Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 21. září 2016 [1]

Věc C-491/15 P

Typke
v.

Komise

„Kasační opravný prostředek — Přístup k dokumentům orgánů — Nařízení č. 1049/2001 — Výběrová řízení Evropského úřadu pro výběr personálu (EPSO) — Databáze — Žádost o tabulku obsahující soubor anonymizovaných údajů — Pojem ‚dokument' — Nový nebo existující dokument"

I – Úvod

1. Rainer Typke (navrhovatel) se zúčastnil vstupních testů dvou otevřených výběrových řízení Evropského úřadu pro výběr personálu („EPSO"). Poté, co byl informován o svých výsledcích, požádal v souladu s nařízením (ES) č. 1049/2001 (dále jen „nařízení") [2] o přístup k tabulce obsahující soubor anonymizovaných údajů o předmětných testech, aby doložil své podezření o diskriminaci. Evropská komise jeho žádost o přístup k těmto údajům zamítla. Navrhovatel zpochybnil rozhodnutí Komise před Tribunálem.

2. Tímto kasačním opravným prostředkem navrhovatel zpochybňuje rozsudek Tribunálu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba. Zvláště napadá závěr Tribunálu, podle kterého dokument, k němuž požadoval přístup, neexistuje, a jeho závěr, že nařízení č. 1049/2001 neukládá EPSO povinnost vytvořit nový dokument.

3. Na žádost Soudního dvora se toto stanovisko zaměřuje na výklad pojmu „existující dokument" ve vztahu k elektronickým databázím, což je klíčová právní otázka v projednávané věci.

II – Právní rámec

4. Cílem nařízení č. 1049/2001 je zavést do práce orgánů Evropské Unie průhlednost a tím uvést do života zásadu otevřenosti zakotvenou v čl. 1 druhém pododstavci SEU.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/003, s. 331).

5. Článek 2 nařízení je nadepsán „Oprávněné osoby a oblast působnosti“. Článek 2 odst. 1 stanoví, že „všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení“. Podle čl. 2 odst. 3 platí, že „toto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie“.

6. Článek 3 stanoví řadu definic. Konkrétně čl. 3 písm. a) stanoví, že „ ‚dokumentem‘ [se] rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu“.

7. Článek 6 obsahuje pravidla týkající se žádosti o přístup k dokumentům. Toto ustanovení stanoví:

„1. Žádosti o přístup k dokumentu se vyhotovují v jakékoli písemné podobě, včetně elektronické, v jednom z jazyků uvedených v článku 314 Smlouvy o ES, a to způsobem dostatečně přesným, aby orgán mohl dokument přesně určit. Žadatel nemusí uvádět důvody žádosti.

2. Pokud žádost není dostatečně přesná, orgán žadatele požádá, aby žádost vyjasnil, a žadateli přitom pomůže například tím, že mu poskytne informace o použití veřejných rejstříků dokumentů.

3. V případě žádosti, která se vztahuje k velmi rozsáhlému dokumentu nebo k velkému počtu dokumentů, se dotyčný orgán může s žadatelem neformálně poradit s cílem nalézt přijatelné řešení.

4. Orgány poskytují občanům informace o tom, jak a kde se mohou být podávány žádosti o přístup k dokumentům, a jsou jim při tom nápomocny“.

8. Konečně článek 10 se zabývá praktickou stránkou vlastního přístupu k dokumentům, jakmile bylo žádosti vyhověno. Článek 10 odst. 1 stanoví, že „žadateli jsou dokumenty zpřístupněny buď tak, že do nich může nahlédnout přímo na místě, nebo obdrží jejich kopii, včetně kopie elektronické, pokud je dostupná, podle toho, čemu dává přednost. […]“. Podle čl. 10 odst. 3 platí, že „dokumenty se dodávají ve stávající verzi a typu záznamu (včetně formy elektronické nebo jiné, jako je Braillovo písmo, velký tisk nebo záznamy na pásce), přičemž se plně zohledňuje, čemu dává žadatel přednost“.

III – Skutkový stav a právní postup

9. Rainer Typke je zaměstnancem Evropské komise. Zúčastnil se vstupních testů dvou otevřených výběrových řízení pro přijetí úředníků zařazených do platové třídy AD 5 a AD 7. Poté, co byl navrhovatel informován o svých výsledcích, podal u EPSO dvě po sobě jdoucí žádosti o přístup k dokumentům s cílem ověřit, zda testy, kterých se zúčastnil, byly uspořádány v souladu se zásadou rovného zacházení. Konkrétně měl navrhovatel podezření, že chyby v překladu mohly mít negativní dopad na některé jazykové skupiny.

10. Ve své první žádosti (řízení Gestdem 2012/3258) se navrhovatel domáhal přístupu k „tabulce“ obsahující soubor anonymizovaných údajů o předmětných testech, kterých se zúčastnilo přibližně 45 000 uchazečů. Tato tabulka měla obsahovat informace v podobě identifikátorů jednotlivých uchazečů, které měly umožnit přiřadit k jednotlivým uchazečům otázky, na které měli odpovědět; identifikátorů jednotlivých položených otázek, aniž byl uveden jejich obsah; kategorie otázky; jazyka, ve kterém byly položeny jednotlivé otázky jednotlivým uchazečům; a konečně času, který jednotliví uchazeči věnovali odpovědi na jednotlivé otázky.

11. O šest měsíců později navrhovatel ve své druhé žádosti (řízení Gestdem 2013/0068) již neusiloval o získání tabulky obsahující všechny požadované informace. Místo toho požádal o přístup k částem existujících dokumentů v elektronické formě, které by obsahovaly tytéž informace, jichž se týkala jeho první žádost, jakož i informace o úrovni obtížnosti jednotlivých otázek položených jednotlivým uchazečům.

12. Co se týče prvního řízení, EPSO zamítl původní žádost dne 9. srpna 2012. EPSO připustil, že má dané informace k dispozici. Uvedl však, že požadovaný dokument neexistuje. Navrhovatel poté podal na základě čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 potvrzující žádost, ve které požádal orgán, aby přezkoumal své stanovisko. Generální sekretariát Evropské komise v zásadě potvrdil názor EPSO. Vysvětlil, že nařízení č. 1049/2001 neukládá EPSO povinnost provádět výpočetní operace za účelem vyjmutí informací uložených v různých databázích.

13. Co se týče druhého řízení, EPSO na druhou žádost podanou navrhovatelem neodpověděl. Následně navrhovatel předložil Komisi potvrzující žádost.

14. Rozhodnutím ze dne 5. února 2013 („první sporné rozhodnutí“) Komise zamítla potvrzující žádost v prvním řízení na základě těchto důvodů: zaprvé požadovaný dokument neexistuje. Kompilace požadované tabulky by zahrnovala nejen vyjmutí informací týkajících se desetitisíců příslušných testů z různých databází, ale také informací z jiných databází, jako je obecná databáze otázek. Zadruhé by poskytnutí přístupu k takovému dokumentu znamenalo příliš velkou administrativní zátěž.

15. O měsíc později přijala Komise v dopise ze dne 13. března 2013 „druhé sporné rozhodnutí“. V tomto dopise se Komise nevyjádřila k věcné podstatě druhé potvrzující žádosti. Z tohoto důvodu si navrhovatel vyložil dopis na základě čl. 8 odst. 3 nařízení jako zamítavou odpověď na svoji potvrzující žádost podanou ve druhém řízení. Komise pak opožděně dne 27. května 2013 přijala v tomto řízení výslovné zamítavé rozhodnutí.

IV – Napadený rozsudek a řízení před Soudním dvorem

16. Před Tribunálem se R. Typke domáhal zrušení prvního a druhého sporného rozhodnutí z důvodu, že porušují nařízení č. 1049/2001. Komise navrhla, aby Tribunál prohlásil, že s ohledem na přijetí výslovného zamítavého rozhodnutí v druhém řízení dne 27. května 2013 není důvodné rozhodnout o žalobě v rozsahu, v němž se týká zrušení druhého sporného rozhodnutí. Komise Tribunálu rovněž navrhla, aby žalobu zamítl v rozsahu, v němž se vztahuje k prvnímu spornému rozhodnutí.

17. Tribunál souhlasil s argumenty Komise [3]. Prohlásil, že již není na místě rozhodovat o návrhovém žádání žaloby znějícím na zrušení implicitního rozhodnutí o odepření přístupu vydaného ve druhém řízení (bod 1 výroku napadeného rozsudku), zamítl žalobu, pokud jde o první sporné rozhodnutí (bod 2), a uložil R. Typkemu náhradu nákladů řízení (bod 3). Tribunál zejména konstatoval, že dokument požadovaný v prvním řízení není existujícím dokumentem, k němuž může být požadován přístup na základě nařízení č. 1049/2001.

18. Před Soudním dvorem se navrhovatel domáhá zrušení bodů 2 a 3 výroku napadeného rozsudku. Má za to, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení a zkreslil předložené důkazy tím, že konstatoval, že navrhovatel v prvním řízení nežádal o přístup k existujícím dokumentům. Kromě toho se navrhovatel domáhá zrušení rozhodnutí přijatého generálním sekretariátem Evropské komise v prvním řízení (Gestdem 2012/3258).

3 — Rozsudek ze dne 2. července 2015, Typke v. Komise (T-214/13, EU:T:2015:448).

19. Podstatou tohoto kasačního opravného prostředku je údajné nesprávné právní posouzení při výkladu pojmu „existující dokument“ ve vztahu k elektronickým databázím. V tomto ohledu navrhovatel vznáší jediný důvod kasačního opravného prostředku, jenž se člení na dvě vzájemně propojené části.

20. Zaprvé navrhovatel tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil nařízení č. 1049/2001, a zejména jeho čl. 3 písm. a) a čl. 4 odst. 6. Nesprávně dospěl k závěru, že použití těchto ustanovení na relační databáze vyžaduje, aby se rozlišovalo mezi částečným přístupem k dokumentům uloženým v relační databázi a pouhým přístupem k informacím obsaženým v takové databázi.

21. Zadruhé navrhovatel tvrdí, že Tribunál pochybil, když tvrdil, že žádost navrhovatele neodkazovala na existující dokument, ale na nový dokument, a v každém případě nespadala do rozsahu působnosti nařízení. Navrhovatel zejména tvrdí, že požadovaná kombinace údajů je dokumentem ve smyslu nařízení, jelikož může být získána prohledáváním databáze pomocí vyhledávacích nástrojů, které jsou pro dotčenou databázi k dispozici. Z působnosti nařízení by neměla být vyloučena žádost o přístup k relační databázi vyžadující formulaci dotazů v jazyce SQL (Structured Query Language) (dále jen „SQL dotazy“), pokud nebyly předem naprogramovány nebo pro dotčenou databázi běžně používány orgánem, od kterého se žádá daný přístup. Kromě toho jde napadený rozsudek proti užitečnému účinku nařízení. Přístup by se ve skutečnosti omezoval na údaje, které se EPSO rozhodl *ex ante* sdělovat veřejnosti. Orgán by dokonce mohl záměrně bránit přístupu k databázím.

22. V odpovědi Komise zejména tvrdí, že Tribunál správně použil pojem „existující dokument“. Pouze výsledky předem naformulovaných SQL dotazů lze považovat za existující dokumenty. Požadovaný dokument, který zahrnuje formulování nových SQL dotazů, nelze získat prostřednictvím běžného nebo rutinního vyhledávání ve smyslu rozsudku Dufour [4]. Kromě toho užitečný účinek nařízení není ohrožen, jelikož dané nařízení nemá za cíl uspokojovat obecnou informační potřebu občanů. Podle Komise navrhovatel nepředložil důkaz o tom, že by Komise někdy záměrně odstranila SQL údaje, aby skryla nějaký dokument. Komise tedy navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil navrhovateli náhradu nákladů řízení.

V – Posouzení

23. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Zaprvé budu zkoumat pojem „dokument“ v kontextu elektronických databází pro účely výkladu nařízení č. 1049/2001 (část A). Zadruhé budu analyzovat, co se ve stejném kontextu považuje za „existující“ dokument v protikladu k vytvoření „nového“ dokumentu (část B). Zatřetí s ohledem na projednávaný případ zvážím, zda tabulka požadovaná navrhovatelem může být kvalifikována jako „existující dokument“ (část C).

A – *Pojem „dokument“ a způsoby přístupu v digitálním věku*

24. Nařízení č. 1049/2001 je vyjádřením zásady otevřenosti zakotvené v čl. 1 druhém pododstavci SEU [5]. Jeho cílem je v co nejvyšší míře posílit právo veřejnosti na přístup k dokumentům [6] s cílem zvýšit průhlednost v práci orgánů EU a tím zajistit větší legitimitu a odpovědnost těchto orgánů ve vztahu k občanům [7].

4 — Rozsudek ze dne 26. října 2011, Dufour v. ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, bod 153).

5 — Viz bod 1 odůvodnění, jak ho vykládá rozsudek ze dne 21. července 2011, Švédsko v. MyTravel a Komise (C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 72).

6 — Viz bod 4 odůvodnění, jak ho vykládá například rozsudek ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 33) a ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise (C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 69).

7 — Viz body 2 a 3 odůvodnění. Rovněž viz například rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise (C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 54).

25. Za účelem splnění těchto cílů se normotvůrce přiklonil k velmi širokému pojetí pojmu „dokument“ v čl. 3 písm. a) tohoto nařízení. Podle tohoto ustanovení se „ ‚dokumentem‘ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu“.

26. Z této široké definice vyplývá, že dokument může být: *jakéhokoli* obsahu, na *jakémkoli* nosiči a pro *jakoukoli* činnost unijních orgánů.

27. Obdobně s podobně širokým chápáním pojmu „dokument“ se lze setkat ve směrnici 2003/98/ES [8]. Podle čl. 2 odst. 3 této směrnice se „dokumentem“ rozumí „obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka)“ nebo jakákoliv část takového obsahu. Bod 11 odůvodnění uvedené směrnice dodává, že za „dokument“ se považují „veškeré záznamy jednání, skutečností nebo informací – a všechny soubory takových jednání, skutečností nebo informací – bez ohledu na formu nosiče (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), které mají subjekty veřejného sektoru v držení“.

28. Zdá se tedy, že prakticky všechno, jakékoli údaje, soubory údajů nebo informací, lze pro účely nařízení č. 1049/2001 považovat za dokument.

29. Avšak i přes nesporně široký pojem „dokument“ je jeho skutečný význam poněkud nejasný, pokud jde o elektronické databáze a dokumenty obsažené v těchto databázích. Zahrnuje všechny druhy kódovaných údajů v databázi? Měl by být umožněn přístup k jakékoli kombinaci údajů, které mohou být případně z databází po složitém vyhledávání získány?

30. Kromě jednoho rozsudku Tribunálu [9] lze ve stávající unijní judikatuře nalézt jen málo poznatků týkajících se definice pojmu „dokument“ v kontextu elektronických databází. Na základě užitečného vodítka uvedeného v tomto rozhodnutí Tribunálu, jakož i litery a ducha předmětného nařízení mám nicméně za to, že přinejmenším tři druhy informací obsažených v elektronických databázích lze pro účely nařízení č. 1049/2001 kvalifikovat jako „dokument“:

— jednotlivé položky, které tvoří identifikovatelnou významovou jednotku v rámci větší databáze nebo datového souboru; nebo

— výchozí údaje obsažené v databázi, datovém souboru nebo v jejich vymezené části; nebo

— celou databázi nebo celý datový soubor.

31. Obecně platí, že každý z těchto druhů informací nebo všechny tři druhy mohou být považovány za dokumenty ve smyslu čl. 3 písm. a) tohoto nařízení. Zda budou považovány za „dokument“ v konkrétním případě, nelze abstraktně uvést. Bude to záviset na mnoha faktorech, zejména na konkrétním typu a struktuře konkrétní databáze a formulování vlastního požadavku v konkrétním případě. Je samozřejmě velký rozdíl mezi jednoduchou tabulkou obsahující deset řádků čísel ve dvou sloupcích a složitou relační databází s nutností rozsáhlého kódování k uspořádání výchozích údajů, jež případně běží na několika serverech.

32. Mělo by však být uvedeno několik obecných poznámek, aby se (alespoň na první pohled) široký pojem „dokument“ ve vztahu k elektronickým databázím zasadil do patřičného kontextu.

8 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (Úř. věst. 2003, L 345, s. 90; Zvl. vyd. 13/032, s. 701), ve znění směrnice 2013/37/EU (Úř. věst. 2013, L 175, s. 1).

9 — Viz rozsudek ze dne 26. října 2011, Dufour v. ECB (T-436/09, EU:T:2011:634).

33. Je zřejmé, že skutečnost, že se soubor informací považuje podle nařízení za „*dokument*“, automaticky neznamená, že existuje právo na *přístup* k tomuto dokumentu. Je rovněž nesporné, že přístup k dokumentům může být právoplatně omezen z věcných nebo praktických důvodů. Tyto dva druhy důvodů se navíc vzájemně nevylučují.

34. Na jednu stranu může být přístup omezen nebo dokonce zakázán z věcných důvodů. Článek 4 nařízení tyto důvody vyjmenovává. Jedná se o zákonné výjimky z (plného) přístupu k dokumentům. Tyto věcné výjimky jsou spojeny s několika převažujícími zájmy nebo hodnotami, jako je veřejný zájem [10], soukromí a osobnost jednotlivce a ochrana osobních údajů [11], jakož i práva duševního vlastnictví [12].

35. Je však třeba jasně zdůraznit, že existence takové výjimky v konkrétním případě nemá vliv na samotnou definici pojmu „dokument“. Tato skutečnost se odráží zejména v tom, že se postup k získání přístupu k dokumentům skládá ze dvou odlišných etap, které se posuzují samostatně [13]. Zaprvé, jedná se o dokument ve smyslu čl. 3 písm. a) nařízení? Zadruhé, existuje nějaký věcný důvod pro omezení nebo dokonce pro zákaz přístupu? Výjimky jsou od definic jasně odlišeny. Existence možných výjimek nemá zužovat rozsah pojmu „dokument“. Jinými slovy, odůvodnění v obráceném sledu není povoleno: skutečnost, že část dokumentu nebo celý dokument nejsou přístupné z důvodu uplatnění některé z výjimek podle článku 4, neznamená, že se nejedná o „dokument“.

36. Na druhou stranu může být přístup k „dokumentu“ omezen z praktických důvodů. Tři z nich budou zmíněny, jelikož jsou v souvislosti s přístupem k elektronickým dokumentům zvláště významné.

37. Zaprvé přístup je podmíněn podáním přesné žádosti. Je zpravidla na žadateli, aby přesně určil „dokument“, který si přeje získat. Tento požadavek vyplývá z čl. 6 odst. 1 a 2 nařízení. Podle těchto ustanovení se žádosti o přístup k dokumentu vyhotovují „způsobem dostatečně přesným, aby orgán mohl dokument přesně určit. […] Pokud žádost není dostatečně přesná, orgán žadatele požádá, aby žádost vyjasnil, a žadateli přitom pomůže například tím, že mu poskytne informace o použití veřejných rejstříků dokumentů“.

38. Je pochopitelné, že požadavek přesnosti může způsobovat praktické problémy v případech, kdy žadatel požaduje přístup k datovým souborům nebo výchozím údajům, aniž zná přesnou strukturu dotčené databáze. V takových případech by se možná měl klást větší důraz na požadavek zakotvený v čl. 6 odst. 2 nařízení, který stanoví, že orgán by měl přiměřeně pomáhat navrhovateli při vyjasnění jeho žádosti. V každém případě nic nebrání tomu, aby tentýž žadatel podal novou žádost o přístup k dokumentům poté, co se na základě předchozího(ích) zamítnutí lépe seznámí se strukturou dotčené databáze.

39. Zadruhé velikost dokumentu nemá vliv na jeho kvalifikaci jako „dokumentu“. Může však mít dopad na způsoby zpřístupnění. Vyplývá to z čl. 6 odst. 3 i z čl. 10 odst. 1 nařízení č. 1049/2001. Podle prvně uvedeného ustanovení se dotyčný orgán může s žadatelem neformálně poradit s cílem nalézt přijatelné řešení [14] v případě žádosti, která se vztahuje k velmi rozsáhlému dokumentu nebo k velkému počtu dokumentů. Druhé ustanovení stanoví několik metod zpřístupnění dokumentů, jako je nahlédnutí přímo na místě (patrně u rozsáhlých nebo citlivých dokumentů).

10 — Viz čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení.

11 — Viz čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení.

12 — Viz čl. 4 odst. 2 nařízení.

13 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 40); a ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 35 a 36).

14 — Toto řešení se může týkat pouze obsahu nebo počtu požadovaných dokumentů. Viz rozsudek ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 26).

40. Obě ustanovení rovněž jasně stanoví, že nařízení č. 1049/2001 je o právu na *přístup* k dokumentům, ale nikoli nutně o právu na *získání* kopií dokumentů. Obě ustanovení mají značný význam pro elektronické dokumenty, s ohledem na které celá řada „fyzických" omezení týkajících se toho, v jakém rozsahu mohou být rozumně požadovány [15], do značné míry odpadá. Z těchto ustanovení vyplývá, že se některá opodstatněná a přiměřená omezení mohou vztahovat na množství kopií elektronických dokumentů, které lze získat od veřejné správy.

41. Zatřetí administrativní zátěž, která je spojena s umožněním přístupu k dokumentům, může být rovněž určitým faktorem. Orgány musí zajistit, aby byla umožněna nějaká forma přístupu k „dokumentu", na který se vztahuje nařízení č. 1049/2001, ledaže za skutečně výjimečných okolností je pracovní zátěž, kterou to s sebou nese, nepřiměřená [16]. Orgány mohou zvažovat zájem žadatele o přístup a pracovní zátěž, kterou by vyřízení žádosti o přístup vyvolalo, a chránit tak zájem řádné správy [17].

B – *Existující dokument*

42. Pojem „dokument", včetně dokumentů v elektronické podobě, je podle nařízení č. 1049/2001 široký. Soudní dvůr nicméně konstatoval, že právo na přístup k „dokumentům", které má orgán v držení, se týká pouze *existujících* dokumentů, které jsou v držení dotyčného orgánu [18].

43. Omezení přístupu na „existující dokumenty" jasně vyplývá z litery a ducha nařízení. Co se týče znění, čl. 6 odst. 1 nařízení požaduje, aby žadatel přesně uvedl, které dokumenty si přeje zpřístupnit, aby „orgán mohl *dokument přesně určit*" [19]. Stejně tak podle čl. 10 odst. 3 platí, že „dokumenty se dodávají ve *stávající verzi a typu záznamu*" [20]. Ze znění těchto ustanovení vyplývá, že se přístup k dokumentům omezuje na existující dokumenty.

44. Duch nařízení se zaměřuje na zvýšení průhlednosti. Průhlednost vyžaduje sdílení dokumentů, které jsou uloženy u orgánů. Jak uvádí Komise v projednávaném případě, celým účelem průhlednosti je postavit občany na stejnou úroveň s úředníky orgánů. V souladu s tím by měli mít jak občané, tak úředníci v zásadě přístup ke stejným dokumentům. V praxi to znamená, že občan může číst stejné soubory a dokumenty jako úředník pracující v orgánech Evropské unie, ať už na papíře nebo na obrazovce, přímo na místě nebo na vzdálenějším místě. Naopak toto nařízení nemůže být vykládáno tak, že ukládá orgánům povinnost začít vytvářet dokumenty, které nemají v danou chvíli k dispozici.

45. Rozdíl mezi „existujícím" a „novým" dokumentem se nicméně stává nejasnějším v kontextu elektronických databází. U papíru by mohlo být někdy problematické prokázat, zda konkrétní text nebo jeho část je nebo není již někde zapsána, ale nikoli poté, co bylo zjištěno, že takový dokument fyzicky existuje. Pokud však jde o elektronické databáze, je obtížnější vymezit výraz „existující dokument" jako pojem. V závislosti na její struktuře a vnitřní organizaci lze z elektronické databáze získat spoustu informací, a to často s minimálním úsilím. Podobně jako při pohledu skrz kaleidoskop může malá rotace (příkaz nebo kliknutí) zcela změnit obraz. Otázka nicméně zní: existoval přesně tento „dokument" v konkrétní konfiguraci údajů před oním kliknutím, a tedy představoval „existující dokument", na jehož zpřístupnění má žadatel nárok, nebo se jedná o „nový dokument" vytvořený na základě daného kliknutí, na jehož zpřístupnění žadatel nárok nemá?

15 — Viz poslední věta čl. 10 odst. 1 nařízení, která uvádí, že kopie, která *nemá více než* 20 stran formátu A4, je zdarma.

16 — Rozsudek ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 28).

17 — Rozsudek ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 27).

18 — Viz rozsudek ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

20 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

46. Aniž bych chtěl v této fázi vstupovat do hlubokých ontologických debat o povaze bytí a existence, je snad zřejmé, že v takovém diferencovaném technologickém prostředí nemusí být *statické* rozlišení mezi „existujícími“ na rozdíl od „nových“ dokumentů, které má původ v materiálním papírovém světě, úplně užitečné. Dokument, který lze vytvořit velmi snadno z databáze, nemusí přísně vzato v okamžiku podání žádosti o přístup „existovat“ v této konkrétní konfiguraci. Zdrojové údaje potřebné pro jeho vytvoření jsou nicméně obsaženy ve větším datovém souboru. Proto by se ve zvláštním kontextu elektronických databází měla analýza rozlišení mezi „existujícími“ a „novými“ dokumenty zaměřit na posouzení míry *dynamické*, tvůrčí strany procesu vytváření požadovaného dokumentu.

47. Podle mého názoru by pojem „existující dokument“ v kontextu elektronických databází mohl být vymezen dvěma způsoby: pozitivně a negativně. Pozitivní definice vychází z analogie s právem *sui generis* k duševnímu vlastnictví [21]. To znamená, že v oblasti elektronických databází by se měl dokument považovat za „nový“, pokud je výsledkem *podstatného vkladu*, který by změnil samotnou databázi. Jinými slovy, množství práce potřebné pro vytvoření požadovaného dokumentu ve formě databáze nebo datového souboru by bylo natolik významné, že by se *de facto* jednalo o jinou, a tedy novou databázi nebo datový soubor.

48. Existenci takového podstatného vkladu je nutné posuzovat případ od případu na základě skutkových okolností každého jednotlivého případu. Názorné příklady, které lze poskytnout, mohou nicméně zahrnovat situace, kdy za účelem vytvoření dokumentu požadovaného na základě žádosti musí být přidány nové hodnoty (pole, indexy, identifikátory atd.), které jsou stávající databázi cizí; nebo je za účelem vytvoření dokumentu nutné provést složité operace a vyhledávání v několika databázích; nebo také případy, kdy by si vytvoření požadovaného dokumentu vyžádalo značné změny samotné struktury databáze, jako je například nové kódování nebo indexování databáze. Ze všech těchto příkladů, které nejsou ani vyčerpávající ani se vzájemně nevylučují, vyplývá, že v daných případech by za účelem vyhovění žádosti o informace musel být vytvořen „nový dokument“.

49. Podle negativní definice se o „nový dokument“ ve smyslu nařízení nebude patrně jednat, bude-li vytvořen pouhým odstraněním nebo filtrováním (včetně anonymizace) některých z existujících údajů v databázi nebo datovém souboru. Opět platí, s výhradou konkrétní struktury databáze, že takové operace by neměly zahrnovat jakýkoli podstatný (intelektuální) vklad, a nemělo by se tedy jednat o vytvoření „nového dokumentu“, ale pouze o přepracování stávajícího.

50. Příklady v této negativní kategorii zahrnují běžné nebo rutinní vyhledávání, která lze provést pomocí vyhledávacích nástrojů, které jsou pro dotčenou databázi k dispozici [22]. Avšak odstranění nebo filtrování některých údajů v rámci existující databáze rovněž nepředstavuje vytvoření „nového dokumentu“. Anonymizace je podle mého názoru typicky druhem filtrovací nebo odstraňovací operace. Nevyžaduje-li její uskutečnění změny ve struktuře databáze, nevytváří anonymizace žádnou přidanou hodnotu, jelikož tkví v pouhém odstranění určitých informací z databáze.

51. Jako závěr této části by mělo být jasně uvedeno, že výše uvedený přístup se přiklání k širšímu výkladu pojmu „existující dokument“ v kontextu elektronických databází. Důvody jsou, jak již bylo vysvětleno, technické povahy: na rozdíl od materiálního papírového světa lze ve světě elektronických databází provést snadněji mnohem více. Pojem „existující dokument“ vykládaný v kontextu elektronických databází by se tedy neměl zaměřovat na statickou, fyzikální existenci dokumentu v okamžiku podání žádosti, ale na otázku rozsahu tvůrčího procesu potřebného pro vytvoření

21 — Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/9/ES ze dne 11. března 1996 o právní ochraně databází (Úř. věst. 1996, L 77, s. 20; Zvl. vyd. 13/015, s. 459). Konkrétně podle článku 7 platí, že „členské státy stanoví pro pořizovatele databáze právo zabránit vytěžování a/nebo zužitkování celého obsahu databáze nebo jeho kvalitativně nebo kvantitativně podstatné části, pokud pořízení, ověření nebo předvedení tohoto obsahu potvrzuje kvalitativně a/nebo kvantitativně podstatný vklad“. Zejména viz rozsudky ze dne 9. listopadu 2004, Fixtures Marketing (C–338/02, EU:C:2004:696, bod 19 a násl.); ze dne 15. ledna 2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, bod 34); a ze dne 19. prosince 2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, bod 36).

22 — Ve smyslu rozsudku ze dne 26. října 2011, Dufour v. ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, body 150 a 153).

požadovaného dokumentu. Měřítko podstatného vkladu v kontextu elektronických databází pak prakticky, a možná na rozdíl od běžné řeči, znamená, že pojem „existující dokument“ zahrnuje i dokumenty, které nemusí fyzicky existovat v dané formě nebo konfiguraci v okamžiku, kdy byla předložena žádost o přístup k informacím, ale jejich příprava je věcí jednoduché mechanické operace.

C – *Uplatnění na projednávanou věc*

52. Ve světle výše uvedených úvah se budu nyní zabývat otázkou, zda je tabulka požadovaná v první původní žádosti podané navrhovatelem, která je předmětem tohoto kasačního opravného prostředku, „dokumentem“ ve smyslu nařízení č. 1049/2001.

53. Jak uvedl Tribunál [23], požádal R. Typke ve své první žádosti konkrétně o tabulku obsahující následující informace:

— „identifikátor jednotlivých uchazečů, který by neměl umožnit je jmenovitě identifikovat, ale měl by umožnit k nim přiřadit otázky, na které měli odpovědět;

— identifikátor jednotlivých položených otázek, avšak bez uvedení obsahu;

— kategorii otázek, do níž spadaly jednotlivé položené otázky, tj. konkrétně kategorii otázek z oblasti verbálního uvažování, abstraktního uvažování, numerického uvažování nebo situačního úsudku;

— jazyk, ve kterém byly položeny jednotlivé otázky jednotlivým uchazečům;

— informace o případném anulování některých otázek;

— identifikátor očekávané odpovědi, který měl být, a to ač nebyl uveden obsah otázky, shodný u téže kombinace otázek a odpovědí; žalobce v tomto ohledu upřesnil, že pokud očekávané odpovědi nebyly předloženy všem uchazečům ve stejném pořadí, je třeba zajistit, aby byl pro každou očekávanou odpověď použit tentýž identifikátor; žalobce kromě toho uvedl, že u otázek z oblasti situačního úsudku je třeba uvést celou očekávanou odpověď, tj. nejlepší a nejhorší možnost;

— odpovědi jednotlivých uchazečů na jednotlivé otázky, tím se nicméně rozumí, že cílem žalobce není seznámit se s obsahem odpovědí, nýbrž pouze identifikovat správné či nesprávné odpovědi uchazečů; žalobce v tomto ohledu upřesnil, že zaprvé pokud uchazeč na otázku neodpověděl, musí být použit odlišný identifikátor, a zadruhé, že ve vztahu k otázkám z oblasti situačního úsudku musí být poskytnuta celá odpověď;

— a konečně čas, který jednotliví uchazeči věnovali odpovědi na jednotlivé otázky.“

54. Tribunál dospěl k závěru, že poskytnutí požadované tabulky by znamenalo vytvoření nového dokumentu. Žádost navrhovatele by vyžadovala „počítačové programování, a to konkrétně vypracování nových SQL dotazů, a tudíž i vytvoření nového výsledku vyhledávání v databázi […] [P]řitom nelze operace, které by vyžadovalo toto programování […], přirovnat k běžnému či rutinnímu vyhledávání v dotčené databázi, provedenému s pomocí vyhledávacích nástrojů, které má Komise k této databázi k dispozici“ [24].

23 — Viz rozsudek ze dne 2. července 2015, Typke v. Komise (T-214/13, EU:T:2015:448, bod 4).

24 — Viz rozsudek ze dne 2. července 2015, Typke v. Komise (T-214/13, EU:T:2015:448, body 67 až 68, jakož i body 62 až 64).

55. V kasačním opravném prostředku navrhovatel v podstatě tvrdí, že formulace konkrétního vyhledávacího SQL dotazu, který by vytvořil dokument ve formě tabulky zahrnující všechny informace, jež konkrétně požaduje, představuje běžné nebo rutinní vyhledávání, a nejedná se tudíž o vytvoření nového dokumentu.

56. Na základě skutečností zjištěných Tribunálem, jež se týkají typu databází používaných Komisí, a konkrétní formulace první žádosti podané navrhovatelem se domnívám, že za účelem splnění specifického požadavku žadatele by EPSO skutečně musel vytvořit nový dokument.

57. Aniž bych se chtěl pustit do skutkového posouzení toho, které SQL dotazy jsou předem naprogramovány a jakou úroveň programovacích kompetencí je možné rozumně očekávat od uživatelů nebo správců relačních databází, mám za to, že vytvoření specifické tabulky požadované navrhovatelem by si vyžádalo podstatný vklad ve smyslu nastíněném v předchozí části. Konkrétně, jak podrobně popsal Tribunál, k vybraným oblastem databáze by musely být přiřazeny nové identifikátory, což by si vyžádalo rozsáhlé kódování a potenciálně indexování, a to vše v několika databázích.

58. Z těchto důvodů si nemyslím, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že rozhodl, že se žádost podaná v prvním řízení netýkala přístupu k „existujícímu dokumentu“.

59. Měl bych dodat dvě závěrečné poznámky. Zaprvé v projednávaném případě je patrná určitá nejistota ohledně přesného předmětu jednotlivých žádostí, které byly podány ve dvou řízeních, jelikož navrhovatel zřejmě formuloval své požadavky různými způsoby v různých stadiích. Jak již bylo uvedeno výše v bodě 37 tohoto stanoviska, je nicméně povinností žadatele, aby byl ohledně předmětu žádosti přesný. Na druhou stranu je tato relativní[25] přísnost ve vztahu k formulaci předmětu žádosti kompenzována tím, že žadatel může podat později další žádost o přístup.

60. Zadruhé je třeba připomenout, že se tři typy dokumentů uvedené v bodě 30 tohoto stanoviska v kontextu elektronických databází vzájemně nevylučují. Skutečnost, že specifická kombinace údajů požadovaných žadatelem nepřestavuje „existující dokument“, jelikož její vytvoření vyžaduje podstatný vklad, tedy neznamená, že žadatel nemůže získat informace, o které žádá, prostřednictvím podání nové žádosti, ve které požádá o přístup k výchozím údajům, části databáze nebo celé databázi.

61. Tedy přímo řečeno, jednotlivec nemá na základě nařízení právo na přístup k dokumentu vyhotovenému „na míru“ podle jeho představ, a tím ve skutečnosti na to, aby měnil administrativu na svou soukromou výzkumnou agenturu. To mu však nebrání v tom, aby prováděl nezbytný výzkum sám na základě výchozích údajů nebo datového souboru. Opět platí, jak již bylo uvedeno, že orgány musí zveřejnit všechno, co mají. Nejsou však povinny začít vytvářet věcně nové dokumenty podle přání „uživatelů“.

62. Konečně, na alternativní přístup k výchozím údajům se vztahují stejná pravidla a výjimky již uvedené v první části tohoto stanoviska. Při udělování přístupu k větším souborům výchozích údajů nebo k celé databázi je zejména třeba věnovat náležitou pozornost ochraně údajů ostatních uchazečů a práv na ochranu soukromí a právům k duševnímu vlastnictví třetích stran, jež se vztahují k softwaru a programování obsaženému v databázi. Tyto úvahy spolu s praktičtějšími úvahami týkajícími se velikosti konkrétně požadovaného dokumentu budou určovat konkrétní způsoby, jakými lze jednotlivci umožnit přístup k dotyčným dokumentům (například zda bude dokument zpřístupněn prostřednictvím kopie nebo pouze přímo na místě, případně pod dohledem výpočetního specialisty nebo pracovníka bezpečnostní služby). Je na orgánu, aby určil vhodnou rovnováhu mezi jednotlivými proti sobě stojícími zájmy v kontextu každého jednotlivého případu.

25 — „Relativní“ proto, že administrativě přísluší podle čl. 6 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 povinnost přiměřené pomoci při vyjasňování nepřesné žádosti.

VI – Závěry

63. Z těchto důvodů, aniž je dotčen argument týkající se zkreslení důkazů, navrhuji Soudnímu dvoru, aby kasační opravný prostředek zamítl, pokud jde o nesprávné právní posouzení tvrzené navrhovatelem.