



## Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 3. júla 2014\*

„Odvolanie — Prístup k dokumentom inštitúcií — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Článok 4 ods. 1 písm. a) tretia zarážka, článok 4 ods. 2 druhá zarážka a článok 6 — Stanovisko právneho servisu Rady týkajúce sa začatia rokovaní s cieľom uzatvoriť medzinárodnú dohodu — Výnimky z práva na prístup — Ochrana verejného záujmu pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy — Ochrana právnych stanovísk — Rozhodnutie o čiastočnom zamietnutí prístupu“

Vo veci C-350/12 P,

ktorého predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 17. júla 2012,

**Rada Európskej únie**, v zastúpení: P. Berman, B. Driessen a C. Fekete, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľka,

ďalší účastníci konania:

**Sophie in 't Veld**, v zastúpení: O. Brouwer, E. Raedts a J. Blockx, advokáti,

žalobkyňa v prvostupňovom konaní,

ktorú v konaní podporujú:

**Európsky parlament**, v zastúpení: N. Lorenz a N. Görlitz, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania v odvolacom konaní,

**Európska komisia**, v zastúpení: B. Smulders a P. Costa de Oliveira, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano (spravodajca), sudcovia A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger a S. Rodin,

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

\* Jazyk konania: angličtina.

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 17. októbra 2013,  
po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 13. februára 2014,  
vyhlásil tento

### **Rozsudok**

- 1 Svojím odvolaním Rada Európskej únie navrhuje zrušiť rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie In 't Veld/Rada (T-529/09, EU:T:2012:215, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým Všeobecný súd čiastočne zrušil rozhodnutie Rady z 29. októbra 2009, ktorým bol S. in 't Veld zamietnutý úplný prístup k dokumentu, ktorý obsahuje stanovisko právneho servisu Rady týkajúce sa odporúčania Európskej komisie Rade o povolení na začatie rokovaní medzi Európskou úniou a Spojenými štátmi americkými o uzatvorení medzinárodnej dohody, ktorou sa majú Ministerstvu financií Spojených štátov amerických sprístupniť údaje o finančných transakciách (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

### **Právny rámec**

- 2 Odôvodnenia 2, 4 a 11 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331) znejú takto:

„(2) Otvorenosť umožňuje občanom tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a zaručuje, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi. Otvorenosť prispieva k posilneniu princípov demokracie a úcty k základným právam, ako to ustanovuje článok 6 Zmluvy o EÚ a Charta základných práv Európskej únie.

...

- (4) Účelom tohto nariadenia je čo najúčinnejšie uplatniť právo verejnosti na prístup k dokumentom a ustanoviť pre tento prístup všeobecné pravidlá a obmedzenia v súlade s článkom 255 ods. 2 Zmluvy o ES.

...

- (11) V zásade majú byť všetky dokumenty týchto orgánov prístupné verejnosti. Je však potrebné chrániť niektoré verejné a súkromné záujmy prostredníctvom výnimiek. Orgány majú mať právo chrániť svoje vnútorné porady a rokovania v prípadoch, keď je potrebné zachovať ich schopnosť plniť úlohy. Pri posudzovaní výnimiek majú orgány zohľadniť tie zásady v právnych predpisoch spoločenstva, ktoré sa týkajú ochrany osobných údajov vo všetkých oblastiach činnosti únie.“

- 3 Článok 1 tohto nariadenia stanovuje:

„Účelom tohto nariadenia je:

- a) vymedziť pravidlá, podmienky a obmedzenia z dôvodu verejného alebo súkromného záujmu, ktorými sa spravuje právo na prístup k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (ďalej len ‚orgány‘), ako sa ustanovuje v článku 255 Zmluvy o ES, takým spôsobom, aby sa zaistil čo najširší prístup k dokumentom;

...“

4 Článok 2 ods. 3 uvedeného nariadenia znie takto:

„Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe.“

5 Článok 4 ods. 1, 2 a 6 toho istého nariadenia stanovuje:

„1. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, ak by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

a) verejného záujmu týkajúceho sa:

...

— medzinárodných vzťahov,

...

2. Orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana:

...

— ... právneho poradenstva,

...

pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

...

6. Ak sa ktorákoľvek z výnimiek vzťahuje iba na niektoré časti požadovaného dokumentu, zostávajúce časti dokumentu sa uvoľnia na zverejnenie.“

### **Okolnosti predchádzajúce sporu**

- 6 Dňa 28. júla 2009 S. in 't Veld, poslankyňa Európskeho parlamentu, požiadala na základe nariadenia č. 1049/2001 o prístupe k dokumentu č. 11897/09 z 9. júla 2009, ktorý obsahuje stanovisko právneho servisu Rady týkajúce sa „odporúčania Komisie Rade o povolení na začatie rokovaní medzi Európskou úniou a Spojenými štátmi americkými o uzatvorení medzinárodnej dohody, ktorou sa majú Ministerstvu financií Spojených štátov amerických sprístupniť údaje o finančných transakciách v rámci predchádzania terorizmu a financovaniu terorizmu a boja proti nim“ (ďalej len „pripravovaná dohoda“).
- 7 Sporným rozhodnutím Rada udelila len čiastočný prístup k uvedenému dokumentu, pričom úplný prístup bol zamietnutý na základe výnimky uvedenej v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcej sa ochrany verejného záujmu, pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy, a výnimky uvedenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcej sa ochrany právnych stanovísk.
- 8 V tomto rozhodnutí Rada na jednej strane uviedla, že „zverejnením dokumentu [č. 11897/09] by boli verejnosti prezradené informácie týkajúce sa určitých ustanovení pripravovanej dohody..., čo by malo nepriaznivý vplyv na postavenie [Únie] pri rokovaní, a takisto by to narušilo atmosféru dôvery v prebiehajúcich rokovaní“. Rada dodala, že „zverejnením dokumentu by boli druhej strane...

prezradené informácie týkajúce sa postoja, ktorý má [Únia] zaujať v rámci rokovaní, čo by v prípade, ak by právne stanovisko bolo kritické, mohlo byť zneužitá tak, že by bolo oslabené postavenie [Únie] pri rokovaníach“.

- 9 Na druhej strane Rada spresnila, že dokument č. 11897/09 obsahoval „právne stanovisko týkajúce sa právneho základu a právomocí [Únie] a Európskeho spoločenstva na uzavretie [pripravovanej] dohody“ a že „orgány zastávali rozdielne názory na tento citlivý predmet, ktorý má vplyv na právomoc Európskeho parlamentu pri uzatváraní [pripravovanej] dohody“. Za týchto okolností „by zverejnením obsahu dokumentu [č. 11897/09] bola porušená ochrana právnych stanovísk, keďže by sa tým verejne sprístupnilo interné právne stanovisko určené výlučne členom Rady v kontexte predbežných diskusií v Rade o [pripravovanej] dohode“. Okrem toho Rada zastávala názor, že „ochrana interného právneho stanoviska týkajúceho sa návrhu medzinárodnej dohody... prevláda nad verejným záujmom na sprístupnení“.

### **Napadnutý rozsudok a návrhy účastníkov konania**

- 10 Dňa 31. decembra 2009 podala S. in 't Veld žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia, na ktorej podporu uvádza štyri žalobné dôvody.
- 11 Prvá dva dôvody tejto žaloby boli založené na porušení článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážky a článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Tretí žalobný dôvod bol založený na porušení článku 4 ods. 6 tohto nariadenia týkajúceho sa čiastočného prístupu k dokumentom inštitúcií. Štvrtý žalobný dôvod vychádzal z porušenia povinnosti odôvodnenia.
- 12 Všeobecný súd v napadnutom rozsudku čiastočne vyhovel prvému žalobnému dôvodu S. in 't Veld, pričom druhému žalobnému dôvodu vyhovel v plnom rozsahu. Keďže sa tieto prvé dva žalobné dôvody považovali za dôvodné, Všeobecný súd vyhovel aj tretiemu žalobnému dôvodu. Štvrtý žalobný dôvod bol zamietnutý. Na tomto základe Všeobecný súd čiastočne zrušil sporné rozhodnutie.
- 13 Dňa 24. júla 2012 podala Rada toto odvolanie, ktorým navrhuje, pričom ju podporuje Komisia, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok, s konečnou platnosťou rozhodol o otázkach, ktoré sú predmetom odvolania, a zaviazal S. in 't Veld na náhradu trov konania na oboch stupňoch.
- 14 S. in 't Veld, ktorú podporuje Európsky parlament, navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a zaviazal Radu na náhradu trov konania.

### **O odvolaní**

- 15 Svojím odvolaním Rada Všeobecnému súdu vytýka, že porušil dve ustanovenia nariadenia č. 1049/2001 obmedzujúce právo na prístup k dokumentom inštitúcií. Prvý odvolací dôvod sa tak zakladá na porušení článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážky tohto nariadenia týkajúceho sa ochrany verejného záujmu, pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy, pričom druhý odvolací dôvod sa zakladá na porušení článku 4 ods. 2 druhej zarážky uvedeného nariadenia, ktorý stanovuje výnimku v prípade právnych stanovísk.

*O prvom odvolacom dôvode založenom na porušení článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001*

Napadnutý rozsudok

- 16 Na účely odpovedania na prvý dôvod, ktorý uviedla S. in 't Veld na podporu svojej žaloby o neplatnosť, založený na porušení článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, Všeobecný súd v bodoch 24 a 25 napadnutého rozsudku pripomenul, že rozhodnutie, ktoré má prijať inštitúcia podľa tohto ustanovenia, má najmä vzhľadom na mimoriadnu citlivosť a dôležitosť chráneného záujmu komplexný a chúlостivý charakter, vyžadujúci si mimoriadny stupeň obozretnosti, a že v dôsledku toho si takéto rozhodnutie vyžaduje, aby mala dotknutá inštitúcia širokú mieru voľnej úvahy, pričom preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia vykonávané Všeobecným súdom sa musí obmedziť na overenie rešpektovania procesných pravidiel a pravidiel odôvodnenia, vecnej správnosti skutkových zistení, ako aj na overenie, či nedošlo k zjavne nesprávnemu skutkovému posúdeniu a k zneužitiu právomoci.
- 17 V bode 26 napadnutého rozsudku Všeobecný súd skonštatoval, že stanovisko, ktorého sprístupnenie bolo v danom prípade požadované, sa v zásade týka právneho základu rozhodnutia Rady povoľujúceho začatie rokovaní v mene Únie o pripravovanej dohode. Všeobecný súd teda v bode 30 napadnutého rozsudku vyjadril názor, že je potrebné preskúmať, či Rada preukázala, že prístup k nezverejneným údajom dokumentu č. 11897/09 môže konkrétne a skutočne porušiť dotknutý verejný záujem.
- 18 Na tento účel Všeobecný súd preskúmal dva žalobné dôvody, ktoré uvádza Rada, s cieľom preukázať nebezpečenstvo takéhoto porušenia. Pokiaľ ide o dôvod, podľa ktorého by takýmto zverejnením boli verejnosti prezradené informácie týkajúce sa určitých ustanovení pripravovanej dohody, čo by narušilo atmosféru dôvery pri prebiehajúcich rokovaníach, Všeobecný súd v bodoch 35 až 39 napadnutého rozsudku uviedol, že Rada oprávnená na základe tohto dôvodu zamietla prístup k častiam dokumentu č. 11897/09 obsahujúcim analýzu špecifického obsahu tejto dohody, ktorý by mohol prezradiť strategické ciele sledované Úniou pri rokovaníach o uzavretí tejto dohody.
- 19 Pokiaľ ide o dôvod, podľa ktorého by sa zverejnením dokumentu č. 11897/09 druhej strane prezradili informácie týkajúce sa postoja, ktorý má zaujať Únia v rámci uvedených rokovaní (najmä pokiaľ ide o voľbu právneho základu pripravovanej dohody), čo by v prípade, ak by právne stanovisko bolo kritické, mohlo byť zneužitá tak, že by bolo oslabené postavenie Únie pri rokovaníach, Všeobecný súd v bode 46 napadnutého rozsudku uviedol, že nebezpečenstvo prezradenia postojov k právnemu základu, ktoré zaujali inštitúcia na účely uzatvorenia budúcej medzinárodnej dohody, ako také nedokazuje existenciu porušenia záujmu Únie v oblasti medzinárodných vzťahov.
- 20 V tejto súvislosti Všeobecný súd v bodoch 47 až 50 napadnutého rozsudku najprv uviedol, že voľba vhodného právneho základu má tak pre vnútroštátny, ako aj medzinárodný postup Únie ústavný význam a že takáto voľba nemôže vyplývať iba z presvedčenia jeho autora, ale musí byť založená na súdne preskúmateľných objektívnych skutočnostiach, medzi ktoré patria predovšetkým cieľ a obsah aktu. To má za následok to, že keďže táto voľba nepodlieha voľnej úvahe inštitúcie, prípadnú rôznosť názorov o tejto otázke nebude možné stotožňovať s rôznosťou názorov medzi inštitúciami, pokiaľ ide o skutočnosti týkajúce sa obsahu dohody. V dôsledku toho samotná obava o prezradenie prípadného odlišného postoja inštitúcií k právnemu základu rozhodnutia povoľujúceho začatie rokovaní v mene Únie nebude stačiť na vyvodenie záveru o nebezpečenstve porušenia chráneného verejného záujmu v oblasti medzinárodných vzťahov.
- 21 Okrem toho v odpovedi na tvrdenie vznesené v tejto súvislosti Komisiou Všeobecný súd v bodoch 52 a 53 napadnutého rozsudku uviedol, že zverejnenie dokumentu, ktorý svedčí o existencii pochybností, pokiaľ ide o voľbu právneho základu, na uzatvorenie pripravovanej dohody, nemôže prívodiť sama

osebe riziko dôveryhodnosti Únie ako partnera pre rokovania o tejto dohode. Nejasnosti o povahe právomoci Únie môžu byť totiž len vystupňované v prípade neexistencie predchádzajúcich vecných debát medzi príslušnými inštitúciami o právnom základe pripravovaného aktu.

- 22 Ďalej, v bode 54 napadnutého rozsudku Všeobecný súd pripomenul, že právo Únie zakotvovalo v čase vzniku skutkových okolností v článku 300 ods. 6 ES konanie, ktorého cieľom bolo práve predísť ťažkostiam tak na úrovni Únie, ako aj na úrovni medzinárodného práva, ktoré by mohli nastať z dôvodu nesprávnej voľby právneho základu, pokiaľ ide o uzatvorenie medzinárodnej dohody zaväzujúcej Úniu.
- 23 V tejto súvislosti Všeobecný súd v bodoch 55 a 56 napadnutého rozsudku zdôraznil skutočnosť, že v čase prijatia sporného rozhodnutia patrila existencia rozdielov v právnom základe pripravovanej dohody do verejnej oblasti, najmä z dôvodu, že rezolúcia Parlamentu zo 17. septembra 2009 o pripravovanej dohode uvádzala existenciu takýchto rozdielov.
- 24 Nakoniec v bode 57 napadnutého rozsudku Všeobecný súd uviedol, že v rámci toho, že Rada uplatňovala výnimku založenú na ochrane verejného záujmu, pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy, sa odvolávala aj na skutočnosť, že stanovisko jej právneho servisu sa dotýka určitých otázok návrhu niektorých smerníc pre rokovania, ktorých údaje by mohli byť využité druhou stranou v rokovaní. Všeobecný súd rozhodol, že táto úvaha síce mohla naozaj predstavovať nebezpečenstvo porušenia záujmu Únie v oblasti medzinárodných vzťahov, vzťahuje sa však iba na časti dokumentu č. 11897/09, ktoré sa týkajú obsahu smerníc pre rokovania.
- 25 V bodoch 58 až 60 napadnutého rozsudku Všeobecný súd uzavrel vyššie uvedené úvahy tak, že s výnimkou častí dokumentu č. 11897/09 týkajúcich sa konkrétneho obsahu pripravovanej dohody alebo smerníc pre rokovania, ktoré by mohli odhaliť strategické ciele sledované Úniou v rámci rokovaní o tejto dohode, Rada nepreukázala, ako by mohlo zverejnenie iných častí tohto dokumentu konkrétne a skutočne porušiť verejný záujem týkajúci sa medzinárodných vzťahov.
- 26 V dôsledku toho Všeobecný súd čiastočne vyhovel prvému dôvodu predloženému zo strany S. in 't Veld na podporu jej žaloby o neplatnosť.

#### Argumentácia účastníkov konania

- 27 Prvý odvolací dôvod Rady je založený na tom, že napadnutým rozsudkom bol porušený článok 4 ods. 1 písm. a) tretia zarážka nariadenia č. 1049/2001, a skladá sa z dvoch častí.
- 28 V prvej časti tohto dôvodu Rada, podporovaná Komisiou, tvrdí, že Všeobecný súd porušil toto ustanovenie, keď dospel k záveru, že nezhoda na voľbe právneho základu aktu Únie týkajúceho sa uzatvorenia medzinárodnej dohody nemôže porušiť záujem Únie v oblasti medzinárodných vzťahov.
- 29 Podľa Rady totiž, keďže práve právny základ aktu Únie určuje postup uplatniteľný na jeho prijatie, pôsobí nesporne aj na rovnováhu právomocí medzi inštitúciami. Nezhody týkajúce sa uplatniteľného právneho základu majú preto z dôvodu svojej povahy veľmi veľkú politickú významnosť a sú zdrojom potenciálnych sporov.
- 30 Rada odkazuje na rozsudok Komisia/Rada (22/70, EU:C:1971:32), ako aj na stanoviská 1/75 (EU:C:1975:145) a 2/00 (EU:C:2001:664) a tvrdí, že otázka právneho základu aktu Únie týkajúca sa uzatvorenia medzinárodnej dohody má kľúčový význam, pokiaľ ide o postavenie Únie v rámci vyjednávania o takejto dohode, pričom neistota v súvislosti s určením jej právneho základu má negatívne dôsledky na toto rokovanie.

- 31 Jednak by totiž vyjednávajúci partneri Únie mohli využiť rozdiely medzi inštitúciami v neprospech Únie. Jednak pochybnosť o právnej spôsobilosti inštitúcie viesť rokovania by mala dôsledky aj na dôveryhodnosť a legitimitu Únie v rámci medzinárodných rokovaní a uviedla by do nebezpečenstva jej schopnosť doviest ich do konca.
- 32 Pokiaľ ide o odkaz v článku 300 ods. 6 ES, Rada uvádza, že nemá žiadnu relevantnosť. Jednak by žiadna inštitúcia nevyužila túto možnosť v predmetnom prípade. Jednak skutočnosť, že tento postup je možný, by v ničom nezmenšilo škodu spôsobenú zverejnením právneho stanoviska týkajúceho sa sporného právneho základu.
- 33 Okrem toho rezolúcia Parlamentu zo 17. septembra 2009, na ktorú odkazuje Všeobecný súd, prijatá niekoľko mesiacov po vypracovaní dokumentu č. 11897/09, odhalila obsah rozdielov protiprávne, keďže táto informácia nikdy nebola zverejnená Radou, v súlade s nariadením č. 1049/2001. Za týchto okolností Všeobecný súd nemohol platne založiť odôvodnenie svojho rozhodnutia najmä na tom, že Európsky parlament zverejnil informáciu, pričom akýkoľvek iný záver by znamenal legitimizáciu zverejnenia vykonaného v rozpore s článkami 6 až 8 tohto nariadenia. V každom prípade sa táto rezolúcia obmedzuje na konštatovanie existencie rozdielnych pohľadov jednotlivých inštitúcií, čo neimplikuje, že celé predmetné stanovisko by patrilo do verejnej oblasti.
- 34 Na druhej strane S. in 't Veld, ktorú v konaní podporuje Európsky parlament, tvrdí, že argumentácia Rady sa zakladá na nesprávnom vnímaní napadnutého rozsudku, keďže Všeobecný súd sa nedomnieval, že nehoda na právnom základe medzinárodnej dohody by nikdy nemohla spôsobiť ujmu verejnému záujmu v oblasti medzinárodných vzťahov. V skutočnosti sa Všeobecný súd obmedzil na tvrdenie, že takýto nesúlad nemôže byť dostatočný sám osebe na účely záveru, že došlo k porušeniu uvedeného záujmu.
- 35 Tento nesprávny predpoklad v odôvodnení Rady spôsobuje neúčinnosť jej argumentácie na podporu prvej časti prvého dôvodu.
- 36 V každom prípade podľa S. in 't Veld táto argumentácia nie je dôvodná. Aj keby totiž rozhodnutie inštitúcie konať založené na nesprávnom základe mohlo naozaj narušiť medzinárodné vzťahy Únie, nič to nemení na tom, že zverejnenie stanoviska tejto inštitúcie, pokiaľ ide o právny základ rokovaní, nemá v tejto súvislosti žiadny dosah.
- 37 S. in 't Veld dodáva, že voľba právneho základu je čisto internou otázkou, takže sa javí byť sporné, že by vyjednávajúci partneri Únie mohli využiť neistoty, pokiaľ ide o túto voľbu, na získanie výhodnejšej dohody. Naopak vyjednávajúci partneri Únie majú v zásade záujem ubezpečiť sa, že plánovaná medzinárodná dohoda bude uzatvorená na právnom základe, tak aby sa znížilo na minimum riziko jej spochybnenia, vrátane rizika nedostatku právomoci inštitúcií zastupovať strany tejto dohody. Dôveryhodnosť Únie pri rokovaníach takisto môže byť ohrozená len voľbou nesprávneho právneho základu a nie diskusiou týkajúcou sa tejto voľby.
- 38 Nakoniec, pokiaľ ide o rezolúciu Parlamentu zo 17. septembra 2009, Všeobecný súd na ňu odkazoval len v tom rozsahu, v akom potvrdzovala nie obsah, ale existenciu rozdielov medzi Radou a Parlamentom, pokiaľ ide o voľbu vhodného právneho základu s cieľom viesť takéto rokovania, o čom verejnosť vedela a uvádzalo sa to takisto v samotnom spornom rozhodnutí.
- 39 V druhej časti prvého odvolacieho dôvodu Rada, ktorú podporuje Komisia, tvrdí, že keď inštitúcie vychádzajú z jednej z výnimiek stanovených v článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 s cieľom odôvodniť rozhodnutie týkajúce sa prístupu k dokumentu, majú na tieto účely veľkú mieru voľnej úvahy, takže preskúmanie vykonávané Všeobecným súdom týkajúce sa zákonnosti takéhoto rozhodnutia musí byť obmedzené.

- 40 V predmetnom prípade však Všeobecný súd vykonal úplné preskúmanie sporného rozhodnutia. Konkrétne, v bode 58 napadnutého rozsudku dospel výslovne k záveru, že „Rada nepreukázala, ako by mohol širší prístup k [dokumentu č. 11897/09] konkrétne a skutočne porušovať ochranu verejného záujmu týkajúceho sa medzinárodných vzťahov“. Podľa Rady táto veta a najmä slová „konkrétne a skutočne“ preukazujú to, že Všeobecný súd sa neobmedzil na overenie vecnej presnosti skutkových okolností, ako aj na neexistenciu zjavne nesprávneho posúdenia skutkových okolností, ale vyžadoval od Rady, aby preukázala, že zverejnenie tohto dokumentu spôsobí škodu.
- 41 S. in 't Veld, ktorú v konaní podporuje Európsky parlament, spochybňuje tento argument tým, že práve judikatúra Súdneho dvora vyžaduje od dotknutej inštitúcie, aby poskytla dôkaz, že zverejnenie dokumentu, prístup ku ktorému bol zamietnutý, konkrétne a skutočne naruší jeden zo záujmov chránených článkom 4 nariadenia č. 1049/2001. Všeobecný súd sa obmedzil na preskúmanie dvoch argumentov uvádzaných Radou a Komisiou s cieľom odôvodniť nespripustenie dokumentu č. 11897/09 bez toho, aby bola porušená voľná úvaha Rady, keďže argumenty týchto inštitúcií odkazovali na zjavne nesprávne posúdenie, ktoré je oprávnený Všeobecný súd preskúmať v rámci obmedzenej kontroly. Všeobecný súd neskúmal teda konkrétny obsah pripravovanej dohody, ani smerníc pre rokovania, a nenahradil ani svojím vlastným posúdením posúdenie Rady.

#### Posúdenie Súdnyim dvorom

- 42 Pokiaľ ide o prvú časť prvého odvolacieho dôvodu uvádzaného Radou, treba konštatovať, že táto časť predstavuje nesprávne vnímanie napadnutého rozsudku.
- 43 Na rozdiel od toho, čo možno vyvodíť z argumentácie Rady a Komisie, Všeobecný súd vôbec nevylúčil, že zverejnenie nehody medzi inštitúciami, pokiaľ ide o voľbu právneho základu oprávňujúceho inštitúciu uzatvoriť medzinárodnú dohodu v mene Únie, by mohlo narušiť ochranu záujmu chráneného článkom 4 ods. 1 písm. a) treťou zarážkou nariadenia č. 1049/2001.
- 44 Naopak, Všeobecný súd sa v bode 46 napadnutého rozsudku najprv obmedzil na tvrdenie, že nebezpečenstvo prezradenia postojov v rámci inštitúcií, pokiaľ ide o takúto voľbu, ako také nedokazuje existenciu porušenia záujmu Únie v oblasti medzinárodných vzťahov. Ďalej v bode 50 tohto rozsudku spresnil, že samotná obava o prezradenie odlišného postoja v rámci inštitúcií k právnomu základu rozhodnutia povoľujúceho začatie rokovaní v mene Únie nemôže stačiť na vyvodenie záveru o nebezpečenstve porušenia ochrany verejného záujmu týkajúceho sa medzinárodných vzťahov. Nakoniec v bode 52 uvedeného rozsudku vylúčil, že by existencia právnej diskusie, pokiaľ ide o rozsah inštitucionálnych právomocí týkajúcich sa medzinárodných vzťahov Únie umožňovala predpokladať existenciu rizika dôveryhodnosti Únie pri rokovaniach o medzinárodnej dohode.
- 45 Takýto výklad článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 nie je z právneho hľadiska nesprávny.
- 46 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že cieľom nariadenia č. 1049/2001, ako to uvádza jeho odôvodnenie 4 a článok 1, je poskytnúť verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom inštitúcií (rozsudok Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 28 a citovaná judikatúra).
- 47 Toto právo nepochybne podlieha určitým obmedzeniam založeným na dôvodoch verejného alebo súkromného záujmu. Konkrétnejšie uvedené nariadenie v súlade so svojím odôvodnením 11 v článku 4 upravuje režim výnimiek oprávňujúcich inštitúcie odmietnuť prístup k dokumentu v prípade, ak by jeho sprístupnenie narušilo jeden zo záujmov chránených týmto článkom (rozsudok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, bod 29 a citovaná judikatúra).



- 48 Keďže sa však takéto výnimky odchyľujú od zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom, treba ich vykladať a uplatňovať reštriktívne (rozsudok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, bod 30 a citovaná judikatúra).
- 49 Ako vyplýva z napadnutého rozsudku, dokument č. 11897/09 obsahuje stanovisko právneho servisu Rady, vydané na účely prijatia rozhodnutia tejto inštitúcie o začatí rokovaní v mene Únie o pripravovanej dohode.
- 50 S. in 't Veld ďalej nespochybňuje, že výnimka z práva na prístup týkajúca sa ochrany verejného záujmu, pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy Únie, sa môže uplatniť na takýto dokument.
- 51 Samotná okolnosť, že dokument sa týka záujmu chráneného výnimkou z práva na prístup stanovenou v článku 4 nariadenia č. 1049/2001 však nemôže stačiť na odôvodnenie uplatnenia tejto výnimky (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 116).
- 52 Pokiaľ sa teda dotknutá inštitúcia na jednej strane rozhodne odmietnuť prístup k dokumentu, o ktorého sprístupnenie bola požiadaná, je v zásade povinná poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako môže prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne ohroziť záujem chránený výnimkou stanovenou v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, na ktorú sa táto inštitúcia odvoláva. Okrem toho nebezpečenstvo takéhoto porušenia musí byť primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické (rozsudok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, bod 31 a citovaná judikatúra).
- 53 Na druhej strane, keď inštitúcia uplatňuje jednu z výnimiek uvedených v článku 4 ods. 2 a 3 nariadenia č. 1049/2001, prináleží jej zvážiť osobitný záujem na ochrane dotknutého dokumentu jeho nezverejnením a najmä všeobecný záujem na sprístupnení tohto dokumentu s ohľadom na výhody prameniace, ako uvádza odôvodnenie 2 nariadenia č. 1049/2001, zo zvýšenej transparentnosti, teda možnosti občanov tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a záruky, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi (rozsudok Rada/Access Info Europe, EU:C:2013:671, bod 32 a citovaná judikatúra).
- 54 Ako vyplýva z bodu 7 napadnutého rozsudku, Rada sporným rozhodnutím neposkytla žiadny prvok preukazujúci, akým spôsobom by prístup k dokumentu č. 11897/09 mohol konkrétne a skutočne porušiť záujem chránený článkom 4 ods. 1 písm. a) treťou zarážkou nariadenia č. 1049/2001.
- 55 Navyše tvrdenia predložené Radou takisto nie sú takej povahy, že by preukázali, že odôvodnenie Všeobecného súdu týkajúce sa výkladu tohto ustanovenia je z právneho hľadiska nesprávne.
- 56 V prvom rade totiž judikatúra uvádzaná Radou neumožňuje vyvodiť žiadne všeobecné pravidlo, podľa ktorého odhalenie existencie rozdielných pohľadov medzi dotknutými inštitúciami, pokiaľ ide o právny základ umožňujúci jednej z nich začať rokovania s cieľom uzatvoriť medzinárodnú dohodu, a teda určiť akt Únie vhodný na tieto účely, by narušilo samo osebe verejný záujem, pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy Únie.
- 57 V prvom rade v rozsudku Komisia/Rada (EU:C:1971:32, bod 86) Súdny dvor uviedol, že skutočnosť, že je tretím štátom v pokročilej fáze rokovaní o medzinárodnej dohode ponúknuté nové rozdelenie právomocí v rámci Únie, môže ohroziť úspešný výsledok týchto rokovaní. Takýto prípad však vôbec nezodpovedá prípadu sprístupnenia rozdielnosti názorov medzi inštitúciami, pokiaľ ide o právny základ rozhodnutia povoľujúceho rokovanie o medzinárodnej dohode. Neimplikuje ani to, že predmetné rozhodnutie by mohlo byť preto postihnuté neplatnosťou.
- 58 Ďalej, v stanovisku 1/75 (EU:C:1975:145) Súdny dvor odkázal na negatívne medzinárodné dôsledky, ktoré by mohlo mať prípadné súdne rozhodnutie konštatujúce, že dohoda je vzhľadom buď na jej obsah, alebo postup prijatý pri jej uzatváraní, nezlučiteľná s ustanoveniami Zmluvy. Nakoniec, v stanovisku 2/00 (EU:C:2001:664, body 5 a 6) Súdny dvor zdôraznil, že použitie nesprávneho

právneho základu môže spôsobiť neplatnosť samotného aktu uzatvorenia a že je to takej povahy, že by mohli vzniknúť komplikácie tak na úrovni Únie, ako aj v medzinárodnom právnom poriadku. Úvahy vedené Súdny dvorom v rámci týchto stanovísk patria do kontextu skúmania cieľa postupu zakotveného v článku 300 ods. 6 ES (teraz článok 218 ods. 11 ZFEÚ). V predmetnom prípade nielenže strany nepoužili tento postup obrátiť sa vopred na Súdny dvor pred uzatvorením pripravovanej dohody, ale ani sa len neuvažovalo o riziku, že rozhodnutie Rady o začatí rokovaní by mohlo byť predmetom súdneho rozhodnutia určujúceho jeho nezlučiteľnosť so Zmluvami.

- 59 V druhom rade, odkaz Všeobecného súdu v bode 54 napadnutého rozsudku na postup stanovený v uvedenom článku 300 ods. 6 má len opisnú povahu. Takýto odkaz sa musí zjavne vnímať ako indikátor toho, že je to samotná Zmluva, kto stanovuje súdne konanie, ktorého predmetom sú právne otázky, ktoré sa môžu týkať právneho základu rozhodnutia o uzatvorení medzinárodnej dohody, teda konanie, ktoré prebieha pred podpisom dohody a je verejné, čo umožňuje vylúčiť akúkoľvek domnienku, že zverejnená diskusia o správnom právnom základe takéhoto rozhodnutia by mohla systematicky, konkrétne a skutočne porušiť verejný záujem, pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy.
- 60 V treťom rade a nakoniec Všeobecný súd v rámci posúdenia existencie nebezpečenstva porušenia tohto záujmu oprávnené v bode 55 napadnutého rozsudku zohľadnil okolnosť, že podstata obsahu dokumentu č. 11897/09 bola zverejnená v rezolúcii Parlamentu. V rámci takéhoto posúdenia, ktorého predmetom je nebezpečenstvo, že sprístupnenie dokumentu spôsobí ujmu záujmu chránenému článkom 4 nariadenia č. 1049/2001, okolnosť, že skoršie odhalenie nebolo v súlade s týmto nariadením nie je relevantná, keďže dôsledky takejto protiprávnosti sa musia prípadne vyvolať v rámci iných prostriedkov nápravy stanovených Zmluvami.
- 61 Vzhľadom na vyššie uvedené treba dospieť k záveru, že prvá časť prvého odvolacieho dôvodu uvádzaného Radou nie je dôvodná.
- 62 V druhej časti tohto odvolacieho dôvodu Rada tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne vykonal úplné preskúmanie zákonnosti sporného rozhodnutia, hoci sa mal obmedziť na výkon obmedzeného preskúmania, ako to vyplýva z judikatúry Súdneho dvora.
- 63 V tejto súvislosti treba uviesť, že iste platí, že pokiaľ ide o rozsah súdneho preskúmania zákonnosti rozhodnutia inštitúcie odmietajúceho prístup verejnosti k dokumentu na základe jednej z výnimiek verejného záujmu uvedených v článku 4 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1049/2001, tejto inštitúcii je potrebné priznať širokú mieru voľnej úvahy, aby mohla určiť, či sprístupnenie dokumentov v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú uvedené výnimky, môže poškodiť verejný záujem. Preskúmanie zákonnosti takéhoto rozhodnutia vykonávaná súdom Únie sa teda musí obmedziť na overenie rešpektovania procesných pravidiel a pravidiel odôvodnenia, vecnej správnosti skutkových zistení, ako aj absencie zjavne nesprávneho posúdenia a zneužitia právomocí (rozsudok Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 34).
- 64 Keď však dotknutá inštitúcia odmietne prístup k dokumentu, ktorého sprístupnenie by narušilo jeden zo záujmov chránených uvedeným článkom 4 ods. 1 písm. a), táto inštitúcia je stále povinná, ako bolo pripomenuté v bode 52 tohto rozsudku, poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako prístup k tomuto dokumentu môže narušiť konkrétne a skutočne záujem chránený výnimkou stanovenou v tomto ustanovení, pričom riziko takéhoto narušenia musí byť primerane predvídateľné a nie čisto hypotetické.
- 65 V bode 58 napadnutého rozsudku Všeobecný súd konštatoval, že s výnimkou častí dokumentu č. 11897/09 týkajúcich sa špecifického obsahu pripravovanej dohody alebo smerníc pre rokovania, ktoré môžu prezradiť strategické ciele sledované Úniou pri rokovaní o tejto dohode, Rada nepreukázala, ako by mohol širší prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne porušiť verejný záujem týkajúci sa medzinárodných vzťahov.

- 66 Na tieto účely sa Všeobecný súd uspokojil v tejto súvislosti s overením odôvodnenia sporného rozhodnutia. Všeobecný súd uviedol v bode 41 napadnutého rozsudku, že Rada tvrdila, že toto rozhodnutie odkazovalo na riziko spojené so sprístupnením prvkov analýzy týkajúcej sa právneho základu pripravovanej dohody, hoci takýto odkaz nevyplýval výslovne z uvedeného rozhodnutia, a potom na základe tejto úvahy v bodoch 46 až 50 tohto rozsudku len konštatoval, že takéto odôvodnenie sporného rozhodnutia bolo z právneho hľadiska nedostatočné, keďže samotné konštatovanie spojené s existenciou tohto rizika nezodpovedalo samo osebe požiadavke, aby dotknutá inštitúcia preukázala konkrétne a skutočne existenciu narušenia záujmu Únie v oblasti medzinárodných vzťahov. Všeobecný súd v tejto súvislosti rozhodol, že keďže je voľba právneho základu založená na objektívnych skutočnostiach a nepodlieha voľnej úvahe inštitúcie, prípadnú rôznosť názorov o tejto otázke nemožno stotožňovať s rôznosťou názorov medzi inštitúciami, pokiaľ ide o skutočnosti týkajúce sa obsahu dohody, teda rôznosťou, ktorá by mohla byť takej povahy, že by narušila záujmy Únie v oblasti medzinárodných vzťahov.
- 67 Na druhej strane Všeobecný súd v bodoch 57 a 58 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že odôvodnenie uvádzané Radou na podporu sporného rozhodnutia bolo samo osebe dostatočné, pokiaľ ide o prvky dokumentu č. 11897/09 týkajúce sa špecifického obsahu pripravovanej dohody alebo smerníc pre rokovania, a v bode 59 tohto rozsudku dospel k záveru, že táto inštitúcia preukázala nebezpečenstvo porušenia verejného záujmu v oblasti medzinárodných vzťahov, len pokiaľ ide o tieto posledné uvedené prvky.
- 68 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Všeobecný súd sa obmedzil na preskúmanie odôvodnenia, na ktorom je založené sporné rozhodnutie, a preto neporušil právomoc voľnej úvahy Rady.
- 69 Vzhľadom na tieto úvahy druhá časť prvého odvolacieho dôvodu predloženého Radou na podporu jej odvolania je takisto nedôvodná, takže tento dôvod sa musí zamietnuť ako celok.

*O druhom odvolacom dôvode založenom na porušení článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001*

#### Napadnutý rozsudok

- 70 Vzhľadom na záver prijatý po preskúmaní prvého žalobného dôvodu uvádzaného S. in 't Veld na podporu jej žaloby o neplatnosť Všeobecný súd sa obmedzil na preskúmanie druhého žalobného dôvodu založeného na porušení článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 iba na nezverejnené časti dokumentu č. 11897/09, s výnimkou tých, ktoré sa týkali konkrétneho obsahu pripravovanej dohody alebo smerníc pre rokovania.
- 71 V bodoch 69 a 70 napadnutého rozsudku Všeobecný súd najprv dospel k záveru, že dôvody sporného rozhodnutia, podľa ktorých Rada a jej právny servis mohli byť odrádzaní od podávania žiadostí a poskytovania písomných stanovísk k citlivým otázkam, keby tieto stanoviská mali byť následne zverejnené, nie je podoprený žiadnymi podrobnými a konkrétnymi skutočnosťami, ktoré by umožňovali primerane predpokladať existenciu predvídateľného a nie iba čisto hypotetického rizika pre záujem Rady na získavaní otvorených, objektívnych a kompletných právnych stanovísk.
- 72 V bode 71 napadnutého rozsudku Všeobecný súd takisto dospel k záveru, že aj keď porušenie verejného záujmu v oblasti medzinárodných vzťahov upravuje odlišná výnimka uvedená v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, samotná skutočnosť, že právne stanovisko obsiahnuté v dokumente č. 11897/09 sa týka oblasti medzinárodných vzťahov Únie, sama osebe nestačí na uplatnenie výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke tohto nariadenia.

- 73 V bodoch 72 až 74 napadnutého rozsudku Všeobecný súd ďalej uviedol, že ak by sa aj pripustilo, že keď prebiehajú medzinárodné rokovania, zvýšená ochrana je potrebná pre dokumenty inštitúcie, ktorá sa zúčastňuje tohto rokovania s cieľom vylúčiť akékoľvek porušenie záujmu Únie v procese týchto rokovaní, táto úvaha už bola zohľadnená priznaním širokej miery voľnej úvahy, ktorá inštitúciám prislúcha v rámci uplatňovania výnimky uvedenej v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001. Pokiaľ ide o výnimku stanovenú v článku 4 ods. 2 druhej zarážke tohto nariadenia, Rada sa nemôže úspešne odvolávať na všeobecnú úvahu, podľa ktorej možno porušenie chráneného verejného záujmu predpokladať v citlivej oblasti, najmä ak ide o právne stanoviská vypracované v rámci rokovania o medzinárodnej dohode. Takisto ani konkrétna a predvídateľná hrozba porušenia predmetného záujmu nemôže byť preukázaná len obavou, že občanom budú prezradené rozdielne názory inštitúcií týkajúce sa právneho základu medzinárodnej činnosti Únie a vzniknú tak pochybnosti o zákonnosti tejto činnosti.
- 74 Pokiaľ ide o argument uvádzaný Radou, týkajúci sa nebezpečenstva oslabenia schopnosti jej právneho servisu brániť v súdnych konaniach postoj, ku ktorému vyjadril záporné stanovisko, Všeobecný súd v bode 78 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že tvrdenie takejto všeobecnej povahy nemôže odôvodniť výnimku z transparentnosti stanovenú v nariadení č. 1049/2001.
- 75 Nakoniec podľa Všeobecného súdu prináležalo Rade, aby vyvážila špecifický záujem, ktorý má byť chránený nezverejnením dokumentu č. 11897/09, s prípadným prevažujúcim verejným záujmom odôvodňujúcim jeho zverejnenie.
- 76 V tejto súvislosti Všeobecný súd v bodoch 81 až 95 napadnutého rozsudku pripomenul, že požiadavky transparentnosti sú naplnené, keď Rada koná ako normotvorca. Iniciatíva a vedenie rokovaní smerujúcich k uzatvoreniu medzinárodnej dohody patria v zásade do oblasti výkonnej moci. Všeobecný súd však takisto dodal, že uplatnenie zásady transparentnosti rozhodovacieho postupu Únie nemôže byť vylúčená, pokiaľ ide o medzinárodnú činnosť, najmä ak sa rozhodnutie povoľujúce začatie rokovaní týka medzinárodnej dohody, ktorá môže mať vplyv na oblasť legislatívnej činnosti Únie, akou je pripravovaná dohoda, ktorá sa v podstate týka oblasti zaobchádzania s informáciami a ich výmeny v rámci policajnej spolupráce a môže takisto ovplyvniť ochranu údajov osobnej povahy. V tejto súvislosti skutočnosť, že dokument č. 11897/09 sa týka oblasti, na ktorú sa prípadne môže vzťahovať výnimka uvedená v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, ktorá sa týka ochrany verejného záujmu v oblasti medzinárodných vzťahov, nie je relevantná na účely posúdenia uplatniteľnosti odlišnej výnimky týkajúcej sa ochrany právnych stanovísk podľa článku 4 ods. 2 druhej zarážky tohto nariadenia. Ďalej, skutočnosť, že v čase prijatia sporného rozhodnutia ešte prebiehal proces smerujúci k uzatvoreniu pripravovanej dohody, nie je rozhodujúca v rámci overovania prípadnej existencie prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie bez ohľadu na toto nebezpečenstvo porušenia. Verejnému záujmu týkajúcemu sa transparentnosti rozhodovacieho procesu by totiž bola odňatá jeho podstata, ak by jeho zohľadňovanie bolo, ako navrhuje Komisia, obmedzené na prípad, keď je rozhodovací proces ukončený.
- 77 Na základe týchto úvah Všeobecný súd vyhovel druhému žalobnému dôvodu predloženému S. in 't Veld na podporu jej žaloby o neplatnosť.

#### Argumentácia účastníkov konania

- 78 Druhý odvolací dôvod uvádzaný Radou je založený na porušení článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 a skladá sa z dvoch častí.
- 79 V prvej časti tohto dôvodu Rada podporovaná Komisiou tvrdí, že Všeobecný súd nezohľadnil osobitnú povahu otázky skúmanej v právnom stanovisku obsiahnutom v dokumente č. 11897/09 a uplatnil nesprávne kritérium „konkrétnej a skutočnej škody“.

- 80 Všeobecný súd najmä údajne zanedbal osobitné okolnosti v predmetnej veci, konkrétne skutočnosť, že medzinárodné rokovania o citlivej otázke týkajúcej sa spolupráce v boji proti terorizmu práve prebiehali v čase skutkových okolností a že inštitúcie nedosiahli súhlas vo veci voľby právneho základu pripravovanej dohody. To, že Všeobecný súd nezohľadnil na účely výnimky uvedenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001 otázku skúmanú v právnom stanovisku, je v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej oblasť činnosti, ktorej sa týka dokument a jej citlivosť, sú relevantné na účely uplatnenia relatívnych výnimiek stanovených v článku 4 ods. 2 a 3 tohto nariadenia.
- 81 Podľa Rady dôraz kladený Všeobecným súdom v bode 73 napadnutého rozsudku na to, že záujmy spojené s rokovaním o medzinárodnej dohode už boli zohľadnené „priznaním širokej miery voľnej úvahy, ktorá orgánom prislúcha v rámci uplatňovania výnimky uvedenej v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001“, spočíva na nesprávnom predpoklade, podľa ktorého sa inštitúcia nemôže odvolávať na tie isté skutkové okolnosti na odôvodnenie uplatnenia rôznych výnimiek na základe článku 4 uvedeného nariadenia, keďže tento predpoklad nepotvrďuje ani znenie nariadenia ako také, ani judikatúra relevantná v danej oblasti, pričom Rada citovala na podporu svojho tvrdenia rozsudky Komisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, bod 55) a Komisia/Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, body 113 až 115).
- 82 Rada v tejto súvislosti dodáva, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď jej uložil povinnosť preukázať existenciu skutočného a konkrétneho zásahu do ochrany právnych stanovísk a predložiť konkrétne a podrobné prvky preukazujúce túto škodu.
- 83 V každom prípade Rada v spornom rozhodnutí vysvetlila, akým spôsobom v predmetnom prípade prístup verejnosti k dokumentu č. 11897/09 mohol porušiť záujem chránený výnimkou uvedenou v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001. Konkrétne, jednak existovalo skutočné riziko, že Európsky parlament by mohol chcieť využiť prvky obsiahnuté v právnom stanovisku v rámci politických diskusií medzi inštitúciami, aby sa ovplyvnili prebiehajúce rokovania. Jednak rokovania v čase skutkových okolností ešte prebiehali a Súdny dvor ešte nikdy nerozhodol v prospech zverejnenia právneho stanoviska za takýchto okolností.
- 84 Nakoniec Rada tvrdí, že úvaha Všeobecného súdu v bode 101 napadnutého rozsudku, podľa ktorej „verejnému záujmu týkajúcemu sa transparentnosti rozhodovacieho procesu by totiž bola odňatá jeho podstata, ak by jeho zohľadňovanie bolo, ako navrhuje Komisia, obmedzené na prípad, keď je rozhodovací proces ukončený“, je nezlučiteľná s judikatúrou Súdneho dvora, ktorá pripúšťa, že na interné dokumenty, vrátane právnych stanovísk, sa vzťahuje vyššia úroveň ochrany počas toho, keď ešte prebieha relevantný postup. Táto úvaha je takisto v rozpore so znením článku 4 ods. 3 druhým pododsekom nariadenia č. 1049/2001, ktoré stanovuje osobitnú výnimku pre ochranu interných dokumentov týkajúcich sa otázky, o ktorej inštitúcia ešte nerozhodla.
- 85 Podľa S. in 't Veld, ktorú podporuje Európsky parlament, Všeobecný súd sa v skutočnosti obmedzil na preskúmanie toho, či okolnosť, že sa právne stanovisko týkalo medzinárodných vzťahov Únie, malo zmeniť jeho posúdenie a dospel v bode 71 napadnutého rozsudku k záveru, že takáto okolnosť nebola dostatočná „sama osebe“ na odôvodnenie odmietnutia založeného na ochrane právnych stanovísk.
- 86 Okrem toho konštatovanie Všeobecného súdu v bode 88 napadnutého rozsudku, podľa ktorého „účasť verejnosti na procese rokovania a uzatvorenia medzinárodnej zmluvy je nevyhnutne obmedzená, a to vzhľadom na legitímny záujem neprezradiť strategické informácie z rokovaní“, neznamená, že právne stanovisko týkajúce sa právneho základu týchto rokovaní je „osobitne citlivé“. Napadnutý rozsudok totiž už umožňoval Rade vyradiť zo stanoviska informácie, ktoré obsahujú „strategické informácie z rokovaní“, keďže dovolil Rade vymazať „časti požadovaného dokumentu obsahujúce analýzu špecifického obsahu pripravovanej dohody, čím by mohla prezradiť strategické ciele sledované Úniou pri rokovaní“. Časť rozsudku venovaná výnimke týkajúcej sa právnych stanovísk riešila v dôsledku toho len zvyšnú časť dokumentu č. 11897/09. Argumenty Rady sú preto nedôvodné.

- 87 Pokiaľ ide o údajný omyl Všeobecného súdu pri uplatňovaní kritéria „konkrétnej a skutočnej škody“, S. in 't Veld odkazuje na svoje tvrdenia uvádzané v tejto súvislosti v rámci druhej časti prvého odvolacieho dôvodu.
- 88 Pokiaľ ide napokon o údajnú existenciu výnimočných okolností v predmetnom prípade, S. in 't Veld v odpovedi na tvrdenia Rady uvádza, že po prvé, pokiaľ ide o to, že zverejnenie sa malo odmietnuť z dôvodu, že právne stanovisko sa týkalo internej diskusie v Rade, pokiaľ ide o začatie rokovaní, tento prvok nie je relevantný, keďže všetky právne stanoviská predstavujú interné diskusie s ohľadom na predmet, pre ktorý sú pripravené. Po druhé, pokiaľ ide o to, že stanovisko sa týka „citlivej oblasti“ terorizmu a financovania terorizmu, Rada nevysvetlila dôvody, pre ktoré by mala táto okolnosť byť relevantná na odôvodnenie obmedzenia prístupu k stanovisku o právnom základe s cieľom uzatvoriť medzinárodnú dohodu, akou je pripravovaná dohoda. Keďže totiž stanovisko opisuje obsah tejto dohody a strategické ciele Únie, Všeobecný súd rozhodol, že Rada nebola povinná zverejniť tieto prvky. Pokiaľ ide o ostatné časti stanoviska, teda tie, ktoré sa týkali právneho základu, ktorý sa má prijať na účely uzatvorenia pripravovanej dohody, ich prípadná citlivá povaha nezávisí od predmetu samotnej dohody. Po tretie, pokiaľ ide o okolnosť, že rokovania o tejto dohode ešte stále prebiehali, Všeobecný súd správne vysvetlil, že keby sa zabránilo občanom mať prístup k interným dokumentom inštitúcií z dôvodu, že rozhodovací postup ešte neskončil, nikdy by nemali možnosť zúčastniť sa na tomto postupe. Ďalej, odkaz, ktorý vykonala Rada v tomto kontexte v článku 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001, nie je relevantný, keďže na túto výnimku sa v spornom rozhodnutí neodvolávalo. Po štvrté, vo vzťahu k argumentu, podľa ktorého zverejnenie dokumentu by zvýšilo pravdepodobnosť, že Parlament „by sa mohol snažiť využiť prvky uvedené v právnom stanovisku v rámci politických diskusií medzi inštitúciami s cieľom ovplyvniť prebiehajúce rokovania“, S. in 't Veld pripomína, že ako poslankyňa Parlamentu už bola schopná oboznámiť sa s obsahom dokumentu č. 11897/09 dokonca pred prijatím sporného rozhodnutia, takže keby bola chcela využiť tieto prvky pri rokovaníach s Radou, už by tak bola mala príležitosť urobiť.
- 89 Rada podporovaná Komisiou v druhej časti svojho druhého odvolacieho dôvodu tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v tejto veci uplatnil judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej v rámci vyvažovania vyžadovaného poslednou časťou vety článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 treba zohľadniť okolnosť, že právne stanovisko bolo vydané v rámci legislatívneho postupu (rozsudok Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374). Odôvodnenie Všeobecného súdu sa zakladalo na predpoklade, podľa ktorého úroveň transparentnosti uplatniteľná na rozhodovací postup Únie v priebehu rokovaní o medzinárodnej dohode, ktorá má dosah na legislatívnu činnosť Únie, by mala byť taká istá ako úroveň uplatniteľná na samotný legislatívny postup Únie, čo by znamenalo rozšíriť nedôvodne závery rozsudku Švédsko a Turco/Rada (EU:C:2008:374) nad rámec legislatívnej oblasti.
- 90 V skutočnosti existuje významný rozdiel medzi prípadmi, keď Únia koná ako normotvorca, a prípadmi, keď koná v rámci svojej výkonnej právomoci na realizáciu medzinárodných vzťahov. Nariadenie č. 1049/2001 samotné zohľadňuje osobitnú ochranu, ktorú treba priznať medzinárodným vzťahom, ktorých dôvernosť je chránená výnimkou stanovenou v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke tohto nariadenia, čo je ustanovenie, pre ktoré normotvorca nestanovil vyvažovanie súbežných záujmov.
- 91 V súvislosti s tým, že vznikajú otázky demokratickej zodpovednosti a účasti občanov Únie, pokiaľ ide o uzatvorenie medzinárodnej dohody a jej neskoršie vykonanie prostredníctvom legislatívnych aktov Únie, Rada tvrdí, že o takýto prípad nemôže ísť v rámci rokovacej fázy, ktorá tomu predchádza, keďže je nemožné oboznámiť všetkých občanov bez toho, aby súčasne neboli informovaní medzinárodní partneri, s ktorými Únia práve rokuje.
- 92 Proti tomuto tvrdeniu S. in 't Veld pripomína, že Všeobecný súd umožnil Rade vymazať z dokumentu č. 11897/09 časti týkajúce sa osobitného obsahu pripravovanej dohody, ktoré by mohli odhaliť strategické ciele Únie, takže tieto argumenty nemôžu byť relevantné pre diskusiu o právnom základe dohody, keďže žiadny „strategický prvok“ z nej nevyplýval.

- 93 Okrem toho skutočnosť, že právne stanovisko sa týkalo medzinárodných vzťahov a že článok 4 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 obsahuje osobitnú „povinnú“ výnimku chrániacu medzinárodné vzťahy Únie, nezrušuje nevyhnutnosť zohľadniť prípadnú existenciu vyššieho verejného záujmu v kontexte článku 4 ods. 2 tohto nariadenia. Práve z dôvodu dosahu pripravovanej dohody na legislatívnu činnosť Únie, v predmetnom prípade jej dosahu na pravidlá, ktoré majú byť záväzné pre všetkých občanov Únie, totiž potreba zabezpečiť väčšiu legitimitu inštitúciám a väčšiu dôveru občanov v tieto inštitúcie predstavuje vyšší záujem.
- 94 Nakoniec, pokiaľ ide o okolnosť uvádzanú Radou, že v kontexte prebiehajúcich rokovaní je nemožné oboznámiť všetkých občanov bez toho, aby súčasne neboli informovaní medzinárodní partneri, s ktorými Únia práve rokuje, S. in 't Veld spresňuje, že hoci to môže predstavovať relevantnú úvahu na odmietnutie prístupu verejnosti k časti dokumentu č. 11897/09 týkajúcej sa strategických cieľov a smerníc pre rokovanie, nie je to tak vo vzťahu k zvyšku uvedeného dokumentu, ktorá sa týka len otázky právneho základu.

#### Posúdenie Súdnyim dvorom

- 95 Na úvod treba pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora, vo vzťahu k výnimke týkajúcej sa právnych stanovísk stanovenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001 sa má preskúmanie, ktoré má Rada vykonať, keď sa od nej požaduje zverejnenie dokumentu, uskutočniť v troch fázach, ktoré zodpovedajú trom kritériám uvedeným v tomto ustanovení (rozsudok Švédsko a Turco/Rada, EU:C:2008:374, bod 37).
- 96 V prvom rade sa teda Rada musí uistiť, že dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, skutočne obsahuje právne stanovisko. V druhom rade musí Rada preskúmať, či by sa zverejnením častí predmetného dokumentu identifikovaných ako týkajúcich sa právnych stanovísk porušila ochrana týchto stanovísk v takom zmysle, že by spôsobila ujmu záujmu inštitúcie žiadať o právne stanoviská a dostať otvorené, objektívne a kompletne právne stanoviská. Nebezpečenstvo ohrozenia tohto záujmu musí byť na to, aby sa naň dalo odvolávať, primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické. Napokon v treťom rade, ak sa Rada domnieva, že zverejnenie dokumentu by ohrozilo ochranu právnych stanovísk, ako bola práve definovaná, je povinná overiť, či neexistuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci toto zverejnenie bez ohľadu na dosah, ktorý by to malo na jej spôsobilosť požiadať o právne stanoviská a dostať úprimné, objektívne a kompletne stanoviská (pozri v tomto zmysle rozsudok Švédsko a Turco/Rada, EU:C:2008:374, body 38 až 44).
- 97 Rada prvou časťou svojho druhého odvolacieho dôvodu v prvom rade Všeobecnému súdu vytýka, že pri svojom posúdení nebezpečenstva nezohľadnil, že zverejnenie dokumentu č. 11897/09 spôsobí ujmu záujmu chránenému článkom 4 ods. 2 druhou zarážkou nariadenia č. 1049/2001, okolnosť, že obsah tohto dokumentu je osobitne citlivý, keďže sa týka ešte prebiehajúcich medzinárodných rokovaní o otázke týkajúcej sa spolupráce v boji proti terorizmu.
- 98 Stačí v tejto súvislosti uviesť, že v skutočnosti Všeobecný súd v bode 71 napadnutého rozsudku zohľadnil túto okolnosť, pričom však rozhodol, že sama osebe nepostačuje na uplatnenie predmetnej výnimky z práva na prístup, keďže prípad narušenia verejného záujmu v oblasti medzinárodných vzťahov je upravený samostatnou výnimkou.
- 99 Tento výklad nie je z právneho hľadiska nesprávny.
- 100 Na jednej strane platí, že inštitúcia Únie na účely posúdenia žiadosti o prístup k dokumentom, ktoré má, môže zohľadniť viaceré dôvody odmietnutia uvedené v článku 4 nariadenia č. 1049/2001 (pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, bod 113, a Komisia/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, bod 55).

- 101 Rada však svojou argumentáciou chce v skutočnosti odôvodniť uplatnenie jediného dôvodu odmietnutia, a to ochrany verejného záujmu, pokiaľ ide o medzinárodné vzťahy, pričom na tento účel sa odvolala na rôzne výnimky stanovené v článku 4 nariadenia č. 1049/2001. Aj keby sa predpokladalo, že zhodné skutkové okolnosti môžu odôvodniť uplatnenie dvoch rôznych výnimiek, keď tak ako v predmetnom prípade sa žalobca neodvolával úspešne na výnimku výslovne stanovenú na ochranu medzinárodných vzťahov, tento žalobca sa nemôže následne dôvodne odvolávať na tie isté skutkové okolnosti na preukázanie predpokladu uplatnenia výnimky chrániacej iný záujem, akým je záujem ochrany právnych stanovísk, bez toho, aby bolo vysvetlené, akým spôsobom by zverejnenie týchto dokumentov mohlo porušiť konkrétne a skutočne tento iný záujem.
- 102 Na druhej strane sám Všeobecný súd uznal v bode 88 napadnutého rozsudku, že účasť verejnosti na procese rokovania a uzatvorenia medzinárodnej dohody je nevyhnutne obmedzená, a to vzhľadom na legitímny záujem neprezradiť strategické informácie z rokovaní. V tejto súvislosti výhrada uvádzaná Radou, podľa ktorej vytyka Všeobecnému súdu, že nevyvodil dôsledky z tejto úvahy, nie je skutkovo podložená, keďže práve na základe nej Všeobecný súd v bodoch 35 až 39 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že prístup k časti dokumentu č. 11897/09 obsahujúcej strategické prvky rokovaní možno oprávnené odmietnuť na základe výnimky stanovenej článkom 4 ods. 1 písm. a) treťou zarážkou nariadenia č. 1049/2001.
- 103 V druhom rade Rada vytyka Všeobecnému súdu, že nesprávne uplatnil kritérium „konkrétnej a skutočnej škody“.
- 104 V tejto súvislosti stačí konštatovať, že vzhľadom na judikatúru uvedenú v bode 52 tohto rozsudku Všeobecný súd v bode 69 napadnutého rozsudku oprávnené pripomenul, že nebezpečenstvo, že zverejnenie dokumentu č. 11897/09 by mohlo konkrétne a skutočne porušiť záujem inštitúcie žiadať o právne stanoviská a získavať otvorené, objektívne a kompletne stanoviská, musí byť primerane predvídateľné, a nie iba hypotetické.
- 105 S cieľom poskytnúť vysvetlenia potrebné na preukázanie existencie takéhoto rizika treba na rozdiel od tvrdení Rady a Komisie vykonať skúmanie opísané v bode 96 tohto rozsudku, aj keď dokument, o prístup ku ktorému sa žiada, sa netýka legislatívneho postupu.
- 106 Súdny dvor totiž iste v bode 46 rozsudku Švédsko a Turco/Rada (EU:C:2008:374) zdôraznil, že tieto úvahy, podľa ktorých prináleží Rade zvážiť osobitný záujem na ochrane dotknutého dokumentu jeho nezverejnením a všeobecný záujem na sprístupnení tohto dokumentu s ohľadom na výhody prameniace, ako uvádza odôvodnenie 2 nariadenia č. 1049/2001, zo zvýšenej transparentnosti, teda možnosti občanov tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a záruky, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi, sú obzvlášť relevantné v prípadoch, keď Rada koná ako normotvorca.
- 107 Súdny dvor však takisto spresnil, že nelegislatívna činnosť inštitúcií sa nevymyká pôsobnosti nariadenia č. 1049/2001. Stačí v tejto súvislosti pripomenúť, že článok 2 ods. 3 tohto nariadenia stanovuje, že tento článok sa uplatňuje na všetky dokumenty vo vlastníctve inštitúcie, teda dokumenty, ktoré pripravila alebo dostala a má v držbe, a to vo všetkých oblastiach činnosti Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, body 87, 88 a 109).
- 108 V treťom rade Rada uvádza, že na rozdiel od toho, čo jej Všeobecný súd vytykal v napadnutom rozsudku, poskytla dôvody, pre ktoré vzhľadom na okolnosti predmetného prípadu prístup verejnosti k dokumentu č. 11897/09 mohol porušiť záujem chránený výnimkou uvedenou v článku 4 nariadenia č. 1049/2001.
- 109 V tejto súvislosti, pokiaľ ide na jednej strane o argumentáciu Rady založenú na existencii skutočného nebezpečenstva dosahu na medzinárodné rokovania, keďže Európsky parlament chcel využiť prvky obsiahnuté v právnom stanovisku s cieľom jednak ovplyvniť prebiehajúce rokovania a spochybniť



zákonnosť rozhodnutia Rady týkajúceho sa uzatvorenia pripravovanej dohody, stačí pripomenúť, že táto kritika nezohľadňuje okolnosť, že Všeobecný súd rozhodol, že Rada dôvodne odmietla prístup k častiam dokumentu č. 11897/09 týkajúcim sa osobitného obsahu pripravovanej dohody a strategickým cieľom sledovaným Úniou pri rokovaní. Rada neposkytla žiadny prvok umožňujúci preukázať, akým spôsobom by zverejnenie zostávajúcej časti uvedeného dokumentu viedlo k takémuto nebezpečenstvu.

- 110 Na druhej strane, pokiaľ ide o argument Rady, podľa ktorého Všeobecný súd nezohľadnil skutočnosť, že rokovania práve prebiehali v čase žiadosti o prístup k dokumentu č. 11897/09, treba konštatovať, že v skutočnosti Všeobecný súd v bodoch 72 a 73 napadnutého rozsudku výslovne skúmal túto úvahu a dospel k záveru, že už bola zohľadnená priznaním širokej miery voľnej úvahy, ktorá inštitúciám prislúcha v rámci uplatňovania výnimky uvedenej v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001.
- 111 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba zamietnuť prvú časť druhého odvolacieho dôvodu uvádzaného Radou.
- 112 Keďže Rada v rámci prvej časti druhého odvolacieho dôvodu neodôvodnene spochybnila odôvodnenie poskytnuté Všeobecným súdom v napadnutom rozsudku, na základe ktorého Všeobecný súd v bode 102 tohto rozsudku dospel k záveru, že prvky uvádzané v spornom rozhodnutí neumožňujú preukázať, že zverejnenie dokumentu č. 11897/09 porušilo ochranu právnych stanovísk, netreba skúmať druhú časť tohto odvolacieho dôvodu, keďže argumentácia v nej vyjadrená je neúčinná. Táto časť sa totiž týka odôvodnenia poskytnutého Všeobecným súdom subsidiárne, podľa ktorého Rada v každom prípade opomenula overiť, či existoval vyšší verejný záujem odôvodňujúci širšie zverejnenie dokumentu č. 11897/09 v súlade s článkom 4 ods. 2 druhou zarážkou nariadenia č. 1049/2001.
- 113 Z vyššie uvedených úvah vyplýva, že druhý odvolací dôvod musí byť takisto zamietnutý, takže treba zamietnuť odvolanie ako celok.

## O trovách

- 114 Podľa článku 184 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne aj o trovách konania.
- 115 Podľa článku 138 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku uplatniteľného na základe jeho článku 184 ods. 1 na konanie o odvolaní účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. V súlade s článkom 140 ods. 1 rokovacieho poriadku znášajú inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, svoje vlastné trovy konania.
- 116 Keďže S. in 't Veld navrhla zaviazat' Radu na náhradu trov konania a Rada nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania. Európsky parlament a Komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol a vyhlásil:

1. **Odvolanie sa zamieta.**
2. **Rada Európskej únie je povinná nahradiť trovy konania.**
3. **Európsky parlament a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy