



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (třetího rozšířeného senátu)

28. května 2020\*

„Přístup k dokumentům – Nařízení (ES) č. 1049/2001 – Dokumenty týkající se dodržování rámcových rozhodnutí 2008/909/SVV, 2008/947/SVV a 2009/829/SVV Irskem, či nikoli – Odepření přístupu – Článek 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 – Výjimka týkající se ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu – Obecná domněnka důvěrnosti“

Ve věci T-701/18,

**Liam Campbell**, s bydlištěm v Dundalku (Irsko), zastoupený J. MacGuillem, solicitor, a E. Martin-Vignerte, avocate,

žalobce,

proti

**Evropské komisi**, zastoupené A. Spinou a C. Ehrbar, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh založený na článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Komise C(2018) 6642 final ze dne 4. října 2018, kterým byl odepřen přístup k dokumentům týkajícím se toho, zda Irsko splnilo své povinnosti vyplývající z rámcového rozhodnutí Rady 2008/909/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech, které ukládají trest odnětí svobody nebo opatření spojená se zbavením osobní svobody, za účelem jejich výkonu v Evropské unii (Úř. věst. 2008, L 327, s. 27), rámcového rozhodnutí Rady 2008/947/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání na rozsudky a rozhodnutí o probaci za účelem dohledu nad probačními opatřeními a alternativními tresty (Úř. věst. 2008, L 337, s. 102) a rámcového rozhodnutí Rady 2009/829/SVV ze dne 23. října 2009 o uplatnění zásady vzájemného uznávání na rozhodnutí o opatřeních dohledu jakožto alternativy zajišťovací vazby mezi členskými státy Evropské unie (Úř. věst. 2009, L 294, s. 20).

TRIBUNÁL (třetí rozšířený senát),

ve složení S. Papasavvas, předseda, A. M. Collins, V. Kreuschitz, G. De Baere (zpravodaj) et G. Steinfatt, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: P. Cullen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. prosince 2019,

vydává tento

\* Jednací jazyk: angličtina.

## Rozsudek

### Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Žalobce Liam Campbell je irským státním příslušníkem, který byl zatčen v Irsku dne 2. prosince 2016 na základě evropského zatýkacího rozkazu vztahujícího se na tři trestné činy a vydaného litevskými orgány dne 26. srpna 2013. Žalobce zpochybňuje před irskými orgány žádost o předání podanou litevskými orgány.
- 2 Dne 9. srpna 2018 předložil žalobce Evropské komisi žádost o přístup k dokumentům 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). Tato žádost se týkala všech dokumentů držených Komisí, které se týkaly toho, zda Irsko splnilo své povinnosti vyplývající z rámcového rozhodnutí Rady 2008/909/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech, které ukládají trest odnětí svobody nebo opatření spojená se zbavením osobní svobody, za účelem jejich výkonu v Evropské unii (Úř. věst. 2008, L 327, s. 27), rámcového rozhodnutí Rady 2008/947/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání na rozsudky a rozhodnutí o probaci za účelem dohledu nad probačními opatřeními a alternativními tresty (Úř. věst. 2008, L 337, s. 102) a rámcového rozhodnutí Rady 2009/829/SVV ze dne 23. října 2009 o uplatnění zásady vzájemného uznávání na rozhodnutí o opatřeních dohledu jakožto alternativy zajišťovací vazby mezi členskými státy Evropské unie (Úř. věst. 2009, L 294, s. 20) (dále jen společně „rámcová rozhodnutí“). Žalobce přiložil ke své žádosti dopis komisaře odpovědného za spravedlnost ze dne 18. ledna 2018 adresovaný několika poslancům Evropského parlamentu, který se týkal jeho osobní situace a zmiňoval rámcová rozhodnutí.
- 3 Dopisem ze dne 21. srpna 2018 Komise odpověděla žalobci, že nemá žádný dokument odpovídající jeho žádosti.
- 4 Dopisem ze dne 22. srpna 2018 podal žalobce potvrzující žádost směřující k tomu, aby Komise přehodnotila své stanovisko. Žalobce uvedl, že vzhledem k tomu, že v dopise komisaře odpovědného za spravedlnost, který byl obsažen v příloze jeho původní žádosti, bylo uvedeno, že Irsko dosud neprovedlo rámcová rozhodnutí do vnitrostátního práva, to znamenalo, že Komise měla nejméně jeden dokument týkající se provádění těchto rámcových rozhodnutí Irskem.
- 5 E-maily ze dne 12. září 2018 a 3. října 2018 Komise dvakrát prodloužila lhůtu pro odpověď na základě čl. 8 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.
- 6 Rozhodnutím ze dne 4. října 2018 (dále jen „napadené rozhodnutí“) odepřela Komise přístup k požadovaným dokumentům. Komise uvedla, že po posouzení žádosti identifikovala dokumenty týkající se provádění rámcových rozhodnutí Irskem, které byly předmětem žádosti žalobce. Uvedla následující:

„Tyto dokumenty obsahují korespondenci mezi odpovědnými útvary Komise a Irskem a jsou součástí spisů týkajících se následujících tří řízení EU Pilot:

- řízení EU Pilot s referenčním číslem EUP(2015) 8138 týkající se rámcového rozhodnutí Rady 2008/909/SVV;
- řízení EU Pilot s referenčním číslem EUP(2015) 8140 týkající se rámcového rozhodnutí Rady 2008/947/SVV;

- řízení EU Pilot s referenčním číslem EUP(2015) 8147 týkající se rámcového rozhodnutí Rady 2009/829/SVV.“
- 7 Komise informovala žalobce, že na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 týkající se ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu mu byl odepřen přístup k dotčeným dokumentům.
- 8 Komise nejdříve uvedla, že řízení EU Pilot byla ukončena dne 16. března 2018 a žádné rozhodnutí o zahájení formálního řízení pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU nebylo dosud přijato, ale její útvary stále diskutují o možnosti zahájit takové řízení. Měla za to, že z těchto důvodů stále probíhá vyšetřování pro porušení povinnosti proti Irsku ve věci provádění rámcových rozhodnutí. Komise se domnívala, že zpřístupnění dokumentů požadovaných žalobcem by mělo nepříznivý vliv na dialog mezi ní a členským státem, pro který je zásadní důvěra, narušilo by dvoustranný charakter neformálních a formálních fází řízení pro nesplnění povinnosti upraveného článkem 258 SFEU a zabránilo by přijetí rozhodnutí o těchto třech spisech bez jakéhokoli nenáležitého vnějšího vlivu.
- 9 Komise měla tedy za to, že obecná domněnka důvěrnosti založená na výjimce upravené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 a týkající se ochrany vyšetřování se vztahuje na veškeré dokumenty obsažené ve spisech, což znamenalo, že nebylo nezbytné konkrétní a individuální posouzení obsahu každého dokumentu.
- 10 Poté Komise uvedla, že žalobce ve své potvrzující žádosti neodkazuje na žádný konkrétní převažující veřejný zájem, který by odůvodňoval zpřístupnění veřejnosti zvláštního druhu informací obsažených v dotčených dokumentech a který by převažoval nad nutností chránit tyto informace s ohledem na výjimky upravené v nařízení č. 1049/2001. Dodala, že nebyla schopna prokázat existenci převažujícího veřejného zájmu, který by odůvodňoval zpřístupnění dotčených dokumentů.
- 11 Komise měla konečně za to, že částečný přístup není možný, jelikož se na požadované dokumenty vztahuje uplatněná výjimka v plném rozsahu.

### **Řízení a návrhová žádání účastníků řízení**

- 12 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 26. listopadu 2018 podal žalobce žádost o poskytnutí právní pomoci. Usnesením ze dne 21. března 2019 rozhodl předseda osmého senátu Tribunálu, že žalobce má právo na poskytnutí právní pomoci.
- 13 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 8. dubna 2019 podal žalobce projednávanou žalobu.
- 14 Při změně složení senátů Tribunálu byl na základě čl. 27 odst. 5 jednacího řádu Tribunálu soudce zpravodaj přidělen ke třetímu senátu, kterému byla tudíž přidělena tato věc.
- 15 Na návrh třetího senátu rozhodl Tribunál podle článku 28 jednacího řádu předat věc rozšířenému senátu.
- 16 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 17. prosince 2019.
- 17 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:
- napadené rozhodnutí zrušil,
  - uložil každému účastníkům řízení náhradu vlastních nákladů řízení nebo uložil Komisi, aby nahradila náklady řízení, pokud bude žalobě vyhověno.

- 18 Komise navrhuje, aby Tribunál:
- žalobu zamítl,
  - uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

### Právní otázky

- 19 Na podporu své žaloby předkládá žalobce dva žalobní důvody vycházející zaprvé z protiprávního použití obecné domněnky důvěrnosti a zadruhé ze zjevně nesprávného posouzení existence převažujícího veřejného zájmu.
- 20 V rámci prvního žalobního důvodu žalobce uvádí, že Komise měla v napadeném rozhodnutí za to, že požadované dokumenty obsahují korespondenci, která je součástí tří řízení EU Pilot, a odepřela k nim přístup na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 tím, že uplatnila obecnou domněnku důvěrnosti. Žalobce nezpochybňuje, že podle judikatury se na dokumenty, které jsou součástí řízení EU Pilot, vztahuje obecná domněnka důvěrnosti. Avšak tvrdí, že tato domněnka je vyvratitelná, čehož důsledkem je přesunutí důkazního břemene z orgánu na žalobce, který musí tedy prokázat, že zpřístupnění dokumentů, na které se údajně vztahuje domněnka, nenarušuje cíle vyšetřování.
- 21 Žalobce v projednávaném případě tvrdí, že v rozporu s jeho právem na spravedlivý proces nese nespravedlivé důkazní břemeno, které nemůže unést. Zaprvé uvádí, že toto důkazní břemeno mu ukládá, aby prokázal, že zpřístupnění některých zvláštních dokumentů, o jejichž existenci nevěděl, nepředstavuje žádné riziko pro cíl řízení EU Pilot, a že se na tyto dokumenty nevztahuje obecná domněnka důvěrnosti. Uvádí, že i když na základě dopisu komisaře odpovědného za spravedlnost ze dne 18. ledna 2018 se lze domnívat, že existovaly dokumenty týkající se neprovedení rámcových rozhodnutí, žalobce neměl žádnou jistotu, pokud jde o jejich existenci, povahu, podobu a obsah. Nebylo podle žalobce realistické požadovat po něm, aby předložil argumenty týkající se podstaty dokumentu, o jehož existenci nevěděl.
- 22 Zadruhé žalobce tvrdí, že nelze vyvrátit obecnou domněnku důvěrnosti a prokázat, že dokumenty, o které žádal, nepředstavují riziko pro cíle vyšetřování, když neví, o které dokumenty se jedná, nebo jaký je jejich obsah. Uvádí, že Komise se tím, že na něj přenesla důkazní břemeno, které nemohl unést – což vedlo k založení nevyvratitelné domněnky, jež je v rozporu s judikaturou Soudního dvora – dopustila nesprávného právního posouzení.
- 23 Komise připomíná, že existence obecné domněnky důvěrnosti znamená, že pokud je předložena žádost o přístup k dokumentům na základě nařízení č. 1049/2001, není povinna provést zvláštní a individuální posouzení obsahu každého požadovaného dokumentu. Tvrdí tudíž, že argument, že protiprávně uplatnila obecnou domněnku, není opodstatněný. Komise má za to, že žalobce nezpochybňuje, že když podal žádost o přístup, byly požadované dokumenty součástí řízení EU Pilot, a že Komise nepřijala rozhodnutí, že nezahájí proti Irsku formální řízení pro porušení povinnosti. Komise se tedy domnívá, že se nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když uplatnila obecnou domněnku důvěrnosti.
- 24 Komise uvádí, že žalobce nepředložil zvláštní a konkrétní důkazy o tom, že v projednávaném případě by zpřístupnění dotčených dokumentů neohrozilo zájem na ochraně důvěrnosti v průběhu vyšetřování, která by mohla vést k zahájení řízení pro nesplnění povinnosti, které by umožnily vyvrátit obecnou domněnku důvěrnosti. Uvádí, že ze samotné své povahy má domněnka za následek přesunutí důkazního břemene a že žalobce tím, že nezpochybňoval, že požadované dokumenty jsou součástí řízení EU Pilot, nepředložil žádný argument prokazující, že domněnka je nepřiměřená nebo

neodůvodněná, či to, že je „nespravedlivé“ ji uplatnit. Komise má za to, že žalobce nemůže odkazovat na původní žádost, zatímco žádost o přístup vedla k novému úplnému posouzení ve fázi posouzení potvrzující žádosti.

- 25 Úvodem je třeba připomenout, že z bodu 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 vyplývá, že transparentnost umožňuje, aby měly orgány Unie ve vztahu k občanům Unie v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost (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 50 a citovaná judikatura). Za tímto účelem článek 1 tohoto nařízení stanoví, že jeho účelem je poskytnout veřejnosti právo na co nejširší přístup k dokumentům unijních orgánů. Z článku 4 uvedeného nařízení, který stanoví režim výjimek v tomto ohledu, rovněž vyplývá, že toto právo na přístup podléhá určitým omezením založeným na důvodech veřejného či soukromého zájmu (viz rozsudky ze dne 27. února 2014, *Komise v. EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 61 a citovaná judikatura; ze dne 22. ledna 2020, *MSD Animal Health Innovation a Intervet international v. EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, body 51 a 52 a citovaná judikatura, a ze dne 5. prosince 2018, *Campbell v. Komise*, T-312/17, nezveřejněný, EU:T:2018:876, bod 23 a citovaná judikatura).
- 26 Avšak vzhledem k tomu, že takové výjimky se odchyľují od zásady co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti, musí být vykládány a používány striktně (viz rozsudky ze dne 17. října 2013, *Rada v. Access Info Europe*, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 30 a citovaná judikatura; ze dne 22. ledna 2020, *MSD Animal Health Innovation a Intervet international v. EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, bod 53 a citovaná judikatura, a ze dne 5. prosince 2018, *Campbell v. Komise*, T-312/17, nezveřejněný, EU:T:2018:876, bod 23 a citovaná judikatura).
- 27 Na základě výjimky uplatňované Komisí, a sice výjimky podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění dokumentu.
- 28 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že k odůvodnění odepření přístupu k dokumentu, jehož zpřístupnění bylo požadováno, v zásadě nestačí, že se tento dokument váže k činnosti uvedené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001. Dotčený orgán musí rovněž poskytnout vysvětlení k tomu, jak by přístup k uvedenému dokumentu mohl konkrétně a skutečně ohrozit zájem chráněný výjimkou stanovenou v tomto článku (viz rozsudky ze dne 27. února 2014, *Komise v. EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 64 a citovaná judikatura, a ze dne 22. ledna 2020, *MSD Animal Health Innovation a Intervet international v. EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, bod 54 a citovaná judikatura).
- 29 Soudní dvůr však uznal, že je přípustné, aby dotčený orgán Unie opřel své rozhodnutí v tomto ohledu o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů, protože na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů těžké povahy je možno použít podobné obecné úvahy (viz rozsudky ze dne 27. února 2014, *Komise v. EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 65 a citovaná judikatura; ze dne 22. ledna 2020, *MSD Animal Health Innovation a Intervet international v. EMA*, C-178/18 P, EU:C:2020:24, bod 55 a citovaná judikatura, a ze dne 5. prosince 2018, *Campbell v. Komise*, T-312/17, nezveřejněný, EU:T:2018:876, bod 28 a citovaná judikatura).
- 30 Účel takových výjimek tedy spočívá v možnosti, že dotčený orgán, instituce nebo jiné subjekty Unie zohlední, že zpřístupnění určitých kategorií dokumentů v zásadě ohrožuje zájem chráněný výjimkou, na kterou se odvolává, a to na základě takových obecných úvah bez nutnosti zkoumat konkrétně a jednotlivě každý z požadovaných dokumentů (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 56 a citovaná judikatura).

- 31 Ve všech věcech, ve kterých byla vydána rozhodnutí uplatňující obecné výjimky důvěrnosti, se přitom obecně týkalo předmětné odepření přístupu souboru dokumentů jasně vymezených tím, že patřily k určitému spisu vztahujícímu se k probíhajícímu správnímu nebo soudnímu řízení (viz rozsudek ze dne 16. července 2015, *ClientEarth v. Komise*, C-612/13 P, EU:C:2015:486, bod 78 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 4. září 2018, *ClientEarth v. Komise*, C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 81).
- 32 Soudní dvůr v tomto ohledu uznal v bodě 51 rozsudku ze dne 11. května 2017, *Švédsko v. Komise* (C-562/14 P, EU:C:2017:356), existenci obecné domněnky důvěrnosti v případě dokumentů týkajících se řízení EU Pilot.
- 33 Podle Soudního dvora platí, že řízení EU Pilot je postupem spolupráce mezi Komisí a členskými státy, který umožňuje ověřit, zda je unijní právo dodržováno a správně uplatňováno. Cílem tohoto druhu řízení je účinně vyřešit případná porušení unijního práva a předejít v nejvyšší možné míře formálnímu zahájení řízení pro nesplnění povinnosti podle 258 SFEU. Funkce řízení EU Pilot tedy spočívá v přípravě či zabránění řízení pro nesplnění povinnosti vůči členskému státu (rozsudek ze dne 11. května 2017, *Švédsko v. Komise*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, body 38 a 39).
- 34 Soudní dvůr rozhodl, že ačkoli v bodě 78 rozsudku ze dne 16. července 2015, *ClientEarth v. Komise* (C-612/13 P, EU:C:2015:486), bylo uvedeno, že obecná domněnka důvěrnosti se nevztahuje na dokumenty, které v okamžiku vydání rozhodnutí o odepření přístupu nebyly založeny do spisu týkajícího se probíhajícího správního nebo soudního řízení, toto odůvodnění nebrání uplatnění uvedené domněnky na dokumenty týkající se řízení EU Pilot, které jsou jasně specifikované tím, že patří k probíhajícímu správnímu řízení (rozsudek ze dne 11. května 2017, *Švédsko v. Komise*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, bod 44).
- 35 Takže pokud během fáze před zahájením soudního řízení v rámci řízení EU Pilot existuje nebezpečí změny povahy řízení o nesplnění povinnosti, změny jeho průběhu či ohrožení cílů tohoto řízení, uplatnění obecné domněnky důvěrnosti na dokumenty vyměněné mezi Komisí a dotčeným členským státem je odůvodněné, a to v souladu s řešením, které Soudní dvůr přijal v rozsudku ze dne 14. listopadu 2013, *LPN a Finsko v. Komise* (C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738). Toto nebezpečí existuje až do okamžiku, kdy je ukončeno řízení EU Pilot a je s konečnou platností vyloučeno zahájení formálního řízení pro nesplnění povinnosti proti členskému státu (rozsudek ze dne 11. května 2017, *Švédsko v. Komise*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, bod 45).
- 36 Všechny věci uvedené v bodech 32 až 35 výše se vyznačovaly tím, že dotčená žádost o přístup se týkala nikoli jediného dokumentu, nýbrž souboru dokumentů. Uznání obecné domněnky, podle níž by zpřístupnění určitých dokumentů v zásadě ohrožovalo ochranu zájmů uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001, v takové situaci dotčenému orgánu umožňuje přistupovat k žádosti jako k celku a odpovídajícím způsobem na ni odpovědět (viz rozsudky ze dne 27. února 2014, *Komise v. EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 68 a citovaná judikatura, a ze dne 11. prosince 2018, *Arca Capital Bohemia v. Komise*, T-440/17, EU:T:2018:898, bod 31 a citovaná judikatura).
- 37 Tato obecná domněnka nevylučuje možnost prokázat, že se na určitý dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, uvedená domněnka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění tohoto dokumentu podle čl. 4 odst. 2 poslední části věty nařízení č. 1049/2001 [viz rozsudky ze dne 27. února 2014, *Komise v. EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 100 a citovaná judikatura; ze dne 11. května 2017, *Švédsko v. Komise*, C-562/14 P, EU:C:2017:356, bod 46 a citovaná judikatura, a ze dne 19. září 2018, *Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. Komise*, T-39/17, nezveřejněný, EU:T:2018:560, bod 103 a citovaná judikatura].
- 38 Požadavek ověřit, zda se dotčená obecná domněnka skutečně uplatní, naproti tomu nelze vykládat v tom smyslu, že by Komise měla individuálně zkoumat všechny dokumenty požadované v projednávaném případě. Takový požadavek by tuto obecnou domněnku zbavil jejího užitečného účinku, tj. možnosti, že Komise odpoví na obecnou žádost o zpřístupnění rovněž obecně [viz rozsudky

ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 101 a citovaná judikatura, a ze dne 19. září 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. Komise, T-39/17, nezveřejněný, EU:T:2018:560, bod 120 a citovaná judikatura].

- 39 Konečně, jak vyplývá z judikatury uvedené v bodech 29 a 30 výše, uznání obecné domněnky pro novou kategorii dokumentů nicméně předpokládá, že bude nejprve prokázáno, že zpřístupnění tohoto druhu dokumentů spadajících do této kategorie by rozumně předvídatelným způsobem mohlo skutečně ohrozit zájem chráněný dotčenou výjimkou. Kromě toho obecné domněnky jsou výjimkou z povinnosti dotčeného unijního orgánu provést konkrétní a individuální posouzení každého dokumentu uvedeného v žádosti o přístup a v obecnější rovině výjimkou ze zásady co nejširšího přístupu veřejnosti k dokumentům v držení unijních orgánů, a proto musí být vykládány a uplatňovány striktně (viz rozsudek ze dne 4. září 2018, ClientEarth v. Komise, C-57/16 P, EU:C:2018:660, bod 80 a citovaná judikatura).
- 40 Z této judikatury vyplývá, že pokud má orgán za to, že obecná domněnka je uplatnitelná, může obecně odpovědět na žádost o přístup v tom smyslu, že tato domněnka jej osvobozuje od povinnosti poskytnout vysvětlení, pokud jde o otázku, jak přístup k dotčenému dokumentu, který je předmětem této žádosti, konkrétně ohrožuje chráněný zájem.
- 41 Avšak ačkoli Komise tvrdila na jednání opak, uplatnění obecné domněnky důvěrnosti nemůže být vykládáno tak, že umožňuje orgánu, aby obecně odpověděl, že veškeré dokumenty, které jsou předmětem žádosti o přístup, jsou součástí spisu, na který se vztahuje obecná domněnka důvěrnosti, aniž je musí identifikovat nebo sestavit seznam těchto dokumentů.
- 42 Pokud by totiž nedošlo k takové identifikaci, žadatel by nemohl tvrdit, že se na dokument neuplatní obecná domněnka důvěrnosti, a nemohl by tedy tuto domněnku vyvrátit.
- 43 Je třeba přitom uvést, že v oblasti státních podpor Soudní dvůr rozhodl, že obecná domněnka o tom, že zpřístupnění dokumentů ve správním spisu by v zásadě ohrozilo ochranu cílů vyšetřování, není nevyvratitelná a nevyklučuje, že některé z konkrétních dokumentů obsažených ve spisu Komise a týkajících se řízení o kontrole státních podpor mohou být zpřístupněny (viz rozsudek ze dne 13. března 2019, AlzChem v. Komise, C-666/17 P, nezveřejněný, EU:C:2019:196, bod 38 a citovaná judikatura).
- 44 I když obecně uplatnění obecné domněnky důvěrnosti osvobozuje orgán od povinnosti zkoumat individuálně každý dokument, nemůže jí osvobodit od povinnosti sdělit žadateli, které dokumenty identifikoval jako dokumenty, jež jsou součástí spisu, na který se uplatní tato domněnka, a poskytnout mu seznam těchto dokumentů.
- 45 Je totiž třeba mít za to, že až poté, co orgán identifikoval, které dokumenty jsou předmětem žádosti o přístup, je může zařadit do kategorií na základě jejich společných vlastností, stejné povahy nebo skutečnosti, že jsou součástí téhož spisu, a může tedy na ně uplatnit obecnou domněnku důvěrnosti.
- 46 Pokud by nedošlo k takové identifikaci, jak tvrdí žalobce, byla by domněnka důvěrnosti nevyvratitelnou.
- 47 V projednávaném případě je třeba připomenout, že ve své původní odpovědi Komise tvrdila, že nemá v držení žádný dokument odpovídající žádosti žalobce o přístup. Komise v napadeném rozsudku uvedla, že její generální sekretariát nakonec identifikoval dokumenty týkající se provádění rámcových rozhodnutí v Irsku, na něž se tak vztahuje potvrzující žádost žalobce. Komise se omezila na to, že uvedla, že „tyto dokumenty obsah[ovaly] korespondenci mezi útvary [...] a Irskem týkající tří řízení EU Pilot“. Z toho vyvodila, že na požadované dokumenty se vztahovala výjimka upravená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001.

- 48 Z toho vyplývá, že Komise v napadeném rozhodnutí neidentifikovala, které dokumenty byly předmětem žádosti žalobce. I když totiž Komise tvrdí, že identifikovala dokumenty, které byly předmětem žádosti žalobce o přístup, neuvádí, které druhy nebo kategorie dokumentů identifikovaly její útvary ani jejich počet a datum vypracování.
- 49 Komise na jednání tvrdila, že identifikace každého dokumentu by ohrozila důvěru mezi členskými státy a jí samotnou a narušila by ochranu neformálního dialogu, který vedly mezi sebou v rámci řízení EU Pilot.
- 50 Z judikatury jistě vyplývá, že uplatnění obecných domněnek je vedeno především nutností zajistit řádný průběh dotčených řízení a zaručit, že jejich cíle nebudou ohroženy. Uznání obecné domněnky se tedy může zakládat na tom, že se přístup k dokumentům z určitých řízení neslučuje s jejich řádným průběhem, a na riziku, že tato řízení budou ohrožena, přičemž se rozumí, že obecné domněnky umožňují chránit řádný průběh řízení omezením zásahů ze strany třetích osob (viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Daimler v. Komise, T-128/14, EU:T:2018:643, bod 139 a citovaná judikatura).
- 51 Je však třeba uvést, že Komise nemůže pominout, že tím, že se v napadeném rozhodnutí odkázala na uplatnění obecné domněnky důvěrnosti související s existencí řízení EU Pilot, informovala žalobce o samotné existenci tohoto řízení, a tedy o existenci dialogu mezi jejími útvary a dotčným členským státem týkajícím se provádění rámcových rozhodnutí. Komise rovněž zmínila, že toto řízení bylo ukončeno dne 16. března 2018 a že je možné, že proti Irsku bude zahájeno řízení pro nesplnění povinnosti.
- 52 Dále, ačkoli Komise tvrdila na jednání opak, nelze mít za to, že poskytnutí seznamu dokumentů identifikovaných jako požadované dokumenty s uvedením například jejich data vypracování, povahy a orgánu nebo útvaru správy, jež je jejich autorem, bez odhalení jejich obsahu, je zpřístupněním důvěrných informací.
- 53 Je totiž třeba připomenout, že podle judikatury citované v bodě 35 výše platí, že existence rizika změnit povahu řízení pro nesplnění povinnosti, změnit jeho průběh a ohrozit cíle tohoto řízení, se týká jen existence rizika souvisejícího se zpřístupněním obsahu dokumentů, a nikoli rizika souvisejícího s jejich pouhou identifikací.
- 54 Z rozsudků ze dne 11. května 2017, Švédsko v. Komise (C-562/14 P, EU:C:2017:356, body 11 a 12), a ze dne 4. října 2018, Daimler v. Komise (T-128/14, EU:T:2018:643, bod 14), v tomto ohledu vyplývá, že Komise identifikovala dokumenty, které byly předmětem žádostí o přístup k dokumentům, předtím, než uplatnila obecnou domněnku důvěrnosti související s existencí řízení EU Pilot.
- 55 Konečně nelze mít za to, že povinnost Komise identifikovat v odpovědi na žádost o přístup dokumenty, o kterých má za to, že spadají do kategorie, na kterou se vztahuje obecná domněnka důvěrnosti, by zbavila tuto domněnku užitečného účinku ve smyslu judikatury uvedené v bodě 38 výše. Identifikace požadovaných dokumentů totiž nebrání tomu, aby Komise, která má za to, že dokumenty jsou součástí řízení EU Pilot, neprovedla jejich konkrétní a individuální posouzení.
- 56 Kromě toho je třeba uvést, že Komise se v napadeném rozhodnutí omezila na to, že uvedla, že dokumenty identifikované jako odpovídající žádosti žalobce „obsah[ovaly] korespondenci mezi jejími útvary [...] a Irskem týkající se tří řízení EU Pilot“. Avšak taková formulace neumožňovala žalobci posoudit, zda neexistují jiné dokumenty, které by mohly být předmětem jeho žádosti, ani zda veškeré dokumenty, které byly předmětem této žádosti, se týkaly těchto řízení.
- 57 Kromě toho z důvodu svého předmětu nutně obsahuje spis týkající se řízení EU Pilot korespondenci mezi dotčeným členským státem a útvary Komise. Pokud jde o posouzení potvrzující žádosti žalobce, Komise se patrně omezila na konstatování, že byla zahájena řízení EU Pilot týkající se provádění



rámcových rozhodnutí Irskem a vyvodila z toho, že byla uplatnitelná domněnka důvěrnosti. Avšak taková odpověď Komise nestačí k tomu, aby prokázala, že předtím konkrétně posoudila žádost žalobce ani že skutečně identifikovala dokumenty, které byly předmětem žádosti o přístup.

- 58 Z toho vyplývá, že formulace, kterou použila Komise v napadeném rozhodnutí, nestačí k umožnění identifikace dokumentů, které byly předmětem žádosti žalobce o přístup.
- 59 Je třeba rovněž uvést, že v projednávaném případě se žádost žalobce o přístup nevztahovala na „dokumenty týkající se těchto řízení EU Pilot“, nýbrž se vztahovala na „veškeré dokumenty týkající se toho, zda Irsko splnilo své povinnosti vyplývající z rámcových rozhodnutí“. Ačkoli Komise tvrdí opak, žalobce neuznal, že dokumenty, které byly předmětem jeho žádosti, byly součástí spisů týkajících se tří řízení EU Pilot.
- 60 Žádost žalobce o přístup se tedy vztahovala nejen na dokumenty týkající se řízení, v nichž mělo být určeno, že Irsko neprovedlo tato rámcová rozhodnutí, ale byla širší, než jak si ji vyložila Komise.
- 61 Kromě toho se Komise na jednání dovolávala rozsudku ze dne 25. března 2015, *Sea Handling v. Komise* (T-456/13, nezveřejněný, EU:T:2015:185), aby podpořila své tvrzení, že otázka uplatnění obecné domněnky důvěrnosti je totožná s otázkou položenou v projednávaném případě a že Tribunál v této věci potvrdil její odmítnutí předat seznam korespondence mezi ní a stěžovatelkou vyměněnou v rámci vyšetřování v oblasti státních podpor.
- 62 Avšak věc, ve které byl vydán rozsudek ze dne 25. března 2015, *Sea Handling v. Komise* (T-456/13, nezveřejněný, EU:T:2015:185), není srovnatelná s projednávanou věcí. V této věci totiž dotčené dokumenty, nebo alespoň jejich druh, vyplývaly již ze žádosti o přístup a žadatel měl v zásadě možnost tvrdit, že se na dokument neuplatní obecná domněnka důvěrnosti (rozsudek ze dne 25. března 2015, *Sea Handling v. Komise*, T-456/13, nezveřejněný, EU:T:2015:185, body 5, 74 a 75).
- 63 Z výše uvedeného vyplývá, že k tomu, aby Komise mohla uplatnit domněnku o tom, že požadované dokumenty jsou součástí řízení EU Pilot, měla nejdříve identifikovat v napadeném rozhodnutí dokumenty, které byly předmětem žádosti o přístup, a poté je zařadit do kategorií nebo jako dokumenty, které jsou součástí zvláštního správního spisu, a konečně konstatovat, že byly součástí řízení EU Pilot, což jí tedy umožnilo uplatnit obecnou domněnku.
- 64 Komise se však v projednávaném případě omezila jen na to, že uvedla, že probíhala tři řízení EU Pilot týkající se provádění rámcových rozhodnutí Irskem a že se žádost žalobce tedy týkala dokumentů, na které se vztahuje obecná domněnka důvěrnosti. Napadené rozhodnutí stanoví jen odepření přístupu ke třem řízením EU Pilot, ale neobsahuje žádné odůvodnění týkající se dokumentů požadovaných žalobcem.
- 65 Žalobce tedy právem tvrdí, že vzhledem k tomu, že nebyl seznámen s tím, které dokumenty identifikovala Komise jako dokumenty odpovídající jeho žádosti o přístup, nemohl vyvrátit domněnku důvěrnosti.
- 66 Kromě toho je třeba uvést, že identifikace dokumentů, které byly předmětem žádosti o přístup, v napadeném rozhodnutí, je nezbytná k tomu, aby Tribunál mohl vykonat svůj přezkum a ověřit, zda Komise byla oprávněna mít za to, že požadované dokumenty byly součástí řízení EU Pilot.
- 67 Je tedy třeba dospět k závěru, že Komise tím, že v napadeném rozhodnutí neidentifikovala dokumenty, které byly předmětem žádosti žalobce o přístup, nesprávně uplatnila obecnou domněnku důvěrnosti použitelnou na dokumenty související s řízením EU Pilot, čímž se dopustila nesprávného právního posouzení při uplatňování čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001.

68 Z toho vyplývá, že prvnímu žalobnímu důvodu je třeba vyhovět a napadené rozhodnutí musí být zrušeno, aniž je namíste posoudit druhý žalobní důvod uplatněný žalobcem.

### **K nákladům řízení**

69 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobce požadoval náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (třetí rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Evropské komise C(2018) 6642 final ze dne 4. října 2018, kterým byl odepřen přístup k dokumentům týkajícím se toho, zda Irsko splnilo své povinnosti vyplývající z rámcového rozhodnutí Rady 2008/909/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech, které ukládají trest odnětí svobody nebo opatření spojená se zbavením osobní svobody, za účelem jejich výkonu v Evropské unii, rámcového rozhodnutí Rady 2008/947/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání na rozsudky a rozhodnutí o probaci za účelem dohledu nad probačními opatřeními a alternativními tresty a rámcového rozhodnutí Rady 2009/829/SVV ze dne 23. října 2009 o uplatnění zásady vzájemného uznávání na rozhodnutí o opatřeních dohledu jakožto alternativy zajišťovací vazby mezi členskými státy Evropské unie, se zrušuje.**
- 2) **Komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 28. května 2020.

Podpisy.