijme prováděcí opatření k tomuto nařízení.
- 117 Podle zvláštních ustanovení obsažených v zřizovacích nařízeních jsou tedy agentury oprávněny uplatňovat všechny výjimky stanovené v článku 4 nařízení č. 1049/2001 stejným způsobem, jakým tak činí orgány u všech dokumentů, které mají v držení.
- 118 Z toho vyplývá, jak správně uvádí Komise, že použití nařízení č. 1049/2001 na rozhodovací postupy agentury EMA a ostatních unijních agentur vyplývá z jasných a jednoznačných pravidel sekundárního unijního práva a není výsledkem širokého výkladu pojmu „orgán“ ve smyslu uvedeného nařízení Tribunálem.
- 119 Zadruhé Maďarsko uvádí, že restriktivní výklad čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 by vedl k tomu, že by možnost členských států požádat v souladu s čl. 4 odst. 5 uvedeného nařízení, aby zpřístupnění dokumentů bylo odepřeno s ohledem na důvody uvedené v čl. 4 odst. 3 uvedeného nařízení, byla prakticky bez obsahu.
- 120 V tomto ohledu je pravda, že judikatura připustila, že se členský stát může dovolávat čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 (rozsudky ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, body 76, 81, 83 a 93, a ze dne 21. června 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Komise, C-135/11 P, EU:C:2012:376, body 62 až 66).
- 121 Článek 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 se však vztahuje na dokumenty pocházející z členských států, které obdržel unijní orgán a které se týkají probíhajícího rozhodovacího procesu tohoto orgánu. Tento článek se tak nevztahuje na dokumenty, které se týkají rozhodovacího procesu členského státu.

- 122 Zatřetí argumenty Maďarska vycházející z ohrožení rozhodovacího procesu vnitrostátních řídicích orgánů a ochrany oprávněných zájmů členských států, jejichž ochranu zajišťuje vnitrostátní právo, rovněž nemohou obstát.
- 123 Článek 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 totiž stanoví, že toto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má unijní orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Unie. Z tohoto článku tedy v zásadě vyplývá, že s výhradou dokumentů kvalifikovaných jako citlivé, které jsou předmětem zvláštního zacházení v souladu s odstavcem 5 téhož článku, dokument předaný vnitrostátním orgánem unijnímu orgánu podléhá od tohoto okamžiku výlučně unijnímu právu a v rámci žádosti o přístup k dokumentu zaslané tomuto unijnímu orgánu spadá pod odpovědnost tohoto unijního orgánu.
- 124 Kromě toho je třeba uvést, že oprávněné zájmy členských států mohou být chráněny i použitím výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001.
- 125 Začtvrté Maďarsko uvádí, že nechránit rozhodovací proces vnitrostátních řídicích orgánů by narušilo důvěru členských států v unijní orgány a vedlo by to ke snížení účinnosti konzultačního procesu mezi členskými státy a Komisí.
- 126 Je třeba uvést, že pouhý odkaz na riziko negativních dopadů na komunikaci mezi členskými státy a unijními orgány a na snížení účinnosti konzultačního procesu mezi stranami nemůže stačit k tomu, aby bylo možné mít za to, že rozhodovací proces vnitrostátních řídicích orgánů musí být rovněž chráněn výjimkou stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001. To by totiž znamenalo dát členským státům diskreční právo v dané oblasti nebo přinejmenším podřídit politiku přístupu k dokumentům zavedenou tímto nařízením vnitrostátním politikám, které s ní souvisejí. To by přitom nebylo slučitelné ani se systémem přístupu k dokumentům stanoveným nařízením č. 1049/2001, ani s povinností loajální spolupráce s Komisí připadající členským státům podle čl. 4 odst. 3 SEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. května 2011, Batchelor v. Komise, T-250/08, EU:T:2011:236, bod 80 a citovaná judikatura).
- 127 Z toho vyplývá, že výjimku vycházející z čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení č. 1049/2001 nelze vykládat tak, že chrání rovněž rozhodovací proces vnitrostátního řídicího orgánu. Druhá část třetího žalobního důvodu musí být proto zamítnuta jako neopodstatněná.

Ke třetí části třetího žalobního důvodu, vycházející z vážného, skutečného a konkrétního ohrožení ochrany rozhodovacího procesu souvisejícího s dokončením návrhu výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5

- 128 Na podporu této části Maďarsko tvrdí, že zveřejnění veškeré korespondence mezi maďarskými orgány a Komisí týkající se výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5 by mohlo ohrozit dokončení uvedené výzvy, jelikož zpřístupnění sporných dokumentů by mohlo některým organizacím poskytnout vnitřní informace, které by jim umožnily lépe připravit žádosti o účast na výzvě k podávání návrhů, a to na úkor ostatních konkurenčních organizací, které nemají stejnou úroveň informací.

- 129 Za okolností projednávané věci má Tribunál za to, že je třeba jen pro úplnost přezkoumat, zda je splněna podmínka uvedená v bodě 63 výše, která vychází z vážného ohrožení ochrany rozhodovacího procesu, a posoudit tak důvody, které Maďarsko uvedlo k odůvodnění použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, za předpokladu, že je toto ustanovení v projednávané věci použitelné.
- 130 V tomto ohledu 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 (viz rozsudek ze dne 3. července 2014, Rada v. in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 51 a citovaná judikatura).
- 131 Konkrétně použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001 předpokládá, že je prokázáno, že přístup k požadovaným dokumentům mohl konkrétně a skutečně narušit ochranu rozhodovacího procesu orgánu a toto nebezpečí narušení bylo důvodně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické (viz rozsudek ze dne 22. března 2018, De Capitani v. Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, bod 63 a citovaná judikatura).
- 132 Navíc k tomu, aby bylo možné použít výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, musí být ohrožení rozhodovacího procesu vážné. Tak je tomu zejména tehdy, když má zpřístupnění předmětného dokumentu podstatný dopad na rozhodovací proces. Posouzení vážnosti závisí na všech okolnostech věci, zejména na nepříznivých účincích tohoto zpřístupnění na rozhodovací proces dovolávaných orgánem (viz rozsudek ze dne 7. června 2011, Toland v. Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, bod 71 a citovaná judikatura).
- 133 V projednávané věci důvody uvedené Maďarskem neumožňují určit, jak by zpřístupnění sporných dokumentů mohlo mít skutečný, vážný a konkrétní dopad na rozhodovací proces Komise.
- 134 Maďarsko se totiž omezuje na tvrzení, že zpřístupnění sporných dokumentů by mohlo vážně ohrozit zásady rovného zacházení, zákazu diskriminace a transparentnosti, jelikož potenciální osoby, na které se vztahuje výzva k podávání návrhů EFOP 2.2.5, by mohli získat informace, které by jim poskytovaly nespravedlivou konkurenční výhodu.
- 135 Je však třeba uvést, že tvrzení Maďarska nejsou nijak podložena podrobnou argumentací ani důkazy, které by mohly prokázat, že skutečné riziko nespravedlivé konkurenční výhody existovalo v případě, že by sporné dokumenty byly zpřístupněny před tím, než vnitrostátní řídicí orgán s konečnou platností přijal výzvu k podávání návrhů EFOP 2.2.5.
- 136 Jak vyplývá z judikatury, pouhý odkaz na nebezpečí negativních dopadů související s přístupem k interním dokumentům a možnost, že by zainteresované strany mohly ovlivňovat řízení, nemůže stačit k prokázání, že by zpřístupnění uvedených dokumentů vážně ohrozilo rozhodovací proces dotčeného orgánu (rozsudek ze dne 13. července 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland v. Komise, C-60/15 P, EU:C:2017:540, bod 83).
- 137 Maďarsko kromě toho neposkytlo upřesnění umožňující zpochybnit analýzu Komise, podle které zpřístupnění sporných dokumentů nemohlo ke dni přijetí napadeného rozhodnutí ohrozit probíhající rozhodovací proces související s dokončením výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5, jelikož obsah této výzvy k podávání návrhů byl k tomuto datu přístupný veřejnosti on-line.

- 138 Z judikatury totiž vyplývá, že v rámci posouzení rizika, že by zpřístupnění dokumentu vedlo k porušení zájmu chráněného článkem 4 nařízení č. 1049/2001, může Tribunál zohlednit skutečnost, že klíčová část obsahu dokumentu, jehož zpřístupnění je požadováno, již byla zveřejněna před přijetím rozhodnutí, kterým byl nebo nebyl odepřen přístup k uvedenému dokumentu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. července 2014, Rada v. in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 60).
- 139 Kromě toho Komise uvádí, že veškeré dokumenty pocházející od Komise byly sděleny žádající třetí osobě. Tato osoba má tedy přesnou znalost kontextu a předmětu jednání mezi Komisí a maďarskými orgány, pokud jde o návrh výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5.
- 140 Povinnost stanovená judikaturou posoudit čl. 4 odst. 3 první pododstavec nařízení č. 1049/2001 restriktivně tedy vede ke konstatování, že Maďarsko neprokázalo, že by zpřístupnění sporných dokumentů ke dni, kdy bylo o toto zpřístupnění požádáno, znamenalo skutečné a vážné ohrožení rozhodovacího procesu souvisejícího s dokončením výzvy k podávání návrhů EFOP 2.2.5.
- 141 Komise tedy správně uvedla, že za zvláštních okolností projednávané věci nebyl důvod uplatněný Maďarskem týkající se rizika nespravedlivé konkurenční výhody opodstatněný.
- 142 Proto je třeba třetí část třetího žalobního důvodu zamítnout jako neopodstatněnou, a tudíž třetí žalobní důvod zamítnout v celém rozsahu.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001

- 143 Na podporu tohoto žalobního důvodu Maďarsko tvrdí, že v případě, že by Tribunál rozhodl, že činnost sdíleného řízení Komise nemůže spadat do jejího rozhodovacího procesu, není pochyb o tom, že tato činnost musí být považována za činnost spadající do působnosti vyšetřování uvedeného v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001.
- 144 Je třeba uvést, že Maďarsko nijak nedokládá tvrzení, podle něhož činnost sdíleného řízení Komise by měla být považována za činnost spadající do působnosti vyšetřování uvedeného v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001.
- 145 Je však třeba připomenout, že podle čl. 76 písm. d) jednacího řádu Tribunálu musí žaloba obsahovat předmět sporu, dovolávané žalobní důvody a argumenty, jakož i stručný popis uvedených žalobních důvodů. Každá žaloba musí zejména ozřejmit, v čem spočívá žalobní důvod, na kterém se zakládá, a jeho pouhé abstraktní vyjádření tudíž nesplňuje požadavky jednacího řádu. Obdobné požadavky platí i pro argument uváděný na podporu žalobního důvodu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. března 2021, Ayuntamiento de Quart de Poblet v. Komise, T-539/18, nezveřejněný, EU:T:2021:123, bod 102 a citovaná judikatura).
- 146 Vzhledem k tomu, že argument Maďarska, podle kterého se čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 musí v projednávané věci použít, nesplňuje požadavky uvedené v čl. 76 písm. d) jednacího řádu, je třeba jej odmítnout jako nepřipustný.
- 147 Proto je třeba odmítnout čtvrtý žalobní důvod, a tudíž zamítnout žalobu v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 148 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.
- 149 Vzhledem k tomu, že Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné mu uložit náhradu nákladů řízení, včetně nákladů řízení o předběžném opatření.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (devátý rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) Žaloba se zamítá.**
- 2) Maďarsku se ukládá náhrada nákladů řízení, včetně nákladů řízení o předběžném opatření.**

Truchot

Kanninen

Buttigieg

Sampol Pucurull

Perišin

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 10. července 2024.

Podpisy.