Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (ôsma komora)

z 15. septembra 2016*

„Prístup k dokumentom — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Dokumenty vypracované v rámci prípravných prác, ktoré viedli k prijatiu smernice o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov — Zamietnutie prístupu — Výnimka vzťahujúca sa na ochranu súdneho konania a právneho poradenstva — Výnimka vzťahujúca sa na ochranu rozhodovacieho procesu — Prevažujúci verejný záujem“

Vo veci T-796/14,

Philip Morris Ltd, so sídlom v Richmonde (Spojené kráľovstvo), v zastúpení: K. Nordlander a M. Abenhaïm, advokáti,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: J. Baquero Cruz a F. Clotuche-Duvieusart, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh podľa článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Komisie Ares (2014) 3142109 z 24. septembra 2014, ktorým Komisia odmietla poskytnúť žalobkyni plný prístup k požadovaným dokumentom s výnimkou upravených osobných údajov, ktoré sa v ňom nachádzajú,

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

v zložení: predseda komory D. Gratsias, sudcovia M. Kăncheva a C. Wetter (spravodajca),

tajomník: L. Grzegorczyk, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. januára 2016,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: angličtina.

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 E-mailom z 22. januára 2014 žalobkyňa Philip Morris Ltd podala na Generálny sekretariát Európskej komisie viacero žiadostí o prístup k dokumentom podľa 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, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/003, s. 331).

2 Všetky uvedené žiadosti sa týkali legislatívneho konania vedúceho k prijatiu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES (Ú. v. EÚ L 127, 2014, s. 1, ďalej len „DPT“).

3 E-mailom z 21. februára 2014 generálne riaditeľstvo (GR) Komisie „Zdravie a ochrana spotrebiteľov“ informovalo žalobkyňu, že vzhľadom na značný rozsah dotknutých dokumentov nie je schopné odpovedať na jej žiadosť v lehote stanovenej v článku 7 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001, a v súlade s článkom 6 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 navrhlo nájsť vhodné riešenie.

4 Listom z 10. marca 2014 žalobkyňa prijala návrh GR „Zdravie a ochrana spotrebiteľov“ spočívajúci v rozdelení požadovaných dokumentov do viacerých častí. Odmietla však tento návrh, ak by mal znamenať, že by v dôsledku toho nedostala k 25. aprílu 2014 odpoveď vo vzťahu k všetkým dokumentom, ktorých sa týkali jej žiadosti.

5 V liste z 21. marca 2014 vedúci oddelenia D4 „Látky ľudského pôvodu a boj proti fajčeniu“ GR „Zdravie a ochrana spotrebiteľov“ uviedol, že lehota navrhnutá žalobkyňou nie je primeraná, a spresnil, že inštitúcia by mala mať možnosť vyvážiť na jednej strane záujem verejnosti na prístupe k dokumentom a na druhej strane z toho vyplývajúcu pracovnú záťaž, s cieľom chrániť v konkrétnom prípade záujem na riadnej správe vecí verejných. Zároveň spresnil, že sa touto otázkou budú čo najskôr zaoberať s cieľom stanoviť ďalší postup a použiteľné lehoty.

6 Listom z 2. apríla 2014 riaditeľ GR „Zdravie a ochrana spotrebiteľov“ odpovedal na niektoré žiadosti o prístup a informoval žalobkyňu, že toto GR sa zaoberá žiadosťami týkajúcimi sa ostatných dokumentov identifikovanými v rôznych častiach.

7 Žalobkyňa listom z 23. apríla 2014 pripomenula Komisii, že vzhľadom na absenciu dohody o vhodnom riešení je Komisia viazaná lehotami podľa článku 7 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001, a spresnila, že si vyhradzuje právo podať žalobu v prípade, že jej žiadosti nebudú vybavené k 1. máju 2014. Požiadala aj o miernu úpravu poradia priority jednotlivých častí, čo Komisia v prevažnej časti akceptovala.

8 Svojou pôvodnou odpoveďou z 15. mája 2014 GR „Zdravie a ochrana spotrebiteľov“ poskytlo plný prístup (po odstránení osobných údajov) k väčšine z dokumentov spadajúcich do časti 1 (celkovo 39 dokumentov), časti 3 (celkovo 24 dokumentov) a časti 5 (celkovo 5 dokumentov). Uviedlo, že preskúmanie dokumentov v častiach 2 a 4, ako aj časti dokumentov spadajúcich do časti 3 ešte prebieha. Komisia poskytla vo vzťahu k 13 dokumentom v častiach 1 a 3 čiastočný prístup. Zamietnutie plného prístupu bolo odôvodnené ochranou rozhodovacieho procesu (podľa článku 4 ods. 3 druhého pododseku nariadenia č. 1049/2001), právneho poradenstva (podľa článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001), medzinárodných vzťahov [podľa článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001], obchodných záujmov fyzickej alebo právnickej osoby (podľa článku 4 ods. 2 prvej zarážky nariadenia č. 1049/2001), ako aj ochrany súkromia a integrity jednotlivca [podľa článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1049/2001].

9 Listom zo 6. júna 2014 žalobkyňa predložila Komisii opakovanú žiadosť smerujúcu k úplnému prístupu k 13 dokumentom, ku ktorým Komisia poskytla len čiastočný prístup.

10 Generálny sekretariát Komisie 1. júna 2014 v súlade s článkom 8 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 predĺžil lehotu na odpoveď o pätnásť pracovných dní.

11 Žalobkyni bola 23. júla 2014 zaslaná druhá predbežná odpoveď.

12 Komisia prijala 24. septembra 2014 rozhodnutie Ares (2014) 3142109 v nadväznosti na opakovanú žiadosť (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým zamietla poskytnúť plný prístup k šiestim z trinástich dokumentov, ktorých sa týkala opakovaná žiadosť.

13 Toto zamietnutie bolo odôvodnené potrebou ochrany:

— súkromia a integrity jednotlivca [článok 4 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1049/2001], pokiaľ ide o dokumenty č. 1 a 3 až 7,

— právneho poradenstva (článok 4 ods. 2 druhá zarážka nariadenia č. 1049/2001), pokiaľ ide o dokument č. 1,

— súdnych konaní (článok 4 ods. 2 druhá zarážka nariadenia č. 1049/2001), pokiaľ ide o dokumenty č. 3 až 7,

— rozhodovacieho procesu (článok 4 ods. 3 prvý pododsek nariadenia č. 1049/2001), pokiaľ ide o dokumenty č. 1 a 3 až 7,

— subsidiárne, rozhodovacieho procesu (článok 4 ods. 3 druhý pododsek nariadenia č. 1049/2001), pokiaľ ide o dokumenty č. 1 a 3 až 7.

14 Komisia ďalej dospela k záveru, že neexistuje prevažujúci verejný záujem v zmysle článku 4 ods. 2 *in fine* nariadenia č. 1049/2001 a článku 4 ods. 3 prvého a druhého pododseku tohto nariadenia, ktorý by napriek tomu odôvodňoval zverejnenie dokumentov.

15 Napokon, na základe použitia článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 Komisia poskytla úplný prístup, pokiaľ ide o dokumenty č. 2 a 8 až 13, a širší čiastočný prístup, pokiaľ ide o dokumenty č. 1 a 3. Domnievala sa, že dodatočný čiastočný prístup k zvyšným dokumentom (dokumenty č. 1 a 3 až 7) nie je možný, keďže, ako už bolo vysvetlené, začiernené časti týchto dokumentov spadajú pod výnimky, na ktoré sa odvolala.

Konanie a návrhy účastníkov konania

16 Návrhom doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 4. decembra 2014 žalobkyňa podala túto žalobu.

17 Dňa 16. marca 2015 predložila Komisia vyjadrenie k žalobe.

18 Všeobecný súd (ôsma komora) na základe článku 47 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu z 2. mája 1991 rozhodol, že druhá výmena vyjadrení účastníkov konania nie je potrebná.

19 Na základe návrhu sudcu spravodajcu Všeobecný súd (ôsma komora) rozhodol o otvorení ústnej časti konania.

20 Uznesením z 11. novembra 2015 Všeobecný súd na základe článku 91 písm. c) Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu uložil Komisii, aby predložila kópiu požadovaných dokumentov, pričom uviedol, že v súlade s článkom 104 uvedeného rokovacieho poriadku tieto dokumenty nebudú zaslané žalobkyni. Komisia tejto žiadosti vyhovela v stanovenej lehote.

21 Uznesením predsedu ôsmej komory Všeobecného súdu zo 16. decembra 2015 boli veci T-796/14, T-800/14 a T-18/15 v súlade s článkom 68 ods. 1 rokovacieho poriadku spojené na účely ústnej časti konania.

22 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky položené Všeobecným súdom boli vypočuté na pojednávaní 21. januára 2016.

23 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:

— vyhlásil žalobu za prípustnú,

— zrušil napadnuté rozhodnutie v rozsahu, v akom zamieta plný prístup k dokumentom č. 1 a 3 až 7 vymenovaným v žalobe, s výnimkou údajov týkajúcich sa ochrany súkromia a integrity jednotlivca,

— uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

24 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu,

— uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

25 Na podporu svojej žaloby žalobkyňa uvádza tri žalobné dôvody, pričom prvý je založený na nedostatku odôvodnenia, druhý na porušení článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 a tretí na porušení článku 4 ods. 3 tohto nariadenia.

O prvom žalobnom dôvode založenom na nedostatku odôvodnenia napadnutého rozhodnutia

26 Žalobkyňa vytýka Komisii, že svoje rozhodnutie o zamietnutí čiastočného prístupu nedostatočne odôvodnila. Komisia totiž najprv uviedla všeobecné tvrdenia, aby odôvodnila svoje zamietnutie, bez toho, aby spresnila relevantné dôvody a skutkové okolnosti každého zo zamietnutí. Ďalej, pokiaľ ide o otázku existencie prevažujúceho verejného záujmu, namiesto toho, aby zvážila požiadavky pre každý dôvod osobitne, Komisia vykonala rovnaké vyhodnotenie všetkých rôznych dôvodov a dokumentov. Z tohto dôvodu je potrebné napadnuté rozhodnutie zrušiť. Okrem toho pri použití výnimky podľa článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 napadnuté rozhodnutie neuvádza vysvetlenie, či bolo dôvodom pri každom začiernení to, že sa týkalo „právneho stanoviska“ alebo „súdneho konania“. Napokon v rámci prístupu k dokumentom, ktoré sa týkajú legislatívneho procesu, nemôže byť zásada rovnosti zbraní relevantná.

27 Komisia namieta voči dôvodnosti týchto tvrdení.

28 Na úvod je potrebné poznamenať, že podľa ustálenej judikatúry je povinnosť odôvodnenia podstatnou formálnou náležitosťou, ktorú treba odlišovať od otázky dôvodnosti odôvodnenia, ktorá sa týka zákonnosti sporného aktu z vecného hľadiska (rozsudky z 22. marca 2001, Francúzsko/Komisia, C-17/99, EU:C:2001:178, bod 35; a z 26. októbra 2011, Dufour/ECB, T-436/09, EU:T:2011:634, bod 52).

29 Podľa ustálenej judikatúry sa má odôvodnenie vyžadované podľa článku 296 ZFEÚ prispôsobiť povahe predmetného aktu a musia z neho jasne a jednoznačne vyplývať úvahy inštitúcie, ktorá akt prijala, a to spôsobom umožňujúcim dotknutým osobám spoznať odôvodnenia prijatého opatrenia a príslušnému súdu vykonať svoju právomoc preskúmania. Nevyžaduje sa, aby boli v odôvodnení presne uvedené všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, pretože otázka, či odôvodnenie aktu spĺňa požiadavky uvedeného článku, sa má posudzovať s ohľadom nielen na jeho znenie, ale tiež na jeho kontext, ako aj na súhrn právnych pravidiel upravujúcich predmetnú oblasť (rozsudky z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 63; zo 6. marca 2003, Interporc/Komisia, C-41/00 P, EU:C:2003:125, bod 55; z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 80; a z 19. novembra 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, neuverejnený, EU:T:2014:975, bod 20).

30 Pokiaľ ide o žiadosť o prístup k dokumentom, každé rozhodnutie inštitúcie na základe výnimiek stanovených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001 musí byť odôvodnené. Pokiaľ inštitúcia zamietne prístup k dokumentu, ktorého zverejnenie sa od nej požaduje, je povinná poskytnúť vysvetlenia jednak, pokiaľ ide o to, ako môže prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne narušiť verejný záujem chránený výnimkou stanovenou v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, na ktorú sa táto inštitúcia odvoláva, a jednak, či v prípadoch stanovených v odsekoch 2 a 3 tohto článku neexistuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie dotknutého dokumentu (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 48 a 49; z 11. marca 2009, Borax Europe/Komisia, T-121/05, neuverejnený, EU:T:2009:64, bod 37, a z 12. septembra 2013, Besselink/Rada, T-331/11, neuverejnený, EU:T:2013:419, bod 96).

31 Prislúcha teda inštitúcii, ktorá odmietla prístup k dokumentu, predložiť odôvodnenie umožňujúce pochopiť a overiť jednak to, či sa požadovaného dokumentu skutočne týka oblasť, na ktorú sa vzťahuje uvádzaná výnimka, a jednak to, či potreba ochrany súvisiaca s touto výnimkou je skutočná (rozsudky z 26. apríla 2005, Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, EU:T:2005:143, bod 61; a z 12. septembra 2013, Besselink/Rada, T-331/11, neuverejnený, EU:T:2013:419, bod 99).

32 V prejednávanej veci z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia vyplýva, že Komisia založila zamietnutie úplného prístupu, v rozsahu relevantnom pre prejednávanú vec, na výnimkách stanovených v článku 4 ods. 2 druhej zarážke (ochrana súdneho konania a právneho poradenstva) a v článku 4 ods. 3 prvom a druhom pododseku (ochrana rozhodovacieho procesu) nariadenia č. 1049/2001.

33 V spojení s pôvodným rozhodnutím z tohto odôvodnenia rovnako vyplýva, že sporné dokumenty, vo vzťahu ku ktorým bol poskytnutý čiastočný prístup, sú nasledujúce:

— dokument č. 1: „Záznam do spisu – Stretnutie Sekcie C6 s LS a SG“ zo 6. mája 2011, obsahujúci zápisnicu zo stretnutia medzi zástupcami GR „Zdravie a ochrana spotrebiteľov“ a právnym servisom Komisie,

— dokument č. 3: zápisnica zo stretnutia pilotnej skupiny pre analýzu vplyvu revízie smernice o tabakových výrobkoch, ktoré sa uskutočnilo 19. júla 2012,

— dokument č. 4: e-mail úradníka GR „Podnikanie a priemysel“ z 13. marca 2012 týkajúci sa niektorých otázok, ktoré boli predmetom vnútornej diskusie v priebehu vypracovania smernice o tabakových výrobkoch,

— dokument č. 5: e-mail úradníka GR „Vnútorný trh a služby“ z 11. mája 2011 adresovaný rôznym generálnym riaditeľstvám, ktorý sa týkal štvrtého stretnutia pilotnej skupiny pre analýzu vplyvu,

— dokument č. 6: e-mail úradníka GR „Vnútorný trh a služby“ z 20. marca 2012 adresovaný rôznym generálnym riaditeľstvám,

— dokument č. 7: e-mail úradníka GR „Vnútorný trh a služby“ z 20. júla 2012 adresovaný viacerým úradníkom tohto generálneho riaditeľstva, obsahujúci zápisnicu zo stretnutia rôznych útvarov Komisie z 19. júla 2012.

34 Komisia sa na jednej strane domnievala, že zverejnenie dokumentu č. 1, ktorý obsahuje stanovisko právneho servisu, by porušilo ochranu právnych stanovísk, na ktoré sa vzťahuje výnimka podľa článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001, chrániaca záujem inštitúcie žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská. Zverejnenie by prenieslo do verejnej sféry vnútorné stanoviská o veľmi citlivých otázkach, ktoré sa stali predmetom súdneho sporu. Pokiaľ ide o dokumenty č. 3 až 7, ktoré boli vypracované pre vnútornú potrebu v rámci predbežných porád a konzultácií týkajúcich sa prijímania legislatívnych návrhov a ktoré obsahovali pripomienky viacerých útvarov Komisie, pokiaľ ide o balenie a označovanie tabakových výrobkov a spôsoby ich predaja, domnievala sa, že ich zverejnenie by zasiahlo do súdnych konaní, ktoré sú taktiež chránené prostredníctvom výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001.

35 Komisia sa domnievala, že tak v rámci ochrany právnych stanovísk, ako aj v rámci ochrany súdnych konaní by mohlo mať úplné zverejnenie požadovaných dokumentov negatívny dosah na jej možnosť účinne obhajovať platnosť DPT. Uviedla, že toto nebezpečenstvo narušenia chráneného záujmu nie je hypotetické, ale skutočné a hmatateľné, a v tejto súvislosti odkázala na:

— žalobu, ktorú na Súdnom dvore Európskej únie podalo Poľsko proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie [vec, v ktorej bol medzitým vydaný rozsudok zo 4. mája 2016, Poľsko/Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323)],

— skutočnosť, že prijatie DPT bolo silne kritizované tabakovým priemyslom, a že preto je možné v blízkej budúcnosti očakávať prejudiciálne otázky týkajúce sa platnosti tejto smernice a opatrení prijatých členskými štátmi rovnako, ako to bolo v prípade prvej smernice o tabakových výrobkoch,

— skutočnosť, že medzičasom samotná žalobkyňa oznámila začatie súdneho konania pred High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) [Najvyšší súd (Anglicko a Wales), divízia Queen’s Bench (správny senát), Spojené kráľovstvo], smerujúceho proti DPT, z čoho s najväčšou pravdepodobnosťou vyplýva, že Súdny dvor Európskej únie bude rozhodovať o veci v prejudiciálnom konaní,

— rôzne spory prebiehajúce pred Svetovou obchodnou organizáciou (WTO) (tento dôvod bol uvedený výlučne v rámci výnimky týkajúcej sa súdnych konaní pre dokumenty č. 3 až 7).

36 Komisia sa ďalej domnievala, že zverejnenie dokumentov č. 1 a 3 až 7 by vážne zasiahlo aj do rozhodovacieho procesu v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001. Vzhľadom na konania pred Súdnym dvorom Európskej únie týkajúce sa smernice o tabakových výrobkoch Komisia nemohla vylúčiť, že v prípade jej zrušenia bude opätovne potrebné začať legislatívny rozhodovací proces v tejto oblasti a že tento rozhodovací proces by bol významne ovplyvnený úplným zverejnením dokumentov, ktoré obsahujú úvahy na túto tému. V tomto kontexte dospela Komisia v napadnutom rozhodnutí k záveru, že zverejnenie začiernených častí predmetných dokumentov by zasiahlo do rozhodovacieho procesu v zmysle článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia č. 1049/2001, a že kým prebieha súdne konanie, nemožno rozhodovací proces pokladať za definitívne ukončený. Komisia sa subsidiárne domnievala, že na dokumenty sa vzťahuje aj výnimka stanovená v druhom pododseku článku 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001.

37 Na druhej strane Komisia vylúčila existenciu prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie. Aj keď Komisia uznala dôležitosť transparentnosti na účely umožnenia účasti občanov v demokratickom procese, ako aj domnienku transparentnosti, pokiaľ ide o dokumenty týkajúce sa legislatívneho procesu, napriek tomu sa domnievala, že ochrana jej vnútorných úvah, zásady rovnosti zbraní a jej rozhodovacieho procesu má väčšiu dôležitosť. Okrem toho sa domnievala, že záujem, na ktorý sa odvolala žalobkyňa, bol súkromný, a nie verejný.

38 Je potrebné poznamenať, že z týchto odôvodnení napadnutého rozhodnutia vyplýva, že v súlade s judikatúrou citovanou v bodoch 29 a 30 vyššie Komisia poskytla dostatočne jasné a zrozumiteľné odôvodnenie dôvodov, pre ktoré sa domnievala na jednej strane, že prístup k požadovaným dokumentom by konkrétne a skutočne narušil záujem chránený výnimkami stanovenými v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, na ktoré sa táto inštitúcia odvolala, a na druhej strane, že neexistuje prevažujúci verejný záujem, ktorý by predsa len odôvodňoval ich zverejnenie.

39 Navyše je potrebné dodať, že ako to vyplýva z písomných vyjadrení žalobkyne, odôvodnenie napadnutého rozhodnutia jej umožnilo pochopiť dôvody zamietnutia prístupu a vypracovať svoju žalobu. Okrem toho je toto odôvodnenie tiež dostatočné na to, aby umožnilo Všeobecnému súdu vykonať preskúmanie.

40 Vzhľadom na uvedené je potrebné dospieť k záveru, že napadnuté rozhodnutie je dostatočne odôvodnené. Otázka dôvodnosti výnimiek použitých vo vzťahu k požadovaným dokumentom bude predmetom preskúmania v rámci druhého a tretieho žalobného dôvodu.

41 Prvý žalobný dôvod je preto potrebné zamietnuť ako nedôvodný.

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

42 Druhým žalobným dôvodom žalobkyňa Komisii vytýka v prvom rade to, že nepreukázala, ako by zverejnenie v každom prípade konkrétne a skutočne narušilo ochranu právnych stanovísk a súdnych konaní. V druhom rade sa domnieva, že výnimka týkajúca sa súdnych konaní nie je uplatniteľná.

43 Pokiaľ ide o odôvodnenie v súvislosti s právnymi stanoviskami, žalobkyňa sa domnieva, že ako všeobecné pravidlo platí, že inštitúcie sú povinné zverejniť stanoviská svojich právnych servisov týkajúce sa legislatívneho procesu, a že Komisia neposkytla žiadne vysvetlenie na preukázanie toho, prečo by v prejednávanej veci úplné zverejnenie dotknutých dokumentov konkrétne a skutočne narušilo ochranu právnych stanovísk. Neurčité odkazy na schopnosť právneho servisu obhájiť platnosť DPT pritom nemôžu byť relevantné ani pre výnimku chrániacu právne stanoviská a ani pre výnimku chrániacu „súdne konania“. Napokon, Komisia neuskutočnila ani podrobné a špecifické posúdenie toho, či by prevažujúci verejný záujem mohol odôvodniť sprístupnenie každého z dotknutých dokumentov.

44 Pokiaľ ide o výnimku týkajúcu sa súdnych konaní, žalobkyňa sa domnieva, že táto výnimka nie je použiteľná. Dotknuté dokumenty boli vypracované výlučne v rámci predbežných porád a konzultácií týkajúcich sa prijímania príslušného legislatívneho návrhu a žiaden z týchto dokumentov nebol vytvorený v rámci súdneho konania, či už prebiehajúceho, uzavretého alebo budúceho.

45 Pokiaľ ide o odkaz Komisie na konanie pred WTO, žalobkyňa tvrdí, že povinnosť vykladať výnimky reštriktívne musí toto konanie nevyhnutne vylučovať, keďže mechanizmus riešenia sporov v rámci WTO nepredstavuje „súdny orgán“. Okrem toho konanie pred WTO sa zakladá na úplne inom právnom poriadku, čiže požadované dokumenty nemôžu byť pre konanie pred WTO relevantné.

46 Komisia namieta voči dôvodnosti týchto tvrdení.

47 Komisia sa domnieva, že pokiaľ ide o ochranu právnych stanovísk, poskytla dostatok dôvodov zdôvodňujúcich ochranu dokumentu č. 1.

48 Pokiaľ ide o výnimku týkajúcu sa ochrany súdnych konaní, Komisia uvádza, že túto výnimku možno vykladať len tak, že sa pred začatím súdneho konania a po ňom vzťahuje nielen na dokumenty založené do súdneho spisu a dokumenty vypracované výlučne na účely konkrétneho súdneho konania, ale aj na iné dokumenty, ktoré „súvisia“ alebo „sú relevantné“ pre budúce alebo prebiehajúce súdne konania, keďže ich zverejnenie by porušilo zásadu rovnosti zbraní a narušilo vážnosť a riadny priebeh súdneho konania.

49 Je potrebné pripomenúť, že nariadenie č. 1049/2001 je podľa svojho odôvodnenia 1 súčasťou vôle vyjadrenej v článku 1 druhom odseku ZEÚ začať novú etapu v procese utvárania „čoraz užšieho spojenectva medzi národmi Európy“, v ktorom sa prijímajú rozhodnutia čo najotvorenejšie a čo najbližšie k občanovi. Ako pripomína odôvodnenie 2 tohto nariadenia, právo na prístup verejnosti k dokumentom inštitúcií súvisí s demokratickým charakterom týchto inštitúcií (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 34; z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 68, a z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 72).

50 Cieľom nariadenia č. 1049/2001, ako uvádzajú jeho odôvodnenie 4 a článok 1, je priznať verejnosti čo najširšie právo na prístup k dokumentom inštitúcií (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 33; z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 69, a z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 73).

51 Toto právo nepochybne podlieha určitým obmedzeniam založeným na dôvodoch verejného alebo súkromného záujmu. Konkrétnejšie, v súlade so svojím odôvodnením 11 stanovuje nariadenie č. 1049/2001 vo svojom článku 4 režim výnimiek, ktoré oprávňujú inštitúcie zamietnuť prístup k dokumentu v prípade, keď by jeho zverejnenie narušilo niektorý zo záujmov chránených týmto článkom (rozsudky z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 62; z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 70 a 71; z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 74; a zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 29).

52 Keďže sa však takéto výnimky odchyľujú od zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom, treba ich vykladať a uplatňovať reštriktívne (rozsudky z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 63; z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 36; z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 73, a z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 75).

53 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 (rozsudky z 3. júla 2014, Rada/in ’t Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 51, a z 13. apríla 2005, Verein für Konsumenteninformation/Komisia, T-2/03, EU:T:2005:125, bod 69).

54 Pokiaľ sa teda dotknutá inštitúcia rozhodne zamietnuť prístup k dokumentu, o ktorého sprístupnenie bola požiadaná, je na jednej strane v zásade povinná poskytnúť vysvetlenia, pokiaľ ide o otázku, ako môže prístup k tomuto dokumentu konkrétne a skutočne narušiť záujem chránený výnimkou stanovenou v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, na ktorú sa táto inštitúcia odvoláva. Okrem toho riziko takéhoto narušenia musí byť rozumne predvídateľné, a nie čisto hypotetické (pozri rozsudok z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 76 a citovanú judikatúru).

55 Na druhej strane, keď inštitúcia uplatňuje niektorú z výnimiek uvedených v článku 4 nariadenia č. 1049/2001, prináleží jej 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 na možnosť občanov tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a záruku, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 45; zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 32, a z 3. júla 2014, Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 53).

56 Ako Súdny dvor už rozhodol, tieto úvahy sú osobitne dôležité, keď Rada koná ako normotvorca, ako to vyplýva z odôvodnenia 6 nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorého konkrétne v tomto prípade treba poskytnúť širší prístup k dokumentom. Transparentnosť v tomto prípade prispieva k posilneniu demokracie tým, že občanom umožňuje kontrolovať všetky informácie, na základe ktorých bol vydaný legislatívny akt. Možnosť, aby sa občania oboznámili so základmi legislatívnych činností, je podmienkou, aby mohli efektívne vykonávať svoje demokratické práva (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46, a zo 17. októbra 2013, Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, bod 33). Aj keď sa táto judikatúra týka žiadosti o prístup k dokumentom Rady, je rovnako relevantná, aj pokiaľ ide o dokumenty Komisie vypracované v rámci legislatívneho procesu.

O ochrane právnych stanovísk

57 Žalobkyňa v podstate kritizuje neurčité odôvodnenie, ktoré uviedla Komisia a ktoré podľa nej už v každom prípade judikatúra odmietla.

58 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 inštitúcia vykonať, keď sa od nej požaduje zverejnenie dokumentu, uskutočniť v troch fázach, ktoré zodpovedajú trom kritériám uvedeným v tomto ustanovení (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 37, a z 3. júla 2014, Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 95).

59 V prvom rade sa tak inštitúcia musí uistiť, že dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, skutočne obsahuje právne stanovisko. V druhom rade musí preskúmať, či by sa zverejnením častí predmetného dokumentu identifikovaných ako také, ktoré obsahujú právne stanoviská, porušila ochrana, ktorú majú požívať, a to v tom zmysle, že by to spôsobilo ujmu záujmu inštitúcie žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská. Nebezpečenstvo narušenia tohto záujmu musí byť na to, aby sa naň dalo odvolávať, primerane predvídateľné, a nie čisto hypotetické. Napokon v treťom rade ak sa inštitúcia domnieva, že zverejnenie dokumentu by narušilo 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 žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská (pozri v tomto zmysle rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 38 až 44, a z 3. júla 2014, Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, bod 96).

60 Súdny dvor taktiež rozhodol, že keďže zverejnenie stanovísk právneho servisu inštitúcie vydaných počas legislatívneho konania je spôsobilé narušiť záujem na ochrane nezávislosti tohto právneho servisu, toto nebezpečenstvo musí byť vyvážené prevažujúcimi verejnými záujmami, na ktorých spočíva nariadenie č. 1049/2001. Takýmto prevažujúcim verejným záujmom je skutočnosť, že zverejnenie dokumentov obsahujúcich stanovisko právneho servisu inštitúcie k právnym otázkam, ktoré sa objavili v priebehu rozpráv o návrhoch právnych aktov, môže zvýšiť transparentnosť a otvorenosť legislatívneho procesu

a posilniť demokratické právo európskych občanov kontrolovať informácie, ktoré slúžili ako podklad pre právny akt, ako je osobitne uvedené v odôvodneniach 2 a 6 tohto nariadenia (rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 67).

61 Z uvedených úvah vyplýva, že nariadenie č. 1049/2001 v zásade ukladá povinnosť zverejniť stanoviská právneho servisu inštitúcie týkajúce sa legislatívneho procesu (rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 68).

62 Toto zistenie však nebráni tomu, aby bolo zverejnenie určitého právneho stanoviska vydaného v rámci legislatívneho procesu, ktoré je však osobitne citlivé alebo jeho rozsah je taký široký, že prekračuje rámec daného legislatívneho procesu, zamietnuté z dôvodu ochrany právnych stanovísk. V takom prípade prináleží príslušnej inštitúcii, aby zamietnutie detailne odôvodnila (rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 69).

63 V prejednávanej veci môže Všeobecný súd po predložení dokumentov v rámci dokazovania nariadeného uznesením Všeobecného súdu z 11. novembra 2015 konštatovať, že dokument č. 1 je právnym stanoviskom právneho servisu Komisie.

64 Aj keď z rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374), vyplýva, že v zásade má byť právne stanovisko zverejnené, uvedený rozsudok nevylučuje nezverejnenie právneho stanoviska v osobitných prípadoch.

65 Okrem toho Súdny dvor bezpochyby odmietol tvrdenie, že zverejnenie právneho stanoviska by mohlo narušiť schopnosť inštitúcie neskôr obhajovať zákonnosť takéhoto legislatívneho aktu pred súdnym orgánom, a to ako všeobecné tvrdenie, ktoré nemôže odôvodniť výnimku z transparentnosti stanovenú nariadením č. 1049/2001 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 65).

66 Na rozdiel od veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374), je však potrebné konštatovať, že v prejednávanej veci v momente vydania napadnutého rozhodnutia, teda 24. septembra 2014, prebiehalo pred súdmi Spojeného kráľovstva konanie o žalobe podanej koncom júna žalobkyňou, ktorá napadla DPT, z ktorého s veľkou pravdepodobnosťou vyplývala možnosť prejudiciálneho konania, a to vzhľadom na sporné právne otázky spojené s DPT a históriou legislatívneho procesu predchádzajúceho prijatiu DPT (pozri bod 91 nižšie).

67 Komisia sa teda správne mohla domnievať, že v blízkej budúcnosti možno očakávať návrh na začatie prejudiciálneho konania. Navyše Poľská republika podala 22. júla 2014 na Súdnom dvore Európskej únie žalobu, ktorou napadla platnosť viacerých ustanovení DPT, ktoré podľa jej názoru porušovali článok 114 ZFEÚ, zásadu proporcionality, ako aj zásadu subsidiarity.

68 Vzhľadom na to tvrdenie Komisie založené na narušení jej spôsobilosti obhajovať svoju pozíciu počas súdnych konaní a na porušení zásady rovnosti zbraní nie je nedôvodné.

69 Zo sprístupnených častí dokumentu č. 1 totiž vyplýva, že právny servis sa domnieval, že v prípade niektorých politických rozhodnutí uvedených v návrhu analýzy vplyvov a týkajúcich sa tabakových výrobkov, z ktorých niektoré boli začiernené, Európska únia nemá právomoc vykonávať legislatívnu činnosť, alebo že toto politické rozhodnutie nebolo proporcionálne v zmysle článku 114 ZFEÚ.

70 Zverejnenie začiernených častí dokumentu č. 1 by však mohlo narušiť ochranu právneho poradenstva, teda ochranu záujmu inštitúcie žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská, ako aj pozíciu právneho servisu Komisie pri jeho obhajobe platnosti DPT pred Súdnym dvorom Európskej únie na základe rovného postavenia s ostatnými účastníkmi konania, keďže by

vopred odkrývalo pozíciu jej právneho servisu k citlivým a sporným otázkam predtým, než by vôbec mala príležitosť prezentovať ich v rámci súdneho konania, zatiaľ čo podobná povinnosť by druhému účastníkovi konania nebola uložená.

71 Napokon, pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého Komisia neuskutočnila podrobné a špecifické posúdenie toho, či by prevažujúci verejný záujem mohol odôvodniť sprístupnenie dotknutých dokumentov, je potrebné konštatovať, že z napadnutého rozhodnutia vyplýva, že Komisia uviedla dôvody týkajúce sa jej práva na obhajobu a odôvodňujúce nadradenosť záujmov stojacich v pozadí výnimky, na ktorú sa odvolala nad verejným záujmom na transparentnosti. Vysvetlila taktiež, že záujem žalobkyne na získaní čo najširšieho možného prístupu k dokumentom nie je verejným záujmom, ale podľa všetkých dôkazov súkromným záujmom. V dôsledku toho sa nemožno domnievať, že Komisia nevykonala konkrétnu analýzu a že neuviedla dôvody, na ktorých sa zakladá jej rozhodnutie.

72 Preto je potrebné žalobný dôvod týkajúci sa porušenia článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001, ktorý upravuje ochranu právneho poradenstva, zamietnuť.

O ochrane súdneho konania

73 Ako bolo uvedené v bode 44 vyššie, žalobkyňa spochybňuje v prípade dokumentov č. 3 až 7 uplatniteľnosť výnimky týkajúcej sa súdneho konania. Okrem toho Komisia nevysvetlila, prečo by malo zverejnenie konkrétne a skutočne narušiť ochranu súdneho konania.

74 Je potrebné pripomenúť, že medzi taxatívne vymedzenými výnimkami v článku 4 nariadenia č. 1049/2001 sa nachádza aj výnimka, ktorá sa týka ochrany súdneho konania.

75 Z judikatúry vyplýva, že pojem „súdne konanie“ sa má vykladať v tom zmysle, že ochrana verejného záujmu bráni sprístupneniu obsahu dokumentov vypracovaných výlučne na účely konkrétneho súdneho konania (pozri rozsudky zo 6. júla 2006, Franchet a Byk/Komisia, T-391/03 a T-70/04, EU:T:2006:190, body 88 a 89 a citovanú judikatúru, a z 3. októbra 2012, Jurašinović/Rada, T-63/10, EU:T:2012:516, bod 66 a citovanú judikatúru).

76 Takisto už bolo rozhodnuté, že pod výrazom „dokumenty vypracované výlučne na účely konkrétneho súdneho konania“ je potrebné rozumieť podania a vyjadrenia, interné dokumenty týkajúce sa vyšetrovania v prejednávanej veci a korešpondenciu v danej veci medzi dotknutým GR a právnym servisom alebo advokátskou kanceláriou, pričom cieľom takéhoto vymedzenia pôsobnosti výnimky v uvedenej veci je zabezpečiť jednak ochranu vnútornej pracovnej činnosti Komisie a jednak dôvernosť a zachovanie zásady profesijného tajomstva advokátov (rozsudok zo 6. júla 2006, Franchet a Byk/Komisia, T-391/03 a T-70/04, EU:T:2006:190, bod 90).

77 Okrem toho bola uznaná všeobecná domnienka, podľa ktorej sprístupnenie vyjadrení predložených v rámci súdneho konania porušuje ochranu tohto konania v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001, pokiaľ uvedené konanie ešte prebieha (rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 94).

78 V tomto kontexte Súdny dvor konštatoval, že vyjadrenia, ktoré mu boli predložené v rámci súdneho konania, majú veľmi osobitné vlastnosti, keďže sa vzhľadom na svoju povahu podieľajú skôr na súdnej činnosti Súdneho dvora, než správnej činnosti Komisie, pričom takáto správna činnosť ani nevyžaduje rovnaký rozsah prístupu k dokumentom ako normotvorná činnosť inštitúcie Únie.

79 Tieto vyjadrenia sú totiž vypracované len na účely uvedeného súdneho konania a tvoria jeho podstatný prvok. Práve návrhom na začatie konania žalobca spor vymedzí a najmä v rámci písomnej časti tohto konania poskytnú účastníci konania súdu Únie informácie, na základe ktorých musí potom tento súd vydať svoje súdne rozhodnutie (rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 78).

80 Súdny dvor taktiež konštatoval, že výnimka týkajúca sa ochrany súdnych konaní predpokladá, že sa musí zaistiť dodržiavanie zásad rovnosti zbraní, ako aj riadneho výkonu spravodlivosti. Prístup k dokumentom jednej zo strán by totiž mohol narušiť nevyhnutnú rovnováhu medzi účastníkmi sporu, rovnováhu, ktorá je základom zásady rovnosti zbraní, keďže povinnosť sprístupnenia by mala len inštitúcia, ktorá bola požiadaná o sprístupnenie svojich dokumentov, a nie všetci účastníci konania (rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 85 až 87).

81 Ďalej Súdny dvor konštatoval, že domnienka odporujúca zverejneniu vyjadrení je odôvodnená aj s ohľadom na Štatút Súdneho dvora Európskej únie a rokovacie poriadky súdov Únie (rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 96 až 99).

82 Napokon Súdny dvor rozhodol, že vyššie uvedená všeobecná domnienka sa uplatní výlučne v prebiehajúcom konaní. Hoci platí domnienka, že sprístupnenie vyjadrení predložených v rámci prebiehajúceho súdneho konania predstavuje porušenie ochrany tohto konania, pretože dané vyjadrenia predstavujú základ pre súdnu činnosť Súdneho dvora, Súdny dvor rozhodol, že situácia je iná v prípade, keď sa predmetné konanie už skončilo súdnym rozhodnutím (rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 130).

83 Keď už bolo súdne konanie ukončené, nie je ďalej potrebné predpokladať, že by zverejnenie vyjadrení predložených v rámci tohto konania mohlo zasiahnuť do ochrany tohto konania. Súdny dvor nevylúčil, že by zverejnenie vyjadrení vzťahujúcich sa k ukončenému súdnemu konaniu, ale súvisiacich s iným, stále prebiehajúcim konaním mohlo viesť k riziku narušenia druhého uvedeného konania, najmä v prípade, keď účastníci tohto konania nie sú zhodní s účastníkmi ukončeného konania. Takéto riziko však závisí od viacerých faktorov, osobitne od miery podobnosti tvrdení uplatnených v oboch konaniach. Pokiaľ sa totiž vyjadrenia predložené Komisiou opakujú len čiastočne, mohlo by čiastočné sprístupnenie postačovať na zamedzenie rizika narušenia prebiehajúceho konania. Za týchto okolností pritom len konkrétne preskúmanie dotknutých vyjadrení, ku ktorým sa požaduje prístup, umožňuje Komisii určiť, či je možné ich sprístupnenie zamietnuť podľa článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 (rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, body 132 až 135).

84 V prejednávanej veci je nesporné, že dokumenty č. 3 až 7 boli vypracované v priebehu rokov, ktoré predchádzali začatiu akéhokoľvek súdneho konania. Ako totiž jasne vyplýva z napadnutého rozhodnutia, uvedené dokumenty boli vypracované v rámci predbežných porád a konzultácií, ktoré sa týkali prijatia predmetného legislatívneho návrhu. Preto na ne nemožno len na základe tejto skutočnosti nahliadať tak, ako keby boli vypracované výlučne na účel osobitného súdneho konania (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. októbra 2012, Jurašinović/Rada, T-63/10, EU:T:2012:516, bod 76).

85 Vzhľadom na to sa Komisia domáha v rámci výnimky týkajúcej sa ochrany súdneho konania výkladu pokrývajúceho aj také dokumenty, ktoré neboli vypracované výlučne na účely súdneho konania, a to v zásade z dôvodu rovnosti zbraní a jej práva na obhajobu, ktoré by mohli byť dotknuté v prípade reštriktívneho výkladu tejto výnimky. Podľa Komisie totiž platí, že ak by zverejnenie vyjadrení týkajúcich sa konkrétneho súdneho konania mohlo narušiť jej procesnú situáciu, rovnako to platí, aj pokiaľ ide o dokument, ktorý by verejnosti odkrýval jej pozíciu k otázkam, ktoré by mohli byť predmetom budúceho, ešte nezačatého, ale rozumne predvídateľného sporu.

86 V súlade s judikatúrou citovanou v bode 52 vyššie je potrebné pripomenúť, že výnimky uvedené v článku 4 nariadenia č. 1049/2001 je potrebné vykladať a uplatňovať reštriktívne.

87 Je potrebné zároveň pripomenúť, že konanie, v ktorom bol vydaný rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541) sa týka najmä špecifických dokumentov, konkrétne vyjadrení, a otázky, v akej miere sa pri vyjadreniach použije všeobecná domnienka a v akom prípade sa musí vykonať konkrétne preskúmanie.

88 Z vyššie uvedenej judikatúry však nevyplýva, že by z pôsobnosti výnimky týkajúcej sa ochrany súdnych konaní boli prípadne vylúčené iné dokumenty. Z tejto judikatúry totiž vyplýva, že jadrom tejto výnimky sú najmä dodržiavanie zásady rovnosti zbraní, ako aj riadny výkon spravodlivosti (rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 85). Potreba zabezpečiť rovnosť zbraní pred súdom však odôvodňuje nielen ochranu dokumentov vypracovaných výlučne na účely konkrétneho súdneho konania, ako sú vyjadrenia, ale aj dokumentov, ktorých zverejnenie by mohlo v rámci konkrétneho sporu narušiť túto rovnosť predstavujúcu logický dôsledok samotného pojmu spravodlivého súdneho procesu. Na to, aby sa táto výnimka mohla uplatniť, je však potrebné, aby mali požadované dokumenty v momente prijatia rozhodnutia, ktorým sa k nim zamieta prístup, relevantný vzťah ku konaniu prebiehajúcemu pred súdom Únie, pre ktorý sa inštitúcia odvoláva na výnimku, a aby ich zverejnenie napriek tomu, že tieto dokumenty neboli vypracované v rámci prebiehajúceho súdneho konania, narúšalo zásadu rovnosti zbraní a potenciálne aj spôsobilosť obhajoby dotknutej inštitúcie v tomto konaní. Inými slovami, je potrebné, aby dokumenty odhaľovali pozíciu dotknutej inštitúcie k sporným otázkam súdneho konania, na ktoré sa táto inštitúcia odvoláva.

89 Vyššie uvedené úvahy je možné uplatniť aj na konania prebiehajúce v čase prijatia rozhodnutia o zamietnutí prístupu k požadovaným dokumentom pred vnútroštátnym súdom, a to pod podmienkou, že sa týkajú otázok výkladu alebo platnosti aktu práva Únie, takže sa vzhľadom na kontext súdneho konania zdá byť mimoriadne pravdepodobným podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

90 V oboch prípadoch aj keď uvedené dokumenty neboli vypracované v rámci osobitného súdneho konania, by integrita príslušného súdneho konania a rovnosť zbraní účastníkov konania mohla byť vážne narušená, ak by účastníci mali privilegovaný prístup k vnútorným informáciám iného účastníka konania, ktoré majú úzky vzťah k právnym aspektom prebiehajúceho alebo bezprostredne očakávaného sporu.

91 V tejto súvislosti je všeobecne známa skutočnosť, že legislatívny návrh v oblasti tabakových výrobkov je jedným z najviac diskutovaných návrhov Únie spomedzi tých, ktoré boli nedávno prijaté. Preto podobne ako v prípade prvej smernice o tabakových výrobkoch, ktorá bola predmetom kontroverzných súdnych sporov, bolo predvídateľné, že DPT bude taktiež predmetom takýchto súdnych sporov.

92 Ako už totiž bolo uvedené vyššie, v čase prijatia napadnutého rozhodnutia prebiehalo pred súdmi Spojeného kráľovstva konanie smerujúce proti DPT na základe žaloby podanej žalobkyňou koncom júna 2014. V júli 2014 podala aj Poľská republika na Súdnom dvore Európskej únie žalobu, ktorou napadla platnosť viacerých ustanovení DPT odporujúcich článku 114 ZFEÚ, zásade proporcionality, ako aj zásade subsidiarity.

93 Komisia sa teda oprávnene mohla domnievať, že vzhľadom na históriu legislatívneho procesu týkajúceho sa prijatia DPT je v blízkej budúcnosti vysoko pravdepodobné podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania, a preto by zverejnenie dotknutých dokumentov mohlo narušiť zásadu rovnosti zbraní počas očakávaného prejudiciálneho konania.

94 Je teda potrebné preskúmať, či sú dokumenty č. 3 až 7 „relevantné“ pre dve vyššie uvedené súdne konania, a či by preto zverejnenie týchto dokumentov mohlo narušiť zásadu rovnosti zbraní, na ktorú sa Komisia primárne odvoláva na odôvodnenie zamietnutia úplného zverejnenia týchto dokumentov.

95 Je potrebné uviesť, že Komisia poskytla úplný alebo čiastočný, ale veľmi široký, prístup k väčšine požadovaných dokumentov. Rovnako tak je potrebné uviesť, že vzhľadom na stručnosť začiernených častí v niektorých dokumentoch Komisia nemohla podrobnejšie vysvetliť obsah týchto dokumentov bez toho, aby ich neprezradila.

96 V nadväznosti na predloženie dokumentov v rámci dokazovania nariadeného 11. novembra 2015 je ďalej potrebné konštatovať, že začiernené časti dokumentov č. 3 až 7 sa týkali otázok balenia a označovania, ako aj dohôd týkajúcich sa predaja tabakových výrobkov, ktoré by sa mohli spájať s otázkou legislatívnych právomocí Únie, otázkou zvoleného právneho základu a otázkou proporcionality navrhovaného opatrenia. Okrem toho je potrebné konštatovať, že ide o stanoviská prezentované úradníkmi rôznych generálnych riaditeľstiev Komisie k zákonnosti rôznych navrhovaných politických rozhodnutí.

97 Zásada rovnosti pritom vyžaduje, aby inštitúcia, od ktorej pochádza napadnutý akt, mohla pred súdom účinne hájiť zákonnosť svojho konania. Táto možnosť by však bola vážne sťažená, ak by bola dotknutá inštitúcia povinná hájiť sa nielen voči žalobným dôvodom a tvrdeniam vzneseným žalobcom alebo ako v prejednávanej veci v rámci budúceho prejudiciálneho konania, ale taktiež voči vnútorne zaujatým pozíciám týkajúcim sa zákonnosti rôznych rozhodnutí ponúkajúcich sa v rámci prípravy dotknutého aktu. Osobitne, na rozdiel od dokumentov obsahujúcich informácie o skutkovom základe výkonu právomoci Komisie, ktorých zverejnenie by sa mohlo javiť ako dôležité pre napĺňanie cieľov uvedených v bode 30 vyššie, zverejnenie dokumentov obsahujúcich takýto druh pozícií by mohlo v skutočnosti nútiť dotknutú inštitúciu, aby sa obhajovala voči záverom svojich vlastných zamestnancov, ktoré boli v konečnom dôsledku zamietnuté. Takáto situácia by mohla narušiť rovnováhu medzi účastníkmi súdneho sporu, pretože povinnosť sprístupniť svoje interné úvahy tohto typu nemožno uložiť žalobkyni (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 87).

98 Sprístupnenie takýchto dokumentov verejnosti by napriek prebiehajúcemu súdnemu konaniu týkajúcemu sa výkladu a platnosti dotknutého aktu mohlo narušiť schopnosť Komisie obhajovať sa, ako aj zásadu rovnosti zbraní, keďže by vopred odkrývalo vnútorné pozície právnej povahy pochádzajúce od jej vnútorných oddelení k sporným otázkam, zatiaľ čo podobná povinnosť by druhému účastníkovi konania nebola uložená.

99 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné druhý žalobný dôvod zamietnuť. Okrem toho vzhľadom na to, že Komisia sa odvolala na viacero výnimiek, pričom odvolanie sa na výnimku týkajúcu sa ochrany právnych stanovísk bolo dôvodné v prípade dokumentu č. 1 a odvolanie sa na výnimku týkajúcu sa ochrany súdnych konaní bolo dôvodné v prípade dokumentov č. 3 až 7, nie je potrebné preskúmať dôvodnosť tretieho žalobného dôvodu založeného na porušení 4 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 upravujúceho výnimku týkajúcu sa ochrany rozhodovacieho procesu, ktorý je v každom prípade potrebné odmietnuť.

100 Z toho vyplýva že žalobu je potrebné zamietnuť.

O trovách

101 Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobkyňa nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhom Komisie.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Philip Morris Ltd je povinná nahradiť trovy konania.

Gratsias Kăncheva Wetter

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 15. septembra 2016.

Podpisy