



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

18. července 2017*

„Kasační opravný prostředek – Přístup k dokumentům orgánů – Článek 15 odst. 3 SFEU – Nařízení (ES) č. 1049/2001 – Oblast působnosti – Žádost o přístup ke spisům účastníka řízení předloženým Rakouskou republikou v rámci věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 29. července 2010, Komise v. Rakousko (C-189/09, nezveřejněný, EU:C:2010:455) – Dokumenty v držení Evropské komise – Ochrana soudního řízení“

Ve věci C-213/15 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 8. května 2015,

Evropská komise, zastoupená P. Van Nuffelem a H. Krämerem, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

podporovaná:

Španělským královstvím, zastoupeným M. J. García-Valdecasas Dorrego a S. Centeno Huerta, jako zmocněnkyněmi,

Francouzskou republikou, zastoupenou G. de Berguesem, D. Colasem, R. Coesmem a F. Fizem, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky v řízení o kasačním opravném prostředku,

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

Patrick Breyer, bytem ve Wald-Michelbach (Německo), zastoupený M. Starostikem, Rechtsanwalt,

žalobce v prvním stupni,

Finská republika, zastoupená H. Leppo, jako zmocněnkyní,

Švédské království, zastoupené A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlssonem a L. Swedenborgem, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci v prvním stupni,

* Jednací jazyk: němčina.

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal a M. Vilaras, předsedové senátů, A. Rosas (zpravodaj), A. Borg Barthet, D. Šváby a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: T. Millett, náměstek vedoucího soudní kanceláře,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. září 2016,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. prosince 2016,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Kasačním opravným prostředkem se Evropská komise domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 27. února 2015, Breyer v. Komise (T-188/12, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2015:124), jímž Tribunál zrušil rozhodnutí Komise ze dne 3. dubna 2012, kterým byl P. Breyerovi odepřen úplný přístup k dokumentům týkajícím se provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/24/ES ze dne 15. března 2006 o uchovávání údajů vytvářených nebo zpracovávaných v souvislosti s poskytováním veřejně dostupných služeb elektronických komunikací nebo veřejných komunikačních sítí a o změně směrnice 2002/58/ES (Úř. věst. 2006, L 105, s. 54) Rakouskou republikou a k dokumentům vztahujícím se k věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 29. července 2010, Komise v. Rakousko (C-189/09, nezveřejněný, EU:C:2010:455), v rozsahu, v němž byl shora uvedeným rozhodnutím odepřen přístup ke spisům účastníka řízení předloženým Rakouskou republikou v rámci uvedené věci.

Právní rámec

- 2 Část pátá Smlouvy o ES upravující „Orgány Společenství“ obsahovala hlavu I nadepsanou „Ustanovení o orgánech“. Kapitola 2 této hlavy, nadepsaná „Ustanovení společná pro více orgánů“, obsahovala čl. 255 odst. 2 ES, který stanovil:

„Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon práva na přístup k dokumentům [Evropského parlamentu, Rady a Komise], stanoví Rada do dvou let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost postupem podle článku 251 [ES, zvaným „spolurozhodování“].“

- 3 Část první Smlouvy o FEU upravující „Zásady“ obsahuje hlavu II nadepsanou „Obecně použitelná ustanovení“, jež zahrnuje články 7 až 17 SFEU. Článek 15 odst. 3 první až čtvrtý pododstavec SFEU stanoví:

„Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s tímto odstavcem.

Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení řádným legislativním postupem.

Každý z výše uvedených orgánů, institucí nebo jiných subjektů zajišťuje transparentnost své činnosti a stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům v souladu s nařízením uvedeným v druhém pododstavci.

Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka podléhají tomuto odstavci, pouze pokud vykonávají své správní funkce.“

- 4 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) bylo přijato na základě čl. 255 odst. 2 ES.

- 5 Článek 1 písm. a) tohoto nařízení stanoví:

„Účelem tohoto nařízení je

- a) vymezit zásady, podmínky a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu pro výkon práva na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (dále jen „orgány“) uvedeného v článku 255 [ES] tak, aby se zajistil co nejširší přístup k dokumentům.“

- 6 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Oprávněné osoby a oblast působnosti“, v odstavci 3 stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má [Evropský parlament, Rada nebo Komise] v držení, to znamená na dokumenty, které [některý z těchto orgánů] vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.“

- 7 Článek 3 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se:

- a) „dokumentem“ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu;
- b) „třetí osobou“ rozumějí všechny fyzické nebo právnické osoby nebo subjekty mimo dotyčný orgán, včetně členských států, ostatních orgánů a institucí Společenství, orgánů a institucí mimo Společenství a třetích zemí.“

- 8 Článek 4 nařízení č. 1049/2001, nadepsaný „Výjimky“, stanoví:

„[...]

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany

— [...]

— soudního řízení a právního poradenství,

— [...]

[...]

4. U dokumentů třetích osob konzultuje orgán třetí osobu pro posouzení, zda má uplatnit výjimku uvedenou v odstavci [...] 2, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zpřístupněn.

5. Členský stát může požádat orgán, aby nezveřejňoval dokument pocházející z tohoto členského státu bez jeho předchozího souhlasu.

[...]

7. Výjimky uvedené v [odstavci 2] se uplatňují jen po dobu, po kterou je ochrana odůvodněna obsahem dokumentu. [...]“

9 Článek 6 tohoto nařízení, který se týká „Žádostí“, upravuje způsoby podávání žádostí o přístup k dokumentům podle uvedeného nařízení.

10 Článek 7 tohoto nařízení, nadepsaný „Vyřizování původních žádostí“, v odstavci 2 stanoví, že „[v] případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti může žadatel do 15 dnů ode dne, kdy obdržel odpověď orgánu, podat potvrzující žádost, ve které orgán požádá, aby přezkoumal své stanovisko“.

Skutečnosti předcházející sporu

11 Skutečnosti předcházející sporu byly v bodech 6 až 10 a 15 napadeného rozsudku popsány následovně:

„6 Dopisem ze dne 30. března 2011 podal [...] P. Breyer [Komisi] žádost o přístup k dokumentům podle článku 6 nařízení č. 1049/2001.

7 Požadované dokumenty se týkaly řízení pro nesplnění povinnosti, která zahájila Komise v roce 2007 proti Spolkové republice Německo a Rakouské republice v souvislosti s provedením směrnice [2006/24]. [P. Breyer] požadoval konkrétně přístup ke všem dokumentům týkajícím se správních řízení vedených Komisí a všem dokumentům vztahujícím se k soudnímu řízení, ve kterém byl vydán rozsudek ze dne 29. července 2010, Komise v. Rakousko (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 Dne 11. července 2011 Komise zamítla žádost předloženou [P. Breyerem] dne 30. března 2011.

9 Dne 13. července 2011 podal [P. Breyer] potvrzující žádost podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

10 Rozhodnutími ze dne 5. října a 12. prosince 2011 poskytla Komise [P. Breyerovi] přístup k části požadovaných dokumentů souvisejících s řízeními pro nesplnění povinnosti zahájenými proti Spolkové republice Německo. V těchto rozhodnutích Komise dále informovala [P. Breyera] o úmyslu přijmout samostatné rozhodnutí ohledně dokumentů vztahujících se k věci, ve které byl vydán rozsudek [ze dne 29. července 2010,] Komise v. Rakousko [...] (EU:C:2010:455).

[...]

15 Dne 3. dubna 2012 přijala Komise v odpověď na potvrzující žádost [P. Breyera] ze dne 13. července 2011 rozhodnutí čj. Ares (2012) 399467 (dále jen „rozhodnutí ze dne 3. dubna 2012“). Tímto rozhodnutím rozhodla ohledně přístupu [P. Breyera] k dokumentům ze správního spisu souvisejícího s řízením pro nesplnění povinnosti zahájeným proti Rakouské republice a zmíněným výše v bodě 7 a dále k dokumentům vztahujícím se k soudnímu řízení ve věci, ve které byl vydán rozsudek [ze dne 29. července 2010,] Komise v. Rakousko [...] (EU:C:2010:455). V souvislosti s posledně uvedeným odepřela Komise mimo jiné přístup ke spisům účastníka řízení předloženým Rakouskou republikou v rámci daného soudního řízení (dále jen „sporné spisy účastníka řízení“) z důvodu, že tyto spisy účastníka řízení nespádají do oblasti působnosti nařízení č. 1049/2001. Komise totiž zaprvé shledala, že podle čl. 15 odst. 3 SFEU podléhá Soudní dvůr Evropské unie coby orgán pravidlům upravujícím přístup k dokumentům, pouze pokud vykonává své správní funkce. Zadruhé Komise uvedla, že sporné spisy účastníka řízení byly určeny Soudnímu dvoru,

příčemž Komise jakožto účastnice řízení ve věci, ve které byl vydán rozsudek [ze dne 29. července 2010,] Komise v. Rakousko [...] (EU:C:2010:455), obdržela jen jejich kopie. Zatřetí měla Komise za to, že článek 20 statutu Soudního dvora Evropské unie stanoví doručování písemností vztahujících se k soudnímu řízení jen účastníkům tohoto řízení a orgánům, jejichž rozhodnutí jsou předmětem sporu. Začtvrté se podle Komise Soudní dvůr v rozsudku 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), nezabýval otázkou, zda musí orgány poskytnout přístup ke spisům jiného účastníka daného soudního řízení. Proto v souvislosti se spisy účastníka řízení předloženými v rámci soudního řízení spadají podle ní do oblasti působnosti nařízení č. 1049/2001 jen spisy účastníka řízení předložené orgány, a nikoli spisy účastníka řízení předložené jinými účastníky řízení, a kdyby měl být zvolen jiný výklad, znamenalo by to podle ní obcházení ustanovení článku 15 SFEU a zvláštních pravidel vyplývajících ze statutu Soudního dvora [Evropské unie] a z jednacího řádu Soudního dvora.“

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 12 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 30. dubna 2012 podal P. Breyer žalobu znějící mimo jiné na zrušení rozhodnutí ze dne 3. dubna 2012 v rozsahu, v němž mu Komise tímto rozhodnutím odepřela přístup ke sporným spisům účastníka řízení. Na podporu své žaloby předložil jediný žalobní důvod vycházející z toho, že Komise porušila čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001. Důvod uvedený v tomto rozhodnutí, a sice že sporné spisy účastníka řízení nespadají do oblasti působnosti tohoto nařízení, byl podle něj chybný.
- 13 Napadeným rozsudkem Tribunál tomuto žalobnímu důvodu vyhověl, a rozhodnutí ze dne 3. dubna 2012 tedy zrušil.
- 14 Na prvním místě se Tribunál v bodech 35 až 61 napadeného rozsudku zabýval otázkou, zda se v případě sporných spisů účastníka řízení jedná o dokumenty „v držení orgánu“ ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 ve spojení s jeho čl. 3 písm. a).
- 15 Za tím účelem Tribunál v bodech 40 až 48 napadeného rozsudku uvedl, že v souladu s čl. 2 odst. 3 a čl. 3 písm. b) nařízení č. 1049/2001 se právo na přístup k dokumentům v držení unijního orgánu týká dokumentů obdržených mimo jiné od členských států a že široká definice pojmu „dokument“ obsažená v čl. 3 písm. a) tohoto nařízení „je založena [...] na existenci uchovaného obsahu schopného po svém vzniku reprodukce nebo nahlédnutí, přičemž [...] se [mimo jiné] uvedený obsah musí týkat politik, činností nebo rozhodnutí spadajících do působnosti dotyčného orgánu“. Tribunál konstatoval, že Komise v daném případě nepopírá, že má kopie sporných spisů účastníka řízení ve svém držení, a uvedl, že tento orgán obdržel tyto spisy při výkonu svých pravomocí za účelem činnosti související se soudními řízeními, na základě čehož dospěl k názoru, že je třeba tyto spisy kvalifikovat jako dokumenty, které má orgán v držení, ve smyslu čl. 2 odst. 3 tohoto nařízení ve spojení s jeho čl. 3 písm. a).
- 16 Následně Tribunál v bodech 50 až 61 napadeného rozsudku odmítl jednotlivé argumenty Komise, jimiž zpochybňovala kvalifikaci sporných spisů účastníka řízení jako dokumentů, které má tento orgán v držení, ve smyslu čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 ve spojení s jeho čl. 3 písm. a). Tyto argumenty vycházely z toho, že uvedené spisy byly určeny Soudnímu dvoru, že Komisi byly předány pouze jejich kopie a že jakožto soudní dokumenty nespadají do oblasti správní činnosti Komise a potažmo ani do oblasti její pravomoci, s tím, že nařízení č. 1049/2001 se podle Komise netýká její činnosti související se soudními řízeními.
- 17 V tomto ohledu Tribunál v bodě 51 napadeného rozsudku nejprve konstatoval, že čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 nepodmiňuje použití tohoto nařízení tím, aby dokument „obdržený“ dotyčným orgánem byl tomuto orgánu určen a předán přímo jeho autorem. Dále v bodech 53 a 54 uvedeného rozsudku Tribunál nejprve připomněl, že pojem „dokument“ ve smyslu čl. 3 písm. a) tohoto nařízení je definován

široce, načež uvedl, že skutečnost, že sporné spisy účastníka řízení byly Komisi předány v podobě kopií, a nikoli originálů, nemá v tomto ohledu žádný dopad. V bodě 57 uvedeného rozsudku Tribunál mimoto konstatoval, že z cílů v oblasti transparentnosti stanovených nařízením č. 1049/2001, jež jsou patrné zejména v bodě 2 jeho odůvodnění, z široké definice pojmu „dokument“ ve smyslu čl. 3 písm. a) tohoto nařízení a z formulace a samotné existence výjimky týkající se ochrany soudního řízení podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky tohoto nařízení vyplývá, že unijní normotvůrce nezamýšlel vyloučit činnosti orgánů související se soudními řízeními z působnosti práva na přístup k dokumentům, jež mají orgány v držení.

- 18 Tribunál konečně v bodech 60 a 61 napadeného rozsudku uvedl, že sporné spisy účastníka řízení byly Komisi předány v rámci řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti, které zahájila v rámci výkonu svých pravomocí podle článku 226 ES (nyní článek 258 SFEU), a že tedy Komise neměla pravdu, když tvrdila, že tyto spisy neobdržela při výkonu svých pravomocí.
- 19 Na druhém místě zkoumal Tribunál v bodech 63 až 112 napadeného rozsudku dopad čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU na použití nařízení č. 1049/2001.
- 20 V tomto ohledu Tribunál v bodech 67 až 73 uvedeného rozsudku připomněl, že jak z článku 15 SFEU, tak ze systematiky nařízení č. 1049/2001 a z účelů sledovaných unijní právní úpravou v této oblasti vyplývá, že soudní činnost je jako taková vyloučena z působnosti práva na přístup k dokumentům stanoveného touto právní úpravou. Podle Tribunálu dále spisy účastníka řízení předložené Komisí před unijními soudy v rámci soudního řízení a spisy účastníka řízení předložené členským státem v rámci řízení pro nesplnění povinnosti svou samotnou povahou souvisejí se soudní činností těchto soudů.
- 21 Tribunál přitom v bodech 75 až 80 napadeného rozsudku dovodil, a to jak z vlastní judikatury (rozsudky ze dne 6. července 2006, *Franchet a Byk v. Komise*, T-391/03 a T-70/04, EU:T:2006:190, body 88 až 90; ze dne 12. září 2007, *API v. Komise*, T-36/04, EU:T:2007:258, bod 60, a ze dne 3. října 2012, *Jurašinović v. Rada*, T-63/10, EU:T:2012:516, body 66 a 67), tak z judikatury Soudního dvora (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, bod 94), že takové spisy nejsou – navzdory své souvislosti se soudní činností unijních soudů – v důsledku čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU vyloučeny z práva na přístup k dokumentům. V této souvislosti Tribunál v bodě 82 uvedeného rozsudku dospěl k názoru, že „je třeba rozlišovat mezi vyloučením soudní činnosti Soudního dvora z práva na přístup k dokumentům podle čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU na straně jedné a spisy účastníka řízení vypracovanými pro účely [soudního řízení] na straně druhé, jelikož tyto spisy – přestože souvisejí se zmíněnou soudní činností – nespádají pod výjimku upravenou v citovaném ustanovení, ale naopak podléhají právu na přístup k dokumentům“.
- 22 Tribunál tedy v bodě 83 napadeného rozsudku učinil závěr, že „[č]lánek 15 odst. 3 čtvrtý pododstavec SFEU [...] nebrání tomu, aby sporné spisy účastníka řízení byly zahrnuty do oblasti působnosti nařízení č. 1049/2001“, a následně odmítl jednotlivé argumenty Komise týkající se jednak potřeby rozlišovat pro účely této analýzy mezi spisy účastníka řízení předkládanými Komisí a spisy účastníka řízení předkládanými členskými státy a jednak skutečnosti, že by zvláštní pravidla upravující přístup k soudním dokumentům byla zbavena veškerého smyslu a byla by obcházena, kdyby měl být na základě uvedeného nařízení připuštěn přístup ke spisům účastníka řízení vypracovaným členským státem pro účely soudního řízení.
- 23 K těmto argumentům Tribunál zaprvé v bodě 92 napadeného rozsudku uvedl, že jelikož se věc, v níž byl vydán 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), který se týkal sporu o zpřístupnění spisů účastníka řízení předložených Komisí a vztahujících se k probíhajícím soudním řízením, liší svým kontextem od projednávané věci, jsou úvahy vycházející z rovnosti zbraní rozvedené v bodech 86 a 87 napadeného rozsudku v poslední uvedené věci irelevantní.

- 24 Zadruhé Tribunál v bodě 102 napadeného rozsudku uvedl, že Soudní dvůr při výkladu výjimky týkající se ochrany soudního řízení podle čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, podaném v rozsudku 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), implicitně uznal použitelnost tohoto nařízení na spisy účastníka řízení předkládané Komisi. Dále Tribunál v bodech 103 až 105 napadeného rozsudku zdůraznil, že zahrnutí sporných spisů účastníka řízení do oblasti působnosti tohoto nařízení nenarušuje cíl zvláštních pravidel upravujících přístup k dokumentům vztahujícím se k soudním řízením, neboť ochrana takových řízení může být případně zajištěna uplatněním výjimky z přístupu stanovené v čl. 4 odst. 2 druhé odrážce uvedeného nařízení.
- 25 Pokud jde konečně o náklady řízení, Tribunál shledal, že skutečnost, že P. Breyer na internetu uveřejnil žalobní odpověď Komise a korespondenci ohledně tohoto uveřejnění, jež proběhla mezi ním a Komisí, představuje zneužití procesních písemností odůvodňující, aby byly jím vynaložené náklady řízení rozděleny napůl mezi něj a Komisi.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

- 26 Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 3. září 2015 byl Španělskému království povolen vstup do řízení v postavení vedlejšího účastníka na podporu návrhových žádání Komise a jeho rozhodnutím ze dne 6. října 2015 byl takto povolen vstup do řízení Francouzské republiky na podporu týchž návrhových žádání.
- 27 Kasačním opravným prostředkem se Komise domáhá, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil, vydal ve sporu konečné rozhodnutí, kterým žalobu P. Breyera zamítne, a uložil mu náhradu nákladů řízení.
- 28 P. Breyer, Finská republika a Švédské království navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

Argumentace účastníků řízení

- 29 V rámci jediného důvodu kasačního opravného prostředku Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že čl. 15 odst. 3 čtvrtý pododstavec SFEU nebrání použití nařízení č. 1049/2001 na žádost o přístup k dokumentům vypracovaným členským státem pro účely soudního řízení a nacházejícím se v držení Komise, jako jsou sporné spisy účastníka řízení, a to vzhledem ke zvláštní povaze takových dokumentů.
- 30 Podle Komise mají spisy účastníka řízení předložené unijním orgánem před unijními soudy „dvojitou povahu“, neboť spadají jak pod obecné právo na přístup k dokumentům orgánů zakotvené v čl. 15 odst. 3 prvním pododstavci SFEU, tak pod výjimku stanovenou ve čtvrtém pododstavci tohoto ustanovení pro dokumenty související se soudní činností Soudního dvora Evropské unie. Soudní dvůr tuto „dvojitou povahu“ podle Komise zohlednil, když z hlediska nařízení č. 1049/2001 rozhodoval o přístupu ke spisům účastníka řízení předloženým Komisi ve věci, v níž byl vydán 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). Komise se domnívá, že naproti tomu dokumenty související se soudní činností Soudního dvora Evropské unie, které nebyly vypracovány orgánem, takovou „dvojitou povahu“ nemají a že se projednávaná věc svým kontextem liší od věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, a to jak z hlediska skutkového, neboť se týká spisů účastníka řízení vypracovaných členským státem, tak z hlediska právního, neboť se právní rámec vstupem Lisabonské smlouvy v platnost změnil.

- 31 K posledně uvedenému Komise zdůrazňuje, že čl. 15 odst. 3 čtvrtý pododstavec SFEU zakazuje unijnímu normotvůrci rozšířit prostřednictvím nařízení založeného na druhém pododstavci tohoto ustanovení právo na přístup k dokumentům orgánů i na dokumenty související se soudní činností Soudního dvora Evropské unie. Komise sice netvrdí, že je nařízení č. 1049/2001 neplatné, má však za to – ačkoli uznává, že platnost unijních aktů musí být posuzována podle skutkových a právních okolností existujících ke dni, kdy byly přijaty – že s ohledem na čl. 15 odst. 3 čtvrtý pododstavec SFEU měl Tribunál vyložit čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 restriktivně. Měl tedy dovodit, že se toto nařízení nevztahuje na dokumenty související s uvedenou soudní činností, neboť tyto dokumenty nebyly vypracovány orgánem.
- 32 Španělské království a Francouzská republika podporují argumentaci Komise, zatímco P. Breyer, podporovaný Finskou republikou a Švédským královstvím – vedlejšími účastníky v prvním stupni řízení – hájí opačný postoj.

Závěry Soudního dvora

- 33 Na úvod je třeba konstatovat, že Komise v rámci jediného důvodu kasačního opravného prostředku zpochybňuje závěr Tribunálu týkající se samotné použitelnosti nařízení č. 1049/2001 na žádost o přístup ke sporným spisům účastníka řízení, kterou P. Breyer tomuto orgánu předložil, přičemž ponechává stranou otázku – která je odlišná a nebyla Soudnímu dvoru v rámci tohoto kasačního opravného prostředku předložena – zda má být přístup k těmto spisům na základě ustanovení tohoto nařízení přiznán, či případně odepřen.
- 34 Tento jediný důvod kasačního opravného prostředku se týká dopadu čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU na výklad působnosti nařízení č. 1049/2001. Před posouzením opodstatněnosti argumentů, které v této souvislosti předložila Komise, je třeba na prvním místě zkoumat působnost uvedeného nařízení, tak jak vyplývá z jeho znění.
- 35 Podle čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 ve spojení s jeho čl. 1 písm. a) se toto nařízení vztahuje na všechny dokumenty, které má Parlament, Rada a Komise v držení, to znamená na dokumenty, které některý z těchto orgánů vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Unie. Podle čl. 3 písm. a) uvedeného nařízení je třeba „dokumentem“ rozumět „obsah na jakémkoli nosiči o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánů“.
- 36 Je nutno dodat, že čl. 3 písm. b) nařízení č. 1049/2001 výslovně stanoví, že právo na přístup k dokumentům drženým Parlamentem, Radou nebo Komisí se vztahuje nejen na dokumenty vypracované těmito samotnými orgány, ale i na dokumenty, které obdržely od třetích osob, k nimž patří jak ostatní unijní orgány, tak i členské státy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 55).
- 37 Oblast působnosti nařízení č. 1049/2001 je tedy vymezena s odkazem na orgány v něm vyjmenované, nikoli s odkazem na kategorie konkrétních dokumentů nebo – jak již uvedl Soudní dvůr (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 56) – s odkazem na autora dokumentu, který má některý z těchto orgánů v držení.
- 38 Skutečnost, že dokumenty v držení některého z orgánů uvedených v nařízení č. 1049/2001 byly vypracovány členským státem a souvisejí se soudními řízeními, nemůže v této souvislosti vést k vyloučení takových dokumentů z působnosti tohoto nařízení. Zaprvé totiž skutečnost, že se nařízení č. 1049/2001 nepoužije na žádosti o přístup k dokumentům v držení Soudního dvora Evropské unie, neznamená, že by se dokumenty související se soudní činností tohoto orgánu ze zásady nacházely mimo působnost tohoto nařízení, mají-li takové dokumenty v držení unijní orgány vyjmenované v tomto nařízení, jako je například Komise.

- 39 Zadruhé Soudní dvůr již měl příležitost rozhodnout, že ochranu legitimních zájmů členských států v souvislosti s takovými dokumenty je možné zajistit na základě výjimek ze zásady práva na přístup k dokumentům, stanovených v 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 83).
- 40 Nařízení č. 1049/2001 v tomto ohledu obsahuje ustanovení zaměřující se na vymezení objektivních omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, jež mohou odůvodnit odepření přístupu k dokumentům (rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 57), mezi něž patří zejména čl. 4 odst. 2 druhá odrážka uvedeného nařízení, který stanoví, že neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odeprou orgány přístup k dokumentu mimo jiné tehdy, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany soudního řízení.
- 41 V této souvislosti je třeba připomenout, že v rozsudku 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), Soudní dvůr uznal existenci obecné domněnky, podle níž zpřístupnění spisů účastníka řízení předložených orgánem v rámci soudního řízení porušuje ochranu soudního řízení ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, dokud toto řízení probíhá. Tato obecná domněnka důvěrnosti se vztahuje rovněž na spisy účastníka řízení předložené v rámci takového řízení členským státem.
- 42 Jak upřesnil Soudní dvůr, existence takové domněnky ale nevylučuje právo zúčastněné strany prokázat, že se na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, uvedená domněnka nevztahuje (v tomto smyslu 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, bod 103).
- 43 Pokud se mimoto jedná o spisy účastníka řízení vypracované členským státem, je třeba připomenout – jak to na základě příslušné judikatury učinil Tribunál v bodě 97 napadeného rozsudku – 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 dotýcnému 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 dotýcnému dokumentu, a to i tehdy, když se jedná o spisy účastníka řízení vypracované pro účely soudního řízení. 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.
- 44 V daném případě není zpochybňováno, že se sporné spisy účastníka řízení nacházejí v držení Komise. Jak mimoto správně shledal Tribunál v bodech 51 a 52 napadeného rozsudku, nemá skutečnost, že Komise obdržela tyto spisy od Soudního dvora Evropské unie, a nikoli od dotýcného členského státu, žádný dopad na určení použitelnosti nařízení č. 1049/2001 jako takové.
- 45 Pokud jde o skutečnost, na niž poukazuje Komise, a sice že ani statut Soudního dvora Evropské unie, ani jednací řády unijních soudů neupravují právo na přístup třetích osob ke spisům účastníka řízení předkládaným v rámci soudních řízení, jedná se sice o skutečnost, k níž musí být přihlášeno při výkladu výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 (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, bod 100), avšak nemůže vést k nepoužitelnosti tohoto nařízení na žádosti o přístup ke spisům účastníka řízení vypracovaným členským státem pro účely soudního řízení před unijním soudem a nacházejícím se v držení Komise.
- 46 Za těchto podmínek spadají sporné spisy účastníka řízení podle nařízení č. 1049/2001 do jeho působnosti jakožto „dokumenty, které má orgán v držení“ ve smyslu jeho čl. 2 odst. 3.

- 47 Pokud jde na druhém místě o argument Komise, že čl. 15 odst. 3 čtvrtý pododstavec SFEU, vložený do primárního práva po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, brání unijnímu normotvůrci ve stanovení práva na přístup v případě dokumentů souvisejících se soudní činností Soudního dvora Evropské unie, které nebyly vypracovány orgánem, takže jediným přípustným výkladem čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 by byl takový, který by vylučoval takové dokumenty z působnosti tohoto nařízení, je třeba zkoumat celkovou strukturu a cíle čl. 15 odst. 3 SFEU.
- 48 Podle čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU podléhá Soudní dvůr Evropské unie režimu přístupu k dokumentům orgánů upravenému v prvním pododstavci tohoto ustanovení, pouze pokud vykonává správní funkce. Z toho vyplývá, že podmínky upravující přístup k dokumentům v držení tohoto orgánu, které se vztahují k jeho soudní činnosti, nemohou být stanoveny nařízením přijatým na základě čl. 15 odst. 3 druhého pododstavce SFEU, přičemž přístup k dokumentům tohoto orgánu, které jsou správní povahy, je mimoto upraven jeho rozhodnutím ze dne 11. prosince 2012 o přístupu veřejnosti k dokumentům, které má Soudní dvůr Evropské unie v držení v souvislosti s výkonem svých správních funkcí (Úř. věst. 2013, C 38, s. 2), jež bylo nahrazeno rozhodnutím ze dne 11. října 2016 (Úř. věst. 2016, C 445, s. 3).
- 49 Avšak nepoužitelnost režimu přístupu k dokumentům upraveného v čl. 15 odst. 3 prvním pododstavci SFEU na Soudní dvůr Evropské unie při výkonu jeho soudních funkcí nebrání použití tohoto režimu na orgán, na který se ustanovení čl. 15 odst. 3 SFEU a ustanovení nařízení č. 1049/2001 plně vztahují, jako je Komise, má-li v držení dokumenty, které vypracoval členský stát, jako jsou sporné spisy účastníka řízení, a které souvisejí se soudními řízeními.
- 50 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost upřesnil, že zavedením článku 15 SFEU, kterým byl nahrazen článek 255 ES, byla rozšířena působnost zásady transparentnosti v unijním právu (v tomto smyslu 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, bod 81).
- 51 Na rozdíl od článku 255 ES, jehož působnost byla omezena na dokumenty Parlamentu, Rady a Komise, totiž nyní čl. 15 odst. 3 SFEU upravuje právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie, včetně Soudního dvora Evropské unie, Evropské centrální banky a Evropské investiční banky, pokud vykonávají správní funkce. Na rozdíl od toho, co v podstatě uvádí Komise, neexistuje nic, co by dovolovalo tvrdit, že s rozšířením tohoto práva i na správní činnost posledně uvedených orgánů a subjektů je spojeno zavedení nějakého omezení působnosti nařízení č. 1049/2001 v případě dokumentů pocházejících od členského státu – jako jsou sporné spisy účastníka řízení – které má Komise v držení v souvislosti se soudním řízením před Soudním dvorem Evropské unie.
- 52 Široký výklad zásady přístupu k dokumentům unijních orgánů je mimoto podepřen jednak článkem 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. 1 druhém pododstavci SEU a v článku 298 SFEU, a jednak zakotvením práva na přístup k dokumentům v článku 42 Listiny základních práv Evropské unie. Z hlediska těchto ustanovení primárního práva, jež si stanoví za cíl otevřenou evropskou správu, nelze čl. 15 odst. 3 čtvrtý pododstavec SFEU – na rozdíl od tvrzení Komise – vykládat tak, že vyžaduje restriktivní pojetí působnosti nařízení č. 1049/2001 s tím důsledkem, že dokumenty vypracované členským státem, jako jsou sporné spisy účastníka řízení, do působnosti tohoto nařízení nespadají, má-li je v držení Komise.
- 53 Pokud jde o riziko, na něž upozornila Komise, týkající se obcházení procesních předpisů uvedených v bodě 45 tohoto rozsudku, je třeba připomenout, že omezení týkající se přístupu k dokumentům soudní povahy, ať již jsou stanoveny na základě článku 255 ES, který byl nahrazen článkem 15 SFEU, nebo na základě nařízení č. 1049/2001, sledují stejný účel, tj. zaručit, aby výkon práva na přístup k dokumentům orgánů nenarušoval ochranu soudního řízení, přičemž tato ochrana zvláště znamená,

že musí být zajištěno dodržování zásad rovnosti zbraní, jakož i řádného výkonu spravedlnosti (v tomto smyslu 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 84 a 85).

- 54 S ohledem na to, že nařízení č. 1049/2001 umožňuje případně odeprít zpřístupnění dokumentů souvisejících s řízeními před unijními soudy a z tohoto titulu zaručit ochranu takových soudních řízení, jak vyplývá z bodů 40 až 42 tohoto rozsudku, je třeba mít za to, že čl. 15 odst. 3 čtvrtý pododstavec SFEU nevyžaduje – na rozdíl od toho, co v podstatě tvrdí Komise – výklad, podle kterého by spisy účastníka řízení vypracované členským státem a nacházející se v držení Komise, jako jsou sporné spisy účastníka řízení, musely být nutně vyloučeny z působnosti tohoto nařízení. Vzhledem k tomu, že je ochrana soudního řízení takto zajištěna v souladu s účelem čl. 15 odst. 3 čtvrtého pododstavce SFEU, nemůže být užitečný účinek tohoto ustanovení ohrožen.
- 55 Za těchto podmínek dospěl Tribunál zejména v bodě 80 napadeného rozsudku právem k názoru, že se na sporné spisy účastníka řízení – podobně jako na takovéto spisy předložené samotnou Komisí – nevztahuje výjimka z práva na přístup k dokumentům uvedená v čl. 15 odst. 3 čtvrtém pododstavci SFEU.
- 56 Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když měl v bodě 113 napadeného rozsudku za to, že sporné spisy účastníka řízení spadají do působnosti čl. 2 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, a když proto zrušil rozhodnutí Komise ze dne 3. dubna 2012, kterým byl P. Breyerovi přístup k těmto spisům odepřen.
- 57 Z toho plyne, že kasační opravný prostředek Komise musí být zamítnut.

K nákladům řízení

- 58 Článek 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že není-li kasační opravný prostředek opodstatněn, rozhodne Soudní dvůr o nákladech řízení.
- 59 Podle čl. 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se na základě jeho čl. 184 odst. 1 použije na řízení o kasačním opravném prostředku, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 60 Článek 138 odst. 3 tohoto jednacího řádu stanoví, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení. Jeví-li se to však vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Soudní dvůr rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení.
- 61 V projednávané věci sice nebylo kasačnímu opravnému prostředku Komise vyhověno, avšak je nesporné, že P. Breyer, který požadoval, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení, uveřejnil na internetu anonymizovaná znění spisů účastníků řízení v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku.
- 62 Jak přitom vyplývá z čl. 171 odst. 1 jednacího řádu, kasační opravný prostředek se doručuje ostatním účastníkům řízení v dotčené věci před Tribunálem. Procesní písemnosti, které jsou takto poskytovány účastníkům řízení ve věci před Soudním dvorem, nejsou přístupné veřejnosti. Skutečnost, že P. Breyer uveřejnil na internetu spisy účastníka řízení související s tímto řízením, aniž mu k tomu byl udělen souhlas, tedy představuje zneužití procesních písemností, jež může narušit řádný výkon spravedlnosti a k němuž je nutno přihlédnout při rozdělování nákladů řízení vynaložených v rámci tohoto řízení (v tomto smyslu 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 92, 93 a 97 až 99).

- 63 Za těchto podmínek je důvodné rozhodnout, že Komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí polovinu nákladů řízení vynaložených P. Breyerem v souvislosti s tímto řízením o kasačním opravném prostředku, přičemž jejich druhou polovinu ponese P. Breyer.
- 64 Zpochybňuje-li dále P. Breyer ve své kasační odpovědi úvahy Tribunálu uvedené v bodě 119 napadeného rozsudku týkající se uložení nákladů řízení v prvním stupni, zejména když měl tento soud za to, že účastník řízení, kterému je poskytnut přístup k procesním písemnostem ostatních účastníků řízení, může využít tohoto práva pouze za účelem obhajoby své věci s vyloučením jakéhokoliv jiného účelu, jako například účelu vyvolání veřejné kritiky argumentace ostatních účastníků řízení v dané věci, stačí připomenout, že v souladu s článkem 174 jednacího řádu musí návrhové žádání v kasační odpovědi směřovat k vyhovění kasačnímu opravnému prostředku, nebo k jeho úplnému nebo částečnému odmítnutí či zamítnutí.
- 65 Přitom vzhledem k tomu, že se návrhová žádání obsažená v kasačním opravném prostředku Komise netýkají otázky rozdělení nákladů řízení v napadeném rozsudku, je toto návrhové žádání P. Breyera nepřipustné.
- 66 Konečně čl. 140 odst. 1 uvedeného jednacího řádu, použitelný na řízení o kasačním opravném prostředku na základě jeho čl. 184 odst. 1, stanoví, že členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. V projednávané věci je důvodné rozhodnout, že Španělské království, Francouzská republika, Finská republika a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení související s tímto řízením o kasačním opravném prostředku.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) **Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) **Evropská komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí polovinu nákladů řízení vynaložených Patrickem Breyerem.**
- 3) **Španělské království, Francouzská republika, Finská republika a Švédské království ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.