# ROZSUDEK TRIBUNÁLU (druhého senátu)

7. června 2011 *

Ve věci T-471/08,

**Ciarán Toland,** s bydlištěm v Dublinu (Irsko), zastoupený A. Burkem, solicitor, E. Reganem, SC, a J. Newmanem, barrister,

žalobce,

podporovaný

**Dánským královstvím,** zastoupeným B. Weis Fogh a C. Vangem, jako zmocněnci,

**Finskou republikou,** zastoupenou J. Heliskoskim, A. Guimaraes-Purokoski a H. Leppo, jako zmocněnci,

**Švédským královstvím,** zastoupeným A. Falk, S. Johannesson a K. Petkovskou, jako zmocněnkyněmi,

vedlejšími účastníky řízení,

* Jednací jazyk: angličtina.

proti

**Evropskému parlamentu,** zastoupenému H. Krückem, N. Lorenzem a D. Moorem, jako zmocněnci,

žalovanému,

jejímž předmětem je návrh na částečné zrušení rozhodnutí Evropského parlamentu č. A (2008) 10636 ze dne 11. srpna 2008, a to v rozsahu, v němž odepírá přístup ke zprávě útvaru interního auditu Parlamentu č. 06/02 ze dne 9. ledna 2008 nazvané „Audit příspěvků na parlamentní asistenci“,

TRIBUNÁL (druhý senát),

ve složení N. J. Forwood, předseda, F. Dehousse (zpravodaj) a J. Schwarcz, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: K. Andová, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. prosince 2010,

vydává tento

**Rozsudek**

**Právní rámec**

1 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. L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) definuje zásady, podmínky a omezení práva na přístup k dokumentům těchto orgánů stanoveného v článku 255 ES.

2 Článek 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001 stanoví:

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

[…]

– cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

[…]“

**Skutkový základ sporu**

3 Dopisem ze dne 11. června 2008 žalobce C. Toland požádal Parlament, aby mu předal výroční zprávu svého útvaru interního auditu za rok 2006, která zahrnuje šestnáct zpráv o interním auditu uvedených v bodě 24 usnesení Parlamentu ze dne 22. dubna 2008 o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2006, oddíl I – Evropský parlament (Úř. věst. 2009, L 88, s. 3).

4 Dopisem ze dne 23. června 2008 generální tajemník Parlamentu povolil žalobci přístup k výroční zprávě útvaru interního auditu Parlamentu za rok 2006 č. 07/01 ze dne 16. července 2007 č. 07/01 (dále jen „zpráva č. 07/01“) s výjimkou jednoho odstavce této zprávy, který se týkal dosud probíhajícího auditu. Dopis ze dne 23. června 2008 se nezmiňoval o dalších šestnácti zprávách o interním auditu požadovaných žalobcem.

5 Dopisem ze dne 19. července 2008 předložil žalobce potvrzující žádost, v níž zopakoval žádost o přístup k šestnácti zprávám o interním auditu z důvodů vyložených v dopise ze dne 11. června 2008, a proto, že dopis generálního tajemníka Parlamentu ze dne 23. června 2008 neuvedl žádné náležité a objektivní odůvodnění odepření poskytnout tyto zprávy. Žalobce také požadoval přístup k důvěrnému odstavci zprávy č. 07/01.

6 Dopisem ze dne 11. srpna 2008 (dále jen „napadené rozhodnutí“) Parlament zaprvé odepřel přístup k důvěrnému odstavci zprávy č. 07/01, zadruhé zcela odepřel přístup ke třinácti ze šestnácti zpráv o interním auditu, jakož i částečně odepřel přístup ke dvěma dalším zprávám z těchto zpráv a zatřetí odepřel přístup ke čtrnácté z těchto zpráv, a sice ke zprávě svého útvaru interního auditu č. 06/02 ze dne 9. ledna 2008 nazvané „Audit příspěvků na parlamentní asistenci“ (dále jen „zpráva č. 06/02“).

7 Parlament v napadeném rozhodnutí popsal zprávu č. 06/02 jako zprávu, která obsahuje v první části analýzu nebezpečí spojeného s finančními operacemi hrazení příspěvků na parlamentní asistenci, jakož i podrobnou analýzu platných pravidel a jejich fungování, v druhé části shrnutí akčních plánů vypracovaných interním auditorem za účelem zlepšení fungování systému a ve třetí části podrobné vysvětlení těchto akčních plánů (poslední pododstavec na straně 2 napadeného rozhodnutí).

8 Parlament dodal, že zpráva č. 06/02 jakožto studie o nebezpečí spojeném s finančními operacemi hrazení příspěvků na parlamentní asistenci prováděnými útvary Parlamentu a jakožto soubor návrhu, jehož cílem je zlepšit fungování systému, představuje audit ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 (poslední pododstavec na straně 2 a strana 3 nahoře napadeného rozhodnutí).

9 Parlament měl za to, že přestože byla zpráva č. 06/02 dokončena dne 9. ledna 2008, vztahovala se na ni výjimka z práva na přístup stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001. Parlament odkázal na rozsudek Tribunálu ze dne 6. července 2006, Franchet a Byk v. Komise (T-391/03 a T-70/04, Sb. rozh. II-2023, body 120 a násl.). Uvedl, že akční plány obsažené ve zprávě č. 06/02 uvádějí zásady, na nichž by mohla být založena změna právního rámce parlamentní asistence. Kromě toho podle Parlamentu tyto akční plány uváděly jiné akce, které již mohou být prováděny generálním ředitelstvím Parlamentu (GŘ) „Finance", a to ještě předtím, než dojde k jakékoliv změně rámce právní úpravy. Parlament měl za to, že jeho administrativním útvarům musela být poskytnuta přiměřená lhůta ke zohlednění těchto návrhů a k jejich okamžitému provedení, jak to vyžaduje článek 86 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. L 248, s. 1, dále jen „finanční nařízení"). Podle Parlamentu by povolení přístupu ke zprávě č. 06/02, byť jen částečného, mohlo v této fázi ohrozit její účinné použití, a tedy i samotný cíl auditu ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 (první pododstavec na straně 3 napadeného rozhodnutí).

10 Kromě toho Parlament tvrdil, že akční plány ze zprávy č. 06/02 obsahovaly návrhy vyžadující rozhodnutí příslušných politických orgánů, a sice nejen předsednictva Parlamentu a konference předsedů Parlamentu, ale také Komise, Rady a členských států. Parlament uvedl, že na svém plenárním zasedání dne 22. dubna 2008 zaprvé vybídl pracovní skupinu předsednictva Parlamentu zabývající se statutem členů, aby předložila své závěry za účelem rychlé a vhodné akce na základě poznámek obsažených ve zprávě č. 06/02, zadruhé vyzval k okamžitému zahájení jednání s členskými státy a belgickou vládou, zatřetí zmocnil svého generálního tajemníka, aby navázal kontakt s Komisí a Radou za účelem zajistit umožnění nové právní úpravy parlamentní asistence prostřednictvím změny režimu smluvních zaměstnanců a začtvrté pověřil pracovní skupinu zabývající se statutem členů Parlamentu, parlamentními asistenty a penzijním fondem, aby naléhavě zhodnotila fungování platných pravidel a s ohledem

na význam této záležitosti předložila veškeré návrhy na změnu těchto pravidel, které bude považovat za nezbytné (třetí pododstavec na straně 3 napadeného rozhodnutí).

11 Parlament dodal, že i když předsednictvo Parlamentu přijalo dne 9. července 2008 prováděcí opatření týkající se statutu členů Parlamentu, rozhodovací proces, který je citlivý a komplexní, v rámci něhož představuje zpráva č. 06/02 významný referenční dokument, stále probíhá. Parlament uvedl, že to, jak jeho členové využívají prostředky, které jsou jim dány k dispozici, je citlivé téma, které sledují sdělovací prostředky s velkým zájmem a skutečnosti uvedené ve zprávě č. 06/02 by mohly být využity k odvedení diskuze o reformě systému jiným směrem a ohrozit rychlou reformu. Proto by podle Parlamentu zpřístupnění zprávy č. 06/02 vážně ohrozilo jeho rozhodovací proces, ale „nejen ten", jelikož předmětná reforma nemůže být úspěšně provedena jen Parlamentem samotným (poslední pododstavec na straně 3 a strana 4 nahoře napadeného rozhodnutí).

12 Závěrem Parlament uvedl, že vzhledem k tomu, že má za to, že žádost žalobce ze dne 19. července 2008 neobsahuje žádný argument, který by mohl odůvodnit zpřístupnění zprávy č. 06/02, a že takové zpřístupnění, byť i jen částečné, by ohrozilo jak cíl auditu ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, tak rozhodovací proces Parlamentu ve smyslu čl. 4 odst. 3 téhož nařízení, rozhodl se zamítnout žádost žalobce o přístup k uvedené zprávě (druhý a třetí pododstavec na straně 4 napadeného rozhodnutí).

**Řízení a návrhová žádání účastníků řízení**

13 Žalobce podal projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 23. září 2008.

14 Podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 13. března 2009, 17. března 2009 a 30. března 2009 navrhly Švédské království, Finská republika a Dánské království svůj vstup do tohoto řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhových žádání žalobce.

15 Usnesením ze dne 25. června 2009 vyhověl předseda prvního senátu Tribunálu těmto návrhům na vstup vedlejšího účastníka do řízení.

16 Při změně složení senátů Tribunálu byl soudce zpravodaj přidělen k druhému senátu, kterému byla tudíž tato věc přidělena.

17 Podáními zapsanými do rejstříku kanceláře Tribunálu dne 26. srpna 2009, 9. září 2009 a 11. září 2009 předložily Švédské království, Finská republika a Dánské království své spisy vedlejšího účastníka řízení.

18 Parlament předložil své vyjádření k těmto spisům vedlejšího účastníka řízení dne 16. listopadu 2009 a žalobce dne 18. listopadu 2009.

19 Na základě zprávy soudce zpravodaje se Tribunál (druhý senát) rozhodl zahájit ústní část řízení.

20 Řeči účastníků řízení a odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 7. prosince 2010.

21 Žalobce ve své žalobě navrhuje, aby Tribunál:

– zrušil napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž odepírá přístup ke zprávě č. 06/02;

– nařídil Parlamentu, aby mu zpřístupnil zprávu č. 06/02;

– uložil Parlamentu náhradu nákladů řízení.

22 Žalobce ve své replice vzal zpět svůj návrh na to, aby Tribunál nařídil Parlamentu zpřístupnit mu zprávu č. 06/02.

23 S ohledem na tuto změnu návrhových žádání žalobce, Parlament navrhuje, aby Tribunál:

– zamítl návrh na zrušení napadeného rozhodnutí jako neopodstatněný;

– uložil žalobci náhradu nákladů řízení;

– uložil vedlejším účastníkům, že ponesou vlastní náklady řízení.

24 Dánské království, Finská republika a Švédské království v podstatě podporují návrhová žádání žalobce směřující ke zrušení napadeného rozhodnutí.

## Právní otázky

25 Projednávaná žaloba, která je formálně založena na třech žalobních důvodech vycházejících ze zjevně nesprávného posouzení, porušení povinnosti uvést odůvodnění a porušení zásady proporcionality, poukazuje především na nesprávná právní posouzení spočívající v porušení jednak čl. 4 odst. 2 druhé odrážky nařízení č. 1049/2001, jednak čl. 4 odst. 3 téhož nařízení Parlamentem. Podle tohoto rozlišení je třeba po několika úvodních poznámkách přezkoumat žalobní důvody a argumenty žalobce.

### *Úvodní poznámky*

26 Jak uvádí jeho článek 1 a čl. 2 odst. 1 a 3 je účelem nařízení č. 1049/2001 přiznat veřejnosti právo na přístup k dokumentům orgánů ve všech oblastech činnosti Unie, až na některé výjimky, které vymezuje.

27 Podle svého bodu 1 odůvodnění je toto nařízení v souladu s vůlí vyjádřenou v čl. 1 druhém pododstavci EU, vloženém Amsterodamskou smlouvou, zahájit novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí

přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům. Jak připomíná bod 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001, právo na přístup veřejnosti k dokumentům orgánů souvisí s demokratickou povahou těchto orgánů.

28 V souladu s ustálenou judikaturou musí být výjimky z přístupu k dokumentům vykládány a používány restriktivně, aby nebylo znemožněno použití obecné zásady spočívající v tom, že má být veřejnosti poskytnut co nejširší přístup k dokumentům v držení orgánů (rozsudky Soudního dvora ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise, C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-11389, bod 66 a ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, Sb. rozh. s. I-4723, bod 36 ; rozsudek Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše, bod 84). Ostatně zásada proporcionality vyžaduje, aby výjimky nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení sledovaného cíle (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2001, Rada v. Hautala, C-353/99 P, Recueil, s. I-9565, bod 28).

29 Kromě toho přezkum vyžadovaný v rámci vyřizování žádosti o přístup k dokumentům musí být konkrétní povahy. Pouhá okolnost, že se dokument týká zájmu chráněného určitou výjimkou, nemůže totiž postačovat k odůvodnění použití této výjimky (viz obdobně rozsudek Tribunálu ze dne 13. září 2000, Denkavit Nederland v. Komise, T-20/99, Recueil, s. I-3011, bod 45). Takové použití může být v zásadě odůvodněno pouze za předpokladu, že orgán předtím posoudil, zaprvé zda by přístup k dokumentu konkrétně a skutečně porušil chráněný zájem, a zadruhé zda v případech uvedených v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001 neexistuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění (viz v tomto smyslu rozsudek Tribunálu ze dne 19. ledna 2010, Co-Frutta v. Komise, T-355/04 a T-446/04, Sb. rozh. s. II-1, bod 123). Dále musí být nebezpečí porušení chráněného zájmu rozumně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické (viz obdobně rozsudek Tribunálu ze dne 7. února 2002, Kuijer v. Rada, T-211/00, Recueil, s. II-485, bod 56). Tento přezkum musí být patrný z odůvodnění

rozhodnutí (rozsudek Tribunálu ze dne 13. dubna 2005, Verein für Konsumenteninformation v. Komise, T-2/03, Sb. rozh. s. II-1121, bod 69 a rozsudek Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše, bod 115).

30 Konkrétní a individuální přezkum každého dokumentu je rovněž nezbytný z toho důvodu, že pouze takový přezkum umožňuje orgánu posoudit možnost poskytnout žadateli částečný přístup v souladu s čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001, a to i v případě, že je zjevné, že žádost o přístup se týká dokumentů, na něž se vztahuje výjimka (viz v tomto smyslu rozsudek Tribunálu ze dne 12. října 2000, JT's Corporation v. Komise, T-123/99, Recueil, s. II-3269, bod 46 a rozsudek Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše, bod 117).

31 Ve světle těchto zásad je třeba přezkoumat projednávanou žalobu.

*K porušení čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001*

Argumenty účastníků řízení

32 Žalobce, podporovaný vedlejšími účastníky, tvrdí, že Parlament se v projednávaném případě neprávem opřel o výjimku z práva na přístup stanovenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, jejímž účelem je ochrana cílů auditu.

33 Žalobce tvrdí, že vzhledem k tomu, že byl audit dokončen dne 9. ledna 2008, neexistoval již žádný důvod k tomu, aby v srpnu 2008 jeho zpřístupnění mohlo nějakým způsobem ovlivnit jeho řádné dokončení. Pokud jde o tvrzení, že takové zpřístupnění by ohrozilo „cíle auditu" tím, že by administrativě nebyla poskytnuta přiměřená lhůta k přezkumu a provedení opatření doporučovaných ve zprávě č. 06/02, žalobce uvádí, že situace v projednávaném případě se liší od situace dotčené v rozsudku Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše. Podle něho totiž v projednávaném případě napadené rozhodnutí neuvádí lhůtu, po jejímž uplynutí může být zpráva č. 06/02 předána. Žalobce tvrdí, že v tomto rozhodnutí bylo uvedeno, že zamýšlená reforma se týkala právních a správních předpisů a nezmiňovalo se o žádném jiném vyšetřování nebo inspekci, jejichž výsledek by mohl být ovlivněn zpřístupněním zprávy č. 06/02. V důsledku toho nebyly podle něho splněny podmínky použití výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, které se týkají porušení cílů auditu.

34 Pokud jde o odůvodnění napadeného rozhodnutí, žalobce uvádí, že toto rozhodnutí neodpovídá na otázku, jak by mohlo zpřístupnění zprávy č. 06/02 konkrétně a skutečně porušit zájem chráněný čl. 4 odst. 2 třetí odrážkou nařízení č. 1049/2001. Kromě toho podle něho toto rozhodnutí nezkoumává, zda existuje převažující veřejný zájem na zpřístupnění zprávy č. 06/02 navzdory údajnému porušení cílů auditu. Žalobce tvrdí, že tím, že uvedené rozhodnutí neobsahuje takovou analýzu, porušuje také zásadu proporcionality.

35 Zájem veřejnosti na seznámení se se zprávou o auditu, která jí umožní, aby byla informována o způsobu využití významné části veřejných prostředků přidělených Parlamentu na jeho fungování, je však podle žalobce jednoznačně převažujícím veřejným zájmem.

36 Parlament tvrdí, že rozsudek Franchet a Byk v. Komise uvedený v bodě 9 výše uznává oprávněnost přiměřené lhůty poskytnuté administrativním útvarům k rozhodnutí

o opatřeních, která mají být přijata na základě informací obsažených ve zprávě. Uvádí, že v projednávaném případě měl však Parlament při přijímání napadeného rozhodnutí necelých sedm měsíců k rozhodnutí o těchto opatřeních, což je podle jeho názoru rozhodně přiměřené s ohledem na delší lhůty, které Tribunál uznal za přiměřené v rozsudku Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše.

37 Parlament zdůrazňuje, že přiměřenost lhůty musí být posouzena ke dni přijetí napadeného rozhodnutí a že podle práva není povinen uvést v tomto rozhodnutí okamžik, kdy v budoucnosti tato lhůta uplyne. Podle něj je nesprávné mu vytýkat, že tento údaj neuvedl.

38 Pokud jde o argument, že napadené rozhodnutí neuvádí žádné jiné probíhající vyšetřování nebo inspekci, má Parlament za to, že je napadené rozhodnutí třeba chápat v tom smyslu, že když hovoří o zprávě č. 06/02 jako zprávě obsahující akční plány „popisující jiná opatření, která již mohou být přijata GŘ Finance předtím, než dojde ke změně rámce právní úpravy", vztahuje se tato zmínka v kontextu tohoto rozhodnutí samozřejmě nejen ke změně právních předpisů, ale také k vyšetřováním a inspekcím. Parlament uvádí, že ostatně v srpnu 2008 probíhala ještě administrativní vyšetřování ohledně využívání částek uhrazených jako příspěvky na parlamentní asistenci některými poslanci a zpřístupnění zprávy č. 06/02 je mohlo narušit. Podle Parlamentu tato skutečnost byla veřejně známá a žalobce o ní věděl.

39 Parlament zpochybňuje, že napadené rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno, ať již jde o existenci nebezpečí porušení ochrany cílů auditu nebo o neexistenci převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění.

40 Co se týče argumentu vycházejícího z údajného porušení zásady proporcionality, Parlament uvádí, že kromě toho, že tento argument je v podstatě zopakováním jiných argumentů žalobce, otázka dotčená v projednávaném případě nesouvisí s testem proporcionality, ale je spojena s poměřováním veřejného zájmu na ochraně dokumentu a veřejného zájmu na jeho zpřístupnění.

41 Konečně pokud jde o argument vycházející ze skutečnosti, že transparentnost může představovat převažující veřejný zájem na zpřístupnění dokumentu, na který se jinak vztahuje výjimka stanovená v čl. 4 odst. 2 nebo 3 nařízení č. 1049/2001, přehlíží podle Parlamentu toto tvrzení logiku uvedeného nařízení.

Závěry Tribunálu

42 Článek 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 povoluje, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřít přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

43 Ve věci, ve které byl vydán rozsudek Franchet a Byk v. Komise uvedený v bodě 9 výše (bod 109) Tribunál rozhodl, že čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 musí být vykládán tak, že toto ustanovení, jehož účelem je ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu, se použije pouze tehdy, jestliže zpřístupnění předmětných dokumentů může ohrozit dokončení inspekce, vyšetřování nebo auditu.

44 Na jednotlivé úkony v rámci vyšetřování nebo inspekce se sice může vztahovat výjimka vycházející z ochrany inspekce, vyšetřování a auditu, dokud vyšetřování nebo inspekce pokračuje, a to i v případě, že konkrétní vyšetřování nebo inspekce, v rámci nichž byla vypracována zpráva, k níž je požadován přístup, byly již skončeny (rozsudek Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše, bod 110).

45 Připustit však, že se na jednotlivé dokumenty, jež se týkají inspekce, vyšetřování nebo auditu, vztahuje výjimka uvedená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, dokud nejsou přijata opatření ohledně těchto řízení, by znamenalo, že by byl přístup k uvedeným dokumentům podmíněn nahodilou, budoucí a případně vzdálenou událostí, závislou na rychlosti a přičinlivosti jednotlivých orgánů. Takové řešení by bylo v rozporu s cílem spočívajícím v zaručení přístupu veřejnosti k dokumentům týkajícím se případných nesrovnalostí v řízení finančních zájmů za účelem poskytnutí občanům možnosti účinněji dohlížet na soulad výkonu veřejné moci s právem (rozsudek Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše, body 111 a 112).

46 Je tedy třeba ověřit, zda v okamžiku přijetí rozhodnutí, která jsou předmětem této věci, inspekce a vyšetřování, které mohly být zpřístupněním požadovaných dokumentů ohroženy, stále ještě probíhaly a zda pokračovaly v rámci přiměřené lhůty (rozsudek Franchet a Byk v. Komise, bod 9 výše, bod 113).

47 Z těchto vyjádření vyplývá, že výjimka z práva na přístup stanovená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 může být prohlášena za použitelnou na zprávu o auditu, jejíž zpřístupnění ohrožuje svým obsahem inspekci nebo vyšetřování, která stále probíhají v přiměřené lhůtě.

48 V projednávaném případě je v prvním pododstavci na straně 3 napadeného rozhodnutí odepření přístupu ke zprávě č. 06/02 ze strany Parlamentu na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 odůvodněno, s odkazem na rozsudek Franchet a Byk v. Komise uvedený v bodě 9 výše, formulací, že „administrativním útvarům [Parlamentu] musela být poskytnuta přiměřená lhůta ke zohlednění návrhů [obsažených v této zprávě č. 06/02] a k jejich okamžitému provedení, jak to vyžaduje článek 86 finančního nařízení".

49 Tentýž pododstavec napadeného rozhodnutí uvádí, že „by povolení přístupu ke [zprávě č. 06/02], byť jen částečného, mohlo v této fázi ohrozit její účinné použití, a tedy ‚cíl auditu'". V prvním a druhém pododstavci na straně 4 napadeného rozhodnutí dochází Parlament k tentokrát afirmativně formulovanému závěru, že takové zpřístupnění, byť jen částečné, by v této fázi „ohrozilo účinné použití obsahu [zprávy č. 06/02]" a také „porušilo cíl auditu".

50 Z těchto vyjádření vyplývá, že Parlament na základě rozsudku Franchet a Byk v. Komise uvedeného v bodě 9 výše tvrdí, že zpřístupnění zprávy č. 06/02 v době přijetí napadeného rozhodnutí, by bylo příliš předčasné na to, aby mohl ještě před jakoukoliv změnou rámce právních a správních předpisů týkajících se příspěvků na parlamentní asistenci řádně provést okamžité kroky doporučované v této zprávě.

51 Napadené rozhodnutí však nezmiňuje žádnou konkrétní inspekci nebo vyšetřování nebo jiné administrativní kontroly, které probíhaly v době přijetí tohoto rozhodnutí a jež představovaly provádění okamžitých akcí doporučovaných ve zprávě č. 06/02.

52 Napadené rozhodnutí se tak v části týkající se odepření přístupu ke zprávě č. 06/02 omezuje na abstraktní odkaz na nutnost poskytnout administrativním útvarům přiměřenou lhůtu k okamžitému provedení návrhů obsažených v této zprávě a na uvedení jednotlivých iniciativ zahájených za účelem změny rámce právní a správní úpravy týkající se parlamentní asistence.

53 V tomto ohledu odkaz na jednotlivé iniciativy zahájené za účelem reformy parlamentní asistence se netýká ani tak výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, která se vztahuje na ochranu cíle inspekce, vyšetřování a auditu, ale týká se spíše výjimky stanovené v čl. 4 odst. 3 téhož nařízení, která se vztahuje na ochranu rozhodovacího procesu orgánu. Parlament ostatně uvádí v tomto smyslu v horní části strany 4 napadeného rozhodnutí, že „zpřístupnění zprávy [č. 06/02] by v této fázi vážně ohrozilo rozhodovací proces Evropského parlamentu".

54 Jediný odkaz na případ konkrétního vyšetřování se v napadeném rozhodnutí nachází v části, která zamítá žádost o přístup k některým důvěrným částem jiných zpráv o auditu než zprávy č. 06/02 s odůvodněním, že by přístup k těmto částem vedl ke zveřejnění konkrétního případu údajného podvodu, který je vyšetřován Evropským úřadem pro boj proti podvodu (OLAF). Na otázku Tribunálu položenou na jednání, však Parlament uvedl, že zpráva č. 06/02 neobsahovala žádný konkrétní údaj umožňující určení konkrétních případů.

55 Parlament na jednání tvrdil, že v době přijetí napadeného rozhodnutí probíhaly inspekce a vyšetřování a jiné administrativní kontroly na základě zprávy č. 06/02. Jak je nicméně uvedeno v bodě 51 výše, uvedené rozhodnutí nezmiňuje žádné řízení tohoto druhu. Uvedené rozhodnutí, které se o těchto údajných řízeních nezmiňuje, tím spíše

neodůvodňuje, proč lhůty k jejich dokončení měly být v srpnu 2008 považovány za přiměřené lhůty, především pak to, jak by jejich řádné dokončení bylo narušeno zpřístupněním zprávy č. 06/02.

56 Parlament se na jednání dovolával také argumentu, že zpřístupnění zprávy č. 06/02 je v rozporu s povahou tohoto dokumentu. Podle Parlamentu se jedná o vnitřní dokument vypracovaný v rámci finančního nařízení, a nikoliv o dokument, který je předurčen ke zveřejnění, jako je zpráva Účetního dvora Evropské unie o plnění rozpočtu, která je každý rok zveřejňována v *Úředním věstníku Evropské unie.* Podle Parlamentu by zpřístupnění tohoto druhu vnitřního dokumentu mohlo vést interní auditory orgánů k tomu, že by byly zdrženlivější ve svých poznámkách, což by mělo za důsledek nižší účinnost interních auditů na zlepšení fungování dotyčných orgánů.

57 Úvodem je třeba uvést, že toto odůvodnění není v napadeném rozhodnutí uvedeno. Na stranách 2 a 3 uvedeného rozhodnutí Parlament sice citoval čl. 86 odst. 1 první pododstavec finančního nařízení, který uvádí, že interní auditor je poradcem orgánu v otázkách rizik. Nicméně z těchto citací, z nichž jedna je ostatně uvedena v jiné části napadeného rozhodnutí, než je část, v níž se nachází analýza žádosti o přístup ke zprávě č. 06/02, nevyvodil Parlament žádnou úvahu podobnou té, kterou uvedl poprvé na jednání. Ostatně skutečnost, že v projednávaném případě povolil Parlament alespoň částečný přístup k patnácti ze šestnácti zpráv o interním auditu uvedených v žádosti o přístup, naznačuje, že o tom, zda bude přijato rozhodnutí Parlamentu o poskytnutí nebo odepření přístupu, nerozhodla ani tak povaha vnitřního dokumentu těchto zpráv o auditu, ale rozhodly o tom spíše konkrétní téma a obsah těchto zpráv.

58 S ohledem na výše uvedené je třeba mít za to, že Parlament v napadeném rozhodnutí z právního hlediska dostatečně neprokázal, že přístup ke zprávě č. 06/02 by vedl k porušení ochrany cílů auditu. Ač tedy není potřeba zkoumat otázku existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění, je třeba dojít k závěru, že napadené

rozhodnutí, v rozsahu, v němž odepírá přístup ke zprávě č. 06/02 na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, není opodstatněné.

*K porušení čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001*

Argumenty účastníků řízení

59 Žalobce, podporovaný vedlejšími účastníky, tvrdí, že Parlament se v projednávaném případě neprávem dovolával výjimky z práva na přístup stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001, jejímž účelem je ochrana rozhodovacího procesu orgánu.

60 Odůvodnění napadeného rozhodnutí vycházející ze skutečnosti, že využití příspěvků na parlamentní asistenci členy Parlamentu je citlivé téma, které sledují sdělovací prostředky s velkým zájmem, a ze skutečnosti, že zpřístupnění zprávy č. 06/02 by mohlo odklonit rozhodovací proces, představuje totiž podle žalobce spíše politické než právní tvrzení, spočívající navíc na předpokladu, že transparentnost a informovanost veřejnosti by bránily řádnému průběhu správní a legislativní činnosti. Podle žalobce tím napadené rozhodnutí zpochybňuje základní zásadu transparentnosti.

61 Žalobce tvrdí, že převažující zájem veřejnosti na tom, aby byla informována, Parlament nijak nezohlednil v napadeném rozhodnutí. Podle žalobce je však třeba mít spíše za to, že rozhodovací proces demokratického orgánu v legislativní a správní oblasti, nemůže být informováním veřejnosti v zásadě narušen. Uvádí, že převažující veřejný

zájem na zpřístupnění je významnější než snaha oddálit nebezpečí, které je ostatně hypotetické, že veřejná diskuze bude tímto zpřístupněním narušena. Podle žalobce napadené rozhodnutí neobsahuje žádné náležité odůvodnění, které by mohlo v projednávaném případě odůvodnit použití výjimky ze zásady transparentnosti.

62 Žalobce tvrdí, že zvláštního významu, který je v nařízení č. 1049/2001 přikládán transparentnosti, pokud jde o dokumenty a informace spadající do legislativní činnosti, se nelze dovolávat ve snaze odůvodnit nesplnění povinnosti transparentnosti v jiných oblastech činnosti Parlamentu, zejména v oblasti administrativních činností. Podle žalobce se transparentnost nevztahuje pouze na legislativní oblast, ale použije se také na výkonnou funkci orgánu, pokud jde o jeho administrativní, nelegislativní a vnitřní činnost.

63 Žalobce uvádí, že snaha Parlamentu omezit zásadu transparentnosti jakožto převažujícího veřejného zájmu na legislativní proces poté, co byl návrh této povahy zveřejněn, svědčí o úzkém a nesprávném pohledu na projednávaný případ a základní zásady nařízení č. 1049/2001. Parlament podle něho neprávem popírá, že zpráva č. 06/02 stanoví zásady, na kterých může být založena reforma právního rámce, a uměle odděluje legislativní proces od interinstitucionální diskuse, která obecně předchází předložení formálního legislativního návrhu Komisí.

64 I kdyby byl učiněn závěr, že rozsudek Švédsko a Turco v. Komise uvedený v bodě 28 výše se týká pouze převažujícího zájmu na transparentnosti v legislativní oblasti, má žalobce za to, že převažující zájem na transparentnosti diktuje totéž právo na přístup, pokud jde, jako v projednávaném případě, o oblasti týkající se správy veřejných financí.

65 Parlament tvrdí, pokud jde o odkaz na rozsudek Švédsko a Turco v. Rada uvedený v bodě 28 výše, který učinil žalobce, že zpráva č. 06/02 představuje zprávu o interním auditu vypracovanou v rámci finančního nařízení, a nikoliv zprávu o externím auditu nebo právní stanovisko. Podle Parlamentu v době přijetí napadeného rozhodnutí neprobíhal žádný legislativní proces, takže nebylo možné se v projednávaném případě odvolávat na zvýšenou transparentnost zaručenou v čl. 12 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Zásady formulované v rozsudku Švédsko a Turco v. Rada uvedeném v bodě 28 výše, který byl vydán v souvislosti se žádostí o přístup k právnímu stanovisku předloženému v legislativním kontextu, nemohou být podle Parlamentu ve stejné podobě použity na projednávaný případ, který se týká zprávy o interním auditu vypracované mimo legislativní proces.

66 Parlament uvádí, že když napadené rozhodnutí kvalifikuje zprávu č. 06/02 jako „významný referenční dokument", odkazuje tím na „citlivý a komplexní rozhodovací proces", který v té době probíhal, a nikoliv na legislativní proces, který v té době neprobíhal. Podle Parlamentu žalobce tak neidentifikoval žádný převažující veřejný zájem na zpřístupnění. Parlament tvrdí, že samotný zájem dovolávaný žalobcem, který se vztahuje k legislativním dokumentům, nemůže být uplatněn na zprávu o interním auditu.

67 Parlament tvrdí, že žalobce neprávem považuje zprávu č. 06/02 za formu „legislativního návrhu", kterou je třeba přezkoumat podle úvah uvedených v rozsudku Švédsko a Turco v. Rada uvedeného v bodě 28 výše. Podle Parlamentu všechny argumenty týkající se nutnosti, aby se občané účastnili široké diskuze o obsahu této zprávy na základě uvedeného rozsudku, jsou tedy neopodstatněné.

68 Parlament tvrdí, že napadené rozhodnutí neuvádí kategoricky a neodůvodněně, že je potřeba zachovat důvěrnost, ale naopak popisuje mnohé podněty uskutečněné v té době a citlivý a komplexní rozhodovací proces, který stále probíhal v době přijetí tohoto rozhodnutí. Kromě toho všechny ostatní předcházející pokusy o reformu v předmětné oblasti byly podle něho neúspěšné a situace v roce 2008 byla ještě nejistější, jak

pokud šlo o zásadu reformy, tak o její konkrétní prováděcí pravidla. Parlament tvrdí, že v tomto kontextu mohl mít důvodnou obavu, že proces reformy znovu nebude úspěšný, pokud bude zpráva č. 06/02 zpřístupněna. Uvádí, že toto zpřístupnění by totiž umožnilo použití některých údajů z této zprávy k tomu, aby diskuze ztroskotala a aby reforma byla zpomalena. Parlament tvrdí, že v červenci 2008 ostatně přijal přechodná a naléhavá opatření, jejichž cílem bylo čelit nebezpečí ztroskotání procesu reformy. Podle něho tedy žalobce neprávem tvrdí, že bylo nesprávné, že se Parlament dovolával probíhajícího rozhodovacího procesu k tomu, aby zamítl žádost o přístup na základě čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.

Závěry Tribunálu

69 Článek 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 stanoví ve svém prvním pododstavci, že „[p]řístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění“.

70 Podle ustálené judikatury platí, že použití této výjimky předpokládá, že je prokázáno, že přístup k předmětnému dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití, mohl konkrétně a skutečně porušit ochranu rozhodovacího procesu orgánu a že toto nebezpečí porušení bylo rozumně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické (kromě judikatury připomenuté v bodech 29 a 30 výše viz v tomto smyslu také rozsudek Tribunálu ze dne 18. prosince 2008, Muñiz v. Komise, T-144/05, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 74).

71 Navíc k tomu, aby bylo možné použít výjimku stanovenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení č. 1049/2001, musí být ohrožení rozhodovacího procesu vážné. Tak je tomu zejména tehdy, když má zpřístupnění předmětného dokumentu podstatný dopad na rozhodovací proces. Posouzení vážnosti závisí na všech okolnostech věci, zejména na nepříznivých účincích tohoto zpřístupnění na rozhodovací proces dovolávaných orgánem (rozsudek Muñiz v. Komise, bod 70 výše, bod 75).

72 Nejprve je třeba uvést, že zpráva č. 06/02, která je zprávou o auditu vypracovanou útvarem interního auditu Parlamentu podle článku 86 finančního nařízení, je dokumentem, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití.

73 Dále je jasné, že tento dokument, který podle znění napadeného rozhodnutí „uvádí zásady, na nichž by mohla být založena změna právního rámce parlamentní asistence“ a „obsahuje návrhy vyžadující rozhodnutí příslušných politických orgánů“, se vztahoval k záležitosti, v níž orgán dosud nerozhodl.

74 V tomto ohledu není vážně zpochybňováno, že rozhodnutí týkající se statutu členů Parlamentu přijatá Parlamentem před napadeným rozhodnutím nevyčerpala otázku, která je obšírnější než reforma statutu parlamentní asistence. Rozhodovací proces Parlamentu, ať již jej prováděl tento orgán sám nebo spolu s Radou, Komisí a členskými státy, těmito rozhodnutími tedy neskončil.

75 Je tudíž třeba přezkoumat, zda v napadeném rozhodnutí Parlament náležitě prokázal, že zpřístupnění zprávy čl. 06/02 by vážně ohrozilo rozhodovací proces a v případě, že ano, zda neexistoval převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

76 V napadeném rozhodnutí Parlament uvedl, že „rozhodovací proces, který je citlivý a komplexní, v rámci něhož představuje [zpráva č. 06/02] významný referenční dokument“ stále probíhá a že „to, jak členové Parlamentu využívají prostředky, které jsou jim dány k dispozici, je citlivé téma, které sledují sdělovací prostředky s velkým zájmem“ (poslední pododstavec na straně 3 napadeného rozhodnutí). Parlament dále tvrdil, že „skutečnosti uvedené ve zprávě č. 06/02 by mohly být využity k odvedení diskuze o reformě systému jiným směrem a ohrozit rychlou reformu“ (strana 4 nahoře napadeného rozhodnutí). Proto Parlament uvedl, že „zpřístupnění [zprávy č. 06/02] by vážně ohrozilo rozhodovací proces Parlamentu, ale ‚nejen ten‘, jelikož předmětná reforma nemůže být úspěšně provedena jen Parlamentem samotným“ (tamtéž). V další části napadeného rozhodnutí Parlament opakoval stejné tvrzení týkající se ohrožení jeho rozhodovacího procesu.

77 Z tohoto odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že odepření přístupu je v podstatě založeno na obavě, že skutečnosti uvedené ve zprávě č. 06/02 „by mohly“ být využity k odvedení diskuze o reformě jiným směrem.

78 Napadené rozhodnutí však neobsahuje žádný hmatatelný poznatek umožňující dojít k závěru, že toto nebezpečí ohrožení rozhodovacího procesu bylo v době jeho přijetí rozumně předvídatelné, a nikoliv čistě hypotetické.

79 Napadené rozhodnutí se především vůbec nezmiňuje o tom, že v době jeho přijetí byl rozhodovací pokus ohrožen nebo že existovaly snahy o jeho ohrožení, ani o objektivních důvodech umožňujících rozumně předvídat, že k takovému ohrožení by došlo v případě zpřístupnění zprávy č. 06/02.

80 V tomto ohledu okolnost, že využití finančních prostředků členy Parlamentu, které jim byly dány k dispozici, je citlivé téma, které sledují sdělovací prostředky s velkým zájmem – což ostatně žalobce nepopírá, ba spíše naopak – nemůže sama o sobě představovat dostatečný objektivní důvod k obavě z vážného ohrožení rozhodovacího procesu, jinak by totiž byla zpochybněna samotná zásada transparentnosti stanovená Smlouvou o ES.

81 Rovněž údajná komplexita rozhodovacího procesu sama o sobě nepředstavovala zvláštní důvod k obavě, že by zpřístupnění zprávy č. 06/02 vážně ohrozilo tento proces.

82 Co se týče skutečnosti předložené Parlamentem, že několik pokusů o reformu parlamentní asistence skončilo v minulosti neúspěšně, je nutno konstatovat, že není v napadeném rozhodnutí uvedena. Byla předložena příliš pozdě až před Tribunálem, a to aniž bylo uvedeno, že tyto neúspěchy byly způsobeny ohrožením rozhodovacího procesu vyplývajícího ze zpřístupnění citlivých informací.

83 V každém případě i kdyby Parlament prokázal, že zpřístupnění zprávy č. 06/02 by vážně ohrozilo jeho rozhodovací proces, je nutno konstatovat, že napadené rozhodnutí neobsahuje žádné odůvodnění, pokud jde o otázku, zda převažující veřejný zájem přesto nevyžadoval zpřístupnění uvedené zprávy.

84 Tvrzení obsažené v napadené zprávě, podle něhož „potvrzující žádost neobsahuje žádný argument, který by mohl odůvodnit zpřístupnění", nemůže být totiž považováno za tvrzení představující takové odůvodnění. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 nemusí žadatel uvádět důvody žádosti.

85 S ohledem na výše uvedené úvahy, z nichž vyplývá, že Parlament v napadeném rozhodnutí neprokázal, že přístup ke zprávě č. 06/02 by vážně ohrozil jeho rozhodovací proces a že v každém případě neodůvodnil odepření přístupu ve vztahu k požadavku neexistence převažujícího veřejného zájmu, je třeba dospět k závěru, že napadené rozhodnutí není opodstatněné v rozsahu, v němž odepírá přístup ke zprávě č. 06/02 na základě čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001.

86 Za těchto podmínek je třeba vyhovět projednávané žalobě a zrušit napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž odepírá žalobci přístup ke zprávě č. 06/02.

**K nákladům řízení**

87 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce téhož jednacího řádu členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení.

88 Vzhledem k tomu, že žalobce požadoval náhradu nákladů řízení a Parlament neměl ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedenému uložit náhradu nákladu řízení. Dánské království, Finská republika a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (druhý senát)

rozhodl takto:

**1) Rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 11. srpna 2008 č. A (2008) 10636 se zrušuje v rozsahu, v němž odepírá přístup ke zprávě útvaru interního auditu Parlamentu č. 06/02 ze dne 9. ledna 2008 nazvané „Audit příspěvků na parlamentní asistenci".**

**2) Parlament ponese vlastní náklady řízení, jakož i náklady vynaložené Ciarán Tolandem.**

**3) Dánské království, Finská republika a Švédské království ponesou vlastní náklady řízení.**

Forwood Dehousse Schwarcz

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 7. června 2011.

Podpisy.