Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 21. septembra 2016 [1]

**Vec C-491/15 P**

**Rainer Typke**
**proti**

**Komisii**

„Odvolanie — Prístup k dokumentom inštitúcií — Nariadenie č. 1049/2001 — Výberové konanie organizované Európskym úradom pre výber pracovníkov (EPSO) — Databázy — Žiadosť o prístup k tabuľke, ktorá obsahuje sériu anonymizovaných údajov — Pojem dokument — Nový dokument alebo existujúci dokument“

## I – **Úvod**

1. Pán Rainer Typke (odvolateľ) sa zúčastnil vstupných testov v rámci dvoch všeobecných výberových konaní, ktoré organizoval Európsky úrad pre výber pracovníkov (ďalej len „EPSO“). Po tom, ako bol informovaný o výsledkoch, požiadal v zmysle nariadenia (ES) č. 1049/2001 (ďalej len „nariadenie č. 1049/2001“) [2] o prístup k tabuľke, ktorá obsahuje sériu anonymizovaných údajov týkajúcich sa uvedených testov, s cieľom podporiť svoje podozrenia z diskriminácie. Európska komisia odmietla jeho žiadosti o prístup k týmto údajom. Odvolateľ podal proti rozhodnutiu Komisie žalobu na Všeobecný súd.

2. Týmto odvolaním pán Typke napáda rozsudok Všeobecného súdu, ktorým bola jeho žaloba zamietnutá. Konkrétne spochybňuje záver Všeobecného súdu, že dokument, ktorý požadoval, neexistuje, a tiež záver, že z nariadenia č. 1049/2001 nevyplýva pre EPSO povinnosť vytvoriť nový dokument.

3. V súlade s požiadavkou Súdneho dvora sa tieto návrhy zamerajú na výklad pojmu „existujúci dokument“ vo vzťahu k elektronickým databázam, čo je kľúčová právna otázka, ktorá z prejednávanej veci vyplýva.

## II – **Právny rámec**

4. Nariadenie č. 1049/2001 je zamerané na zabezpečenie transparentnosti práce inštitúcií Európskej únie tým, že uplatňuje zásadu otvorenosti, ktorá je zakotvená v článku 1 druhom odseku ZEÚ.

1 — Jazyk prednesu: angličtina.

2 — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 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).

5. Článok 2 nariadenia č. 1049/2001 sa nazýva „Adresát a rozsah pôsobnosti“. Článok 2 ods. 1 stanovuje, že „každý občan únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte má právo na prístup k dokumentom orgánov v súlade s pravidlami, podmienkami a obmedzeniami určenými v tomto nariadení“. Podľa článku 2 ods. 3 „toto nariadenie sa vzťahuje na všetky dokumenty zo všetkých oblastí činnosti Európskej únie, ktoré niektorý z orgánov má, to znamená dokumenty, ktoré vypracoval alebo dostal a ktoré má v držbe“.

6. Článok 3 upravuje viaceré definície. Konkrétne článok 3 písm. a) ako „dokument“ definuje „akýkoľvek obsah bez ohľadu na to, aké je jeho médium (napísaný na papieri alebo uložený v elektronickej podobe, alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam), týkajúci sa akejkoľvek veci vzťahujúcej sa na politiku, činnosť a rozhodnutia, ktoré spadajú do oblasti pôsobnosti príslušného orgánu“.

7. Článok 6 stanovuje pravidlá, ktoré sa uplatňujú na žiadosti o prístup k dokumentom. Toto ustanovenie uvádza:

„1. Žiadosti o prístup k dokumentu sa podávajú akoukoľvek písomnou formou vrátane elektronickej formy v niektorom z jazykov uvedených v článku 314 Zmluvy o ES a dostatočne presným spôsobom, aby orgán mohol dokument identifikovať. Žiadateľ nie je povinný uviesť dôvody svojej žiadosti.

2. Ak žiadosť nie je dostatočne presná, orgán požiada žiadateľa, aby žiadosť spresnil, a žiadateľovi pri tom pomôže napríklad poskytnutím informácií o používaní verejných registrov dokumentov.

3. V prípade žiadosti týkajúcej sa veľmi dlhého dokumentu alebo veľkého počtu dokumentov sa môže orgán so žiadateľom neformálne poradiť s cieľom nájsť vhodné riešenie.

4. Orgány poskytnú pomoc a informácie občanom o tom, ako a kde sa žiadosti o prístup k dokumentom môžu podať.“

8. Napokon článok 10 upravuje praktické postupy týkajúce sa prístupu k dokumentom po prijatí žiadosti. Podľa článku 10 ods. 1 „žiadateľ má prístup k dokumentom buď priamo na mieste nahliadnutím do nich, alebo obdrží ich kópiu vrátane elektronickej kópie v prípade jej dostupnosti podľa toho, ktorý spôsob žiadateľ uprednostní…“. Článok 10 ods. 3 stanovuje, že „dokumenty sa poskytnú v existujúcej verzii a formáte (vrátane elektronickej formy alebo iného alternatívneho formátu ako je Braillovo písmo, zväčšená tlač alebo záznam na páske) presne podľa želania žiadateľa“.

## III – **Skutkové okolnosti a konanie**

9. Pán Typke je zamestnancom Európskej komisie. Zúčastnil sa vstupných testov v rámci dvoch všeobecných výberových konaní organizovaných EPSO, pričom prvé z nich sa týkalo prijímania úradníkov platovej triedy AD5 a druhé prijímania úradníkov platovej triedy AD7. Po tom, ako bol informovaný o výsledkoch, podal na EPSO dve za sebou nasledujúce žiadosti o prístup s cieľom overiť si, či testy, ktoré absolvoval, boli zorganizované v súlade so zásadou rovnosti zaobchádzania. Odvolateľ mal najmä podozrenie týkajúce sa negatívneho dosahu nesprávneho prekladu na určité jazykové skupiny.

10. Vo svojej prvej žiadosti (konanie GESTDEM 2012/3258) odvolateľ žiadal o prístup k tabuľke obsahujúcej sériu anonymizovaných údajov týkajúcich sa uvedených testov, ktoré absolvovalo približne 45 000 uchádzačov. V zmysle uvedenej žiadosti tabuľka obsahovala informácie o označení každého uchádzača, na základe ktorého bol každý uchádzač spojený s otázkami, na ktoré mal odpovedať, informácie o označení týkajúcom sa každej položenej otázky, bez toho, aby bol odhalený jej obsah, ďalej informácie o kategórii otázok, jazyku, v ktorom bola otázka položená každému uchádzačov, a napokon o čase, ktorý každý uchádzač venoval odpovedi na každú otázku.

11. O šesť mesiacov odvolateľ vo svojej druhej žiadosti (konanie GESTDEM 2013/0068) nežiadal o získanie tabuľky, v ktorej by boli súhrnne uvedené požadované informácie. Namiesto toho žiadal o prístup k častiam existujúcich dokumentov v elektronickej forme, ktoré obsahovali rovnaké informácie, aké boli predmetom jeho prvej žiadosti, a z ktorých by vyplývala úroveň náročnosti každej otázky položenej každému kandidátovi.

12. Pokiaľ ide o prvé konanie, EPSO zamietol pôvodnú žiadosť 9. augusta 2012. Pripustil, že dotknuté informácie má k dispozícii. Uviedol však, že požadovaný dokument neexistuje. Odvolateľ preto podal podľa článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 opakovanú žiadosť, v ktorej požadoval, aby inštitúcia prehodnotila svoje stanovisko. Generálny sekretariát Komisie v podstate potvrdil stanovisko EPSO. Vysvetlil, že nariadenie č. 1049/2001 neukladá EPSO povinnosť vykonávať informatické úkony s cieľom získať údaje uložené v rôznych databázach.

13. Pokiaľ ide o druhé konanie, EPSO na druhú žiadosť odvolateľa neodpovedal. Odvolateľ následne podal na Komisii opakovanú žiadosť.

14. Rozhodnutím z 5. februára 2013 (ďalej len „prvé napadnuté rozhodnutie“) Komisia zamietla opakovanú žiadosť z nasledujúcich dôvodov: po prvé požadovaný dokument neexistuje. Vypracovanie požadovanej tabuľky by si vyžadovalo nielen získanie informácií týkajúcich sa desiatok tisíc relevantných testov z rôznych databáz, ale aj získanie informácií z iných databáz, medzi ktoré patrí aj všeobecná databáza otázok. Po druhé poskytnutie prístupu k takémuto dokumentu by znamenalo príliš vysokú pracovnú záťaž.

15. O mesiac neskôr Komisia prijala v liste z 13. marca 2013 „druhé napadnuté rozhodnutie“. V tomto liste sa Komisia nezaoberala vecnou stránkou druhej opakovanej žiadosti. Na základe článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1049/2001 odvolateľ dospel k záveru, že tento list je negatívnou odpoveďou na jeho opakovanú žiadosť v druhom konaní. Komisia následne prijala oneskorene 27. mája 2013 výslovné rozhodnutie o zamietnutí v tomto konaní.

## IV – **Napadnutý rozsudok a konanie na Súdnom dvore**

16. Pán Typke navrhol, aby Všeobecný súd zrušil dve napadnuté rozhodnutia s odôvodnením, že porušujú nariadenie č. 1049/2001. Komisia navrhla, aby Všeobecný súd zastavil konanie o žalobe v rozsahu, v akom smerovala k zrušeniu druhého napadnutého rozhodnutia, vzhľadom na prijatie výslovného rozhodnutia o zamietnutí v druhom konaní 27. mája 2013. Komisia tiež navrhla, aby Všeobecný súd zamietol žalobu v rozsahu, v akom bola namierená proti prvému napadnutému rozhodnutiu.

17. Všeobecný súd prijal tvrdenia Komisie.[3] Vyhlásil, že konanie o návrhoch týkajúcich sa zrušenia implicitného rozhodnutia o zamietnutí prístupu v druhom konaní (bod 1 výroku napadnutého rozsudku) je potrebné zastaviť; Všeobecný súd tiež zamietol žalobu, pokiaľ ide o prvé napadnuté rozhodnutie (bod 2) a zaviazal pána Typkeho na náhradu trov konania (bod 3). Všeobecný súd najmä rozhodol, že dokument požadovaný v prvom konaní nebol existujúcim dokumentom, ku ktorému bolo možné žiadať prístup v zmysle nariadenia č. 1049/2001.

18. Odvolateľ navrhol, aby Súdny dvor zrušil body 2 a 3 výroku napadnutého rozsudku. Tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia a zjavne skreslil jasný zmysel dôkazov, keď vyhlásil, že v prvom konaní odvolateľ nepožadoval prístup k existujúcim dokumentom. Odvolateľ ďalej navrhol zrušenie rozhodnutia prijatého generálnym sekretariátom Európskej komisie v prvom konaní (GESTDEM 2012/3258).

3 — Rozsudok z 2. júla 2015, Typke/Komisia (T-214/13, EU:T:2015:448).

19. Ťažiskom tohto odvolania je údajné nesprávne právne posúdenie spôsobené výkladom pojmu „existujúci dokument“ vo vzťahu k elektronickým databázam. V tejto súvislosti odvolateľ predkladá jediný odvolací dôvod, ktorý sa rozdeľuje do dvoch vzájomne závislých častí.

20. Po prvé odvolateľ tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne vyložil nariadenie č. 1049/2001, konkrétne jeho článok 3 písm. a) a jeho článok 4 ods. 6 Nesprávne predpokladal, že uplatnenie týchto ustanovení na vzťahové databázy si vyžaduje rozlišovanie medzi čiastočným prístupom k dokumentom nachádzajúcim sa vo vzťahovej databáze a jednoduchým prístupom k informáciám, ktoré tam sú uložené.

21. Po druhé odvolateľ tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne usúdil, že žiadosť odvolateľa o prístup sa netýka existujúceho dokumentu, ale nového dokumentu, a že v každom prípade nespadá do pôsobnosti nariadenia č. 1049/2001. Odvolateľ najmä tvrdí, že kombinácia požadovaných údajov je dokumentom v zmysle rovnakého nariadenia, keďže ho možno získať vyhľadávaním v databáze pomocou vyhľadávacích nástrojov, ktoré táto databáza dáva k dispozícii. Podľa odvolateľa nariadenie č. 1049/2001 zo svoje pôsobnosti nevylučuje žiadosť o prístup ku vzťahovej databáze, ktorá si vyžaduje, aby boli dopyty formulované v štruktúrovanom dopytovacom jazyku (dopyty „Structured Query Language“, ďalej len „dopyty SQL“), pričom tieto dopyty oslovená inštitúcia vopred nenaprogramovala alebo ich predtým pravidelne nepoužívala v prípade dotknutej databázy. Okrem toho napadnutý rozsudok narušuje potrebný účinok nariadenia č. 1049/2001. Prístup by sa reálne zúžil len na údaje, o ktorých EPSO *ex ante* rozhodol, že ich oznámi širokej verejnosti. Podľa odvolateľa by inštitúcia dokonca mohla úmyselne zabrániť prístupu k databázam.

22. Komisia vo svojej odpovedi najmä tvrdí, že Všeobecný súd správne uplatnil pojem „existujúci dokument“. Podľa nej sa za existujúce dokumenty môžu považovať len vopred napísané dopyty SQL. Tvrdí tiež, že požadovaný dokument, ktorý predpokladá vytvorenie nových dopytov SQL, nemožno získať bežným alebo rutinným vyhľadávaním v zmysle rozsudku Dufour/ECB[4]. Navyše sa domnieva, že potrebný účinok nariadenia č. 1049/2001 by nebol narušený, pretože toto nariadenie nemá za cieľ reagovať na všeobecnú potrebu informácií pre občanov. Podľa Komisie odvolateľ nepredložil nijaký dôkaz, ktorý by potvrdil, že úmyselne odstránila príkazy SQL, aby skryla dokument. Z týchto dôvodov Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a zaviazal odvolateľa na náhradu trov konania.

## V – **Posúdenie**

23. Tieto návrhy majú nasledujúcu štruktúru. Po prvé preskúmam pojem „dokument“ v kontexte elektronických databáz a na účely výkladu nariadenia č. 1049/2001 (časť A). Po druhé budem analyzovať, čo v rovnakom kontexte znamená „existujúci“ dokument v porovnaní s vytvorením „nového“ dokumentu (časť B). Po tretie, pokiaľ ide o túto vec, zameriam sa na otázku, či tabuľku, o ktorú žiadal odvolateľ, možno kvalifikovať ako „existujúci dokument“ (časť C).

### A – *Pojem dokument a spôsoby prístupu v elektronickej ére*

24. Nariadenie č. 1049/2001 je vyjadrením zásady otvorenosti, ktorá je zakotvená v článku 1 druhom odseku ZEU.[5] Jeho cieľom je zabezpečiť čo najúčinnejšie právo na prístup verejnosti k dokumentom[6], s cieľom zvýšiť transparentnosť práce inštitúcií Európskej únie a zabezpečiť tak ich väčšiu legitimitu a zodpovednosť voči občanom[7].

4 — Rozsudok z 26. októbra 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, bod 153).

5 — Pozri odôvodnenie 1, tak ako ho vykladá rozsudok z 21. júla 2011, Švédsko/MyTravel a Komisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, bod 72).

6 — Pozri odôvodnenie 4, tak ako ho vykladajú napríklad rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 33), a 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).

7 — Pozri odôvodnenia 2 a 3. Pozri napríklad rozsudok z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisia (C-64/05 P, EU:C:2007:802, bod 54).

25. Na dosiahnutie týchto cieľov normotvorca zvolil veľmi široký význam pojmu „dokument“, tak ako je uvedený v článku 3 písm. a) nariadenia č. 1049/2001. Toto ustanovenie definuje „dokument“ ako „akýkoľvek obsah bez ohľadu na to, aké je jeho médium (napísaný na papieri alebo uložený v elektronickej podobe, alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam), týkajúci sa akejkoľvek veci vzťahujúcej sa na politiku, činnosť a rozhodnutia, ktoré spadajú do oblasti pôsobnosti príslušného orgánu“.

26. Z tejto širokej definície vyplýva, že dokument môže predstavovať *akýkoľvek* obsah na *akomkoľvek* médiu a môže sa týkať *akejkoľvek* činnosti inštitúcií Únie.

27. Analogicky možno rovnako široký význam pojmu dokument nájsť v smernici 2003/98/ES [8]. Článok 2 ods. 3 tejto smernice definuje dokument ako „každý obsah bez ohľadu na formu prenosu dát (na papieri alebo v elektronickej forme, alebo ako zvukový, vizuálny alebo audiovizuálny záznam)“ alebo akúkoľvek časť takého obsahu. Odôvodnenie 11 tejto smernice dopĺňa, že „dokumentom“ môže byť „každé prezentovanie aktov, skutočností alebo informácií – a každú kompiláciu takých aktov, skutočností alebo informácií – bez ohľadu na médium (písané na papieri, alebo uchovávané v elektronickej forme alebo ako zvukové, vizuálne a alebo audiovizuálne záznamy), ktoré má v držbe subjekt verejného sektora“.

28. Zdá sa teda, že takmer všetko, akýkoľvek údaj, akýkoľvek súbor údajov alebo informácií môže predstavovať dokument na účely nariadenia č. 1049/2001.

29. Napriek nepochybne širokému poňatiu pojmu „dokument“ však jeho skutočný význam nie je úplne jasný v prípade elektronických databáz a/alebo dokumentov, ktoré obsahujú. Zahŕňa tento pojem všetky druhy údajov uložených v databáze? Má byť prístup priznaný k akejkoľvek kombinácii údajov, ktorú prípadne možno získať z databáz na základe komplexných žiadostí?

30. Okrem jedného rozsudku Všeobecného súdu [9] judikatúra súdov Únie dodnes ponúka len veľmi málo návodov, ako definovať slovo „dokument“ v kontexte elektronických databáz. Vychádzajúc z užitočných informácií v uvedenom rozsudku Všeobecného súdu a zo znenia a ducha nariadenia č. 1049/2001 však navrhujem, aby „dokument“ na účely uvedeného nariadenia mohli tvoriť aspoň tri typy informácií nachádzajúcich sa v elektronických databázach:

— individuálne vstupy, ktoré tvoria identifikovateľnú sémantickú jednotku v databáze alebo vo väčšom súbore dát,

— nespracované údaje nachádzajúce sa v databáze alebo v súbore údajov alebo v určitej časti tejto databázy alebo tohto súboru dát,

— databáza alebo celý súbor dát.

31. Vo všeobecnosti možno tieto tri typy informácií, či už samostatne alebo spolu považovať za dokumenty v zmysle článku 3 písm. a) nariadenia č. 1049/2001. Nie je možné abstraktne tvrdiť, či budú „dokumentmi“ aj v konkrétnom prípade. To bude závisieť od rôznych faktorov, najmä od presného typu a špecifickej štruktúry dotknutej databázy, ako aj od formulácie predmetnej žiadosti v konkrétnom prípade. Zjavne existuje veľký rozdiel medzi jednoduchým hárkom, na ktorom je uvedený výpočet v tabuľke z desiatich riadkov a desiatich stĺpcov obsahujúcich len čísla na jednej strane a komplexnou vzťahovou databázou, ktorá si vyžaduje výrazné kódovanie na účely usporiadania nespracovaných údajov a ktorá potenciálne funguje na viacerých serveroch.

8 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora (Ú. v. EÚ L 345, 2003, s. 90; Mim. vyd. 13/032, s. 701), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/37/EÚ z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 175, 2013, s. 1).

9 — Pozri rozsudok z 26. októbra 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634).

32. Je však potrebné uviesť niekoľko všeobecných poznámok, aby bol široký pojem (prinajmenšom na prvý pohľad) „dokument“ vo vzťahu k elektronickým databázam vnímaný v primeranom kontexte.

33. Je jasné, že skutočnosť, že súbor zhromaždených informácií tvorí „*dokument*“ v zmysle nariadenia č. 1049/2001, automaticky neznamená, že existuje právo na *prístup* k tomuto dokumentu. Je tiež nepochybné, že prístup k dokumentom možno zákonne obmedziť z vecných alebo praktických dôvodov. Okrem toho uvedené dva druhy dôvodov sa vzájomne nevylučujú.

34. Na jednej strane možno prístup obmedziť alebo dokonca zakázať z vecných dôvodov. Článok 4 nariadenia č. 1049/2001 tieto dôvody vymenúva. Tvoria ich platné výnimky z (úplného) prístupu k dokumentom. Tieto vecné výnimky sa viažu na viaceré záujmy alebo vyššie hodnoty, akými sú verejný záujem [10], súkromie alebo bezúhonnosť jednotlivca, ako aj ochrana osobných údajov [11] a ochrana práv duševného vlastníctva [12].

35. Je však potrebné jasne zdôrazniť, že existencia takejto výnimky v konkrétnom prípade nemá nijaký dosah na samotnú definíciu pojmu „dokument“. To sa odráža najmä v skutočnosti, že konanie umožňujúce získať prístup k dokumentom prebieha v dvoch osobitných štádiách, ktoré sa musia preskúmať samostatne. [13] Po prvé, možno v zmysle článku 3 písm. a) nariadenia č. 1049/2001 hovoriť o dokumente? Po druhé, existuje vecný dôvod, ktorý by opodstatňoval obmedzený prístup alebo dokonca zákaz prístupu? Výnimky sa líšia od definícií. Existencia možných výnimiek by nemala zúžiť pôsobnosť pojmu „dokument“. Inak povedané, obrátené odôvodnenie je nemožné: skutočnosť, že celý dokument alebo len jeho časť nie je prístupný, lebo sa naň vzťahuje jedna z výnimiek stanovených v článku 4, neznamená, že nehovoríme o „dokumente“.

36. Na druhej strane prístup k „dokumentu“ možno obmedziť z praktických dôvodov. V kontexte prístupu k elektronickým dokumentom je potrebné vymenovať tri z nich, ktoré sú osobitne relevantné.

37. Po prvé prístup závisí od podania presnej žiadosti. Vo všeobecnosti je úlohou žiadateľa, aby identifikoval presný „dokument“, ktorý si želá získať. Táto požiadavka vyplýva z článku 6 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1049/2001. Podľa týchto ustanovení sa žiadosti o prístup k dokumentom podávajú „dostatočne presným spôsobom, aby orgán mohol dokument identifikovať. … Ak žiadosť nie je dostatočne presná, orgán požiada žiadateľa, aby žiadosť spresnil, a žiadateľovi pri tom pomôže napríklad poskytnutím informácií o používaní verejných registrov dokumentov“.

38. Je pochopiteľné, že požiadavka presnosti môže spôsobovať praktické problémy, ak niekto požiada o prístup k súboru dát alebo k nespracovaným údajom a nepozná presnú štruktúru predmetnej databázy. V takých prípadoch je možno vhodné dôraznejšie trvať na požiadavke článku 6 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001, ktorý stanovuje, že orgán žiadateľovi pomáha primeraným spôsobom pri spresnení jeho žiadosti. V každom prípade tomuto žiadateľovi nič nebráni v tom, aby podal novú žiadosť o prístup k dokumentom po tom, čo po jednom alebo viacerých predchádzajúcich odmietnutiach lepšie spoznal štruktúru predmetnej databázy.

10 — Pozri článok 4 ods. 1 písm. a) nariadenia č. 1049/2001.

11 — Pozri článok 4 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1049/2001.

12 — Pozri článok 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001.

13 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 40), a rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 35 a 36).

39. Po druhé veľkosť dokumentu nemá nijaký vplyv na to, aby bol ako „dokument“ kvalifikovaný. Môže však ovplyvniť spôsob, akým je prístup povolený. Vyplýva to z článku 6 ods. 3 a z článku 10 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001. Prvé z uvedených ustanovení uvádza, že orgán sa môže so žiadateľom neformálne poradiť s cieľom nájsť vhodné riešenie,[14] v prípade žiadosti, ktorá sa týka veľmi dlhého dokumentu alebo veľkého počtu dokumentov. Druhé z týchto ustanovení obsahuje niekoľko spôsobov prístupu k dokumentom, ako je nahliadnutie na mieste (nepochybne ide o rozsiahle alebo citlivé dokumenty).

40. Obe ustanovenia uvádzajú rovnako jasne, že nariadenie č. 1049/2001 sa týka práva na *prístup* k dokumentom, a nie nevyhnutne práva na *získanie* kópií dokumentov. Obe ustanovenia majú mimoriadny význam v súvislosti s elektronickými dokumentmi, v súvislosti s ktorými sa do veľkej miery stratili viaceré „materiálne“ obmedzenia, pokiaľ ide o otázku, aký rozsah možno rozumne požadovať.[15] Z týchto ustanovení vyplýva, že rozumné a primerané hranice je možné nastaviť v súvislosti s počtom kópií elektronických dokumentov, ktoré možno získať od verejných správnych orgánov.

41. Po tretie môže byť relevantným faktorom aj administratívna záťaž, ktorá je spojená s povoleným prístupom k dokumentom. Inštitúcie musia do nejakej miery zabezpečiť prístup k „dokumentu“ v zmysle nariadenia č. 1049/2001 okrem prípadu, že za skutočne mimoriadnych okolností by bola pracovná záťaž súvisiaca s týmto prístupom neprimeraná.[16] Inštitúcie môžu zvážiť jednak záujem prihlasovateľa o prístup na jednej strane a pracovnú záťaž, ktorá zo spracovania žiadosti vyplýva na strane druhej, tak aby chránili záujem riadnej správy vecí verejných.[17]

B – *Existujúci dokument*

42. Pojem „dokument“ zahŕňajúci aj dokumenty v elektronickej podobe v zmysle nariadenia č. 1049/2001 je široký. Súdny dvor však rozhodol, že právo na prístup k „dokumentom“ inštitúcií sa týka len *existujúcich* dokumentov, ktoré dotknutá inštitúcia má v držbe.[18]

43. Obmedziť prístup k existujúcim dokumentom zjavne vyplýva zo znenia a z ducha nariadenia č. 1049/2001. Pokiaľ ide o znenie, článok 6 ods. 1 tohto nariadenia vyžaduje, aby žiadateľ presne uviedol, o ktorý dokument žiada, „aby orgán mohol *dokument identifikovať*“[19]. Rovnako podľa článku 10 ods. 3 „dokumenty sa poskytnú v *existujúcej verzii a formáte*“[20]. Znenie týchto ustanovení poukazuje na to, že prístup k dokumentom sa obmedzuje na *existujúce* dokumenty.

44. Pokiaľ ide o ducha, nariadenie č. 1049/2001 má za cieľ zvýšenie transparentnosti. Tá si vyžaduje zdieľanie dokumentov v spisoch inštitúcií. Ako uviedla v prejednávanej veci Komisia, hlavným cieľom transparentnosti je zabezpečiť občanovi rovnakú východiskovú pozíciu, akú má úradník inštitúcie. Z toho v zásade vyplýva, že k rovnakému dokumentu má prístup tak úradník, ako aj občan. To v praxi znamená, že občan si môže prečítať rovnaké spisy a dokumenty ako úradník, ktorý pracuje v inštitúciách Európskej únie, bez ohľadu na to, či tento spis alebo dokument vidí na papieri alebo na obrazovke, a tiež na to, či sa k nemu dostane priamo na mieste alebo inde. Naopak nariadenie č. 1049/2001 nemožno vykladať v tom zmysle, že inštitúciám ukladá povinnosť generovať dokumenty, ktoré nemajú k dispozícii.

14 — Toto riešenie sa môže týkať len obsahu alebo počtu požadovaných dokumentov. Pozri rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 26).

15 — Pozri článok 10 ods. 1 poslednú vetu nariadenia č. 1049/2001, podľa ktorého v prípade, že počet strán A4 nepresiahne 20 kusov, je prístup bezplatný.

16 — Rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 28).

17 — Rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 27).

18 — Pozri rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

20 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

45. V kontexte elektronických databáz je však rozdiel medzi „existujúcim“ a „novým“ dokumentom nejasnejší. V prípade papiera môže byť niekedy otázka, či určitý text alebo jeho časť už boli niekde napísané, problematická z hľadiska dôkazu, avšak uvedený problém sa stráca, keď sa preukáže, že dotknutý dokument fyzicky existuje. V prípade elektronických databáz je však zložitejšie ohraničiť pojem „existujúci dokument“. Z elektronickej databázy je možné v závislosti od jej štruktúry a vnútornej organizácie získať rozsiahle množstvo informácií, často bez väčšej námahy. Ako v prípade pohľadu cez kaleidoskop, miernym pohybom (príkazom alebo kliknutím) sa môže úplne zmeniť to, čo vidíme. Otázka však stojí takto: existoval konkrétne dotknutý „dokument“ v rámci špecifickej konfigurácie dát pred príslušným kliknutím a bol tak „existujúcim dokumentom“, ku ktorému má žiadateľ právo na prístup alebo kliknutím vzniká „nový dokument“, ku ktorému žiadateľ právo na prístup nemá?

46. Nemám v tomto štádiu v úmysle vstupovať do ontologickej debaty týkajúcej sa podstaty bytia a existencie, avšak bezpochyby je jasné, že *statické* rozlišovanie medzi „existujúcimi“ a „novými“ dokumentmi, ktoré pochádza z materiálneho sveta papiera, nemôže byť v tak rozmanitom technologickom kontexte skutočne nápomocné. Dokument, ktorý možno veľmi ľahko vygenerovať z databázy, nemusí byť striktne vzaté v čase podania žiadosti o prístup „existujúcim“ dokumentom v tej konkrétnej konfigurácii. Zdrojové dáta, ktoré sú nevyhnutné na to, aby bol tento dokument vygenerovaný, sa nachádzajú vo väčších súboroch dát. V konkrétnom kontexte elektronických databáz by sa teda analýza podporujúca rozdiel medzi „existujúcimi“ a „novými“ dokumentmi mala nepochybne zamerať na posúdenie *dynamickej* a kreatívnej povahy postupu vygenerovania požadovaného dokumentu.

47. Podľa mňa v kontexte elektronických databáz by pojem „existujúci dokument“ mohol byť vymedzený dvoma spôsobmi: pozitívne a negatívne. Pozitívna definícia sa zakladá na analógii s právom duševného vlastníctva, ktoré je právom *sui generis*.[21] To znamená, že v rámci elektronických databáz sa dokument považuje za „nový“, ak je výsledkom *mimoriadneho úsilia*, ktoré mení samotné databázy. Inak povedané pracovná záťaž potrebná na vygenerovanie požadovaného dokumentu vo forme databázy alebo súboru dát je tak rozsiahla, že ide *de facto* o inú, a teda novú databázu alebo súbor dát.

48. Existencia takého mimoriadneho úsilia sa musí posudzovať od prípadu k prípadu, podľa skutkových okolností každého konkrétneho prípadu. Medzi ilustratívne príklady, ktoré možno poskytnúť, môžu patriť situácie, v ktorých s cieľom vygenerovať požadovaný dokument je potrebné doplniť nové hodnoty (polia, indexy, identifikátory, atď.), ktoré sú mimo existujúcich databáz, alebo okolnosti, za ktorých na účely vygenerovania dokumentu sú nevyhnutné komplexné vyhľadávania a operácie vzťahujúce sa na viaceré databázy, alebo tiež prípady, v ktorých si vygenerovanie požadovaného dokumentu vyžaduje výrazné úpravy samotnej štruktúry databázy, ako je ich nové kódovanie alebo nové indexovanie. Vo všetkých uvedených príkladoch, ktoré nie sú ani vyčerpávajúce, ani sa vzájomne nevylučujú, sa zdá, že na účely uspokojenia žiadosti o informácie by sa musel vygenerovať „nový dokument“.

49. Ak sa definuje „nový dokument“ v zmysle nariadenia č. 1049/2001 negatívne, je len málo pravdepodobné, že takýto dokument by bol vytvorený len na základe odstránenia alebo filtrovania (najmä anonymizovaním) časti existujúcich údajov v databáze alebo v súbore dát. V závislosti od presnej štruktúry databázy je však len málo pravdepodobné, že takéto operácie by so sebou prinášali výraznú (intelektuálnu) námahu, takže nejde o vytvorenie „nového dokumentu“, ale len o úpravu existujúceho dokumentu.

21 — Pozri smernicu Európskeho parlamentu a Rady 96/9/ES z 11. marca 1996 o právnej ochrane databáz (Ú. v. ES L 77, 1996, s. 20; Mim. vyd. 13/015, s. 459). Najmä v zmysle článku 7 tejto smernice „členské štáty ustanovia pre zostavovateľa databázy, ktorá vykazuje kvalitatívne alebo kvantitatívne podstatný vklad do získania, overenia, alebo prezentácie jej obsahu, právo zamedziť konaniam spočívajúcim v extrakcii alebo reutilizácii celého obsahu databázy alebo kvalitatívne či kvantitatívne vyhodnotenej podstatnej časti z nej“. Pozri najmä rozsudky z 9. novembra 2004, Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696, bod 19 a nasl.); z 15. januára 2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, bod 34), a z 19. decembra 2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, bod 36).

50. Ako príklad tejto negatívne vymedzenej kategórie možno uviesť bežné alebo rutinné vyhľadávanie, ktoré možno uskutočniť pomocou vyhľadávacích nástrojov, ktoré sú pri dotknutých databázach k dispozícii.[22] Odstránenie alebo filtrovanie časti údajov existujúcej databázy však nie je vytvorením „nového dokumentu“. Anonymizácia je podľa mňa typickou formou filtrovania alebo odstránenia. Neprináša nijakú pridanú hodnotu okrem prípadu, že by vyžadovala zmenu štruktúry databázy, pretože je len odstránením určitých informácií z databáz.

51. Na záver tejto časti je potrebné jasne uznať, že prístup, ktorý som načrtol, navrhuje široký výklad pojmu „existujúci dokument“ v kontexte elektronických databáz. Ako som už vysvetlil, dôvody majú technickú povahu: vo svete elektronických databáz sa na rozdiel od materiálneho sveta papiera dá urobiť jednoduchším spôsobom viac. Z toho vyplýva, že pojem „existujúci dokument“, ktorý sa vykladá v kontexte elektronických databáz, by nemal byť zúžený na statickú, materiálnu existenciu dokumentu v čase podania žiadosti, ale by mal závisieť od otázky rozsahu kreatívneho postupu, ktorý je nevyhnutný na vygenerovanie požadovaného dokumentu. Kritérium mimoriadneho úsilia v kontexte elektronických databáz teda z praktického hľadiska, a možno v rozpore s bežným jazykom, znamená, že pojem „existujúci dokument“ zahŕňa dokumenty, ktoré fyzicky nemuseli existovať vo forme špecifickej konfigurácie v čase podania žiadosti o prístup k informáciám, ale ktorých príprava je len otázkou jednoduchého mechanického postupu.

### C – *Uplatnenie na prejednávanú vec*

52. Vo svetle predchádzajúcich úvah sa teraz zameriam na otázku, či tabuľka požadovaná v prvej a pôvodnej žiadosti odvolateľa, ktorá je predmetom tohto odvolania, predstavuje „dokument“ v zmysle nariadenia č. 1049/2001.

53. Ako konštatoval Všeobecný súd[23], pán Typke vo svojej prvej žiadosti osobitne požiadal o tabuľku, ktorá obsahuje nasledujúce informácie:

„– označenie každého uchádzača, ktoré by najmä neumožňovalo zistiť jeho totožnosť, ale umožnilo by priradiť k nemu otázky, ktoré mal zodpovedať,

– označenie každej položenej otázky bez uvedenia obsahu otázky,

– kategóriu otázok, do ktorej patrila každá položená otázka, t. j. otázka verbálneho uvažovania, abstraktného uvažovania, numerického uvažovania alebo situačného rozhodovania,

– jazyk, v ktorom bola každá otázka položená každému uchádzačovi,

– uvedenie prípadnej neutralizácie vzťahujúcej sa na niektoré otázky,

– označenie očakávanej odpovede, ktoré by bez uvedenia obsahu otázky malo byť rovnaké pre rovnakú kombináciu otázok a odpovedí; žalobca v tejto súvislosti spresnil, že ak sa očakávané odpovede nepredložili všetkým uchádzačom v rovnakom poradí, bolo by potrebné zaistiť, aby sa rovnaké označenie použilo pre každú očakávanú odpoveď; navyše uviedol, že pri otázkach situačného rozhodovania by bolo potrebné uviesť všetky očakávané odpovede, t. j. najlepšiu a najhoršiu možnosť,

22 — V zmysle rozsudku z 26. októbra 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, body 150 a 153).

23 — Pozri rozsudok z 2. júla 2015, Typke/Komisia (T-214/13, EU:T:2015:448, bod 4).

– odpoveď danú každým uchádzačom na každú otázku, pričom však žalobca nechcel poznať obsah odpovede, ale len identifikovať správne alebo nesprávne odpovede poskytnuté uchádzačmi; žalobca v tejto súvislosti na jednej strane spresnil, že za predpokladu, že uchádzač neodpovedal na otázku, by sa malo použiť samostatné označenie, a na druhej strane, že pokiaľ ide o situačné rozhodovanie, mali by sa poskytnúť všetky odpovede,

– napokon čas venovaný každým uchádzačom každej otázke.“

54. Všeobecný súd dospel k záveru, že vytvorenie požadovanej tabuľky by bolo rovnaké ako vytvorenie nového dokumentu. Žiadosť odvolateľa by vyžadovala „programovanie na počítači, a to vypracovanie nových dopytov SQL a v dôsledku toho vytvorenie nového výsledku vyhľadávania v databáze… Pritom úkony, ktoré by zahŕňali toto programovanie… nemožno považovať za bežné alebo rutinné vyhľadávanie v dotknutej databáze uskutočnené prostredníctvom vyhľadávacích nástrojov, ktoré má Komisia k dispozícii pre túto databázu“ [24].

55. Odvolateľ v zásade tvrdí, že vypracovanie špecifického dopytu SQL, na základe ktorého by bol vygenerovaný dokument vo forme tabuľky, v ktorej sú všetky informácie, o ktoré konkrétne žiadal, je bežným alebo rutinným vyhľadávaním, a teda nie vytvorením nového dokumentu.

56. Na základe skutočností zistených Všeobecným súdom a týkajúcich sa jednak typu databáz používaných Komisiou a jednak osobitnej formulácie prvej žiadosti podanej odvolateľom sa mi zdá, že na to, aby bola uspokojená konkrétna žiadosť odvolateľa, by EPSO skutočne musel vytvoriť nový dokument.

57. Nechcem sa venovať skutkovému posudzovaniu toho, ktoré dopyty SQL sú vopred naprogramované a akú mieru kompetentnosti v oblasti programovania možno rozumne očakávať od užívateľov a/alebo správcov vzťahových databáz, ale zdá sa mi, že vytvorenie tabuľky, ktorú odvolateľ konkrétne žiadal, by si v zmysle predchádzajúcej časti vyžadovalo mimoriadne úsilie. Konkrétne, ako podrobne uviedol Všeobecný súd, by bolo nevyhnutné priradiť poliam vybraným v databáze nové označenie, a to znamená rozsiahle kódovanie a potenciálne aj indexovanie, čo by sa vzťahovalo na viacero databáz.

58. Z týchto dôvodov sa domnievam, že Všeobecný súd sa nedopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď usúdil, že žiadosť podaná v rámci prvého konania sa netýka prístupu k „existujúcemu dokumentu“.

59. Napokon je potrebné uviesť dve záverečné poznámky. Po prvé sa v prejednávanej veci zdá, že existuje určitá neistota, pokiaľ ide o presný predmet individuálnych žiadostí podaných v oboch konaniach, keďže odvolateľ svoje žiadosti zjavne formuloval v rôznych etapách rôznym spôsobom. Ako som už uviedol vyššie v bode 37 týchto návrhov, žiadateľ bol povinný byť presný, pokiaľ ide o predmet žiadosti. Na druhej strane túto relatívnu prísnosť [25] pri formulácii predmetu žiadosti kompenzuje skutočnosť, že žiadateľ môže predložiť ďalšiu žiadosť o prístup neskôr.

60. Po druhé je potrebné pripomenúť, že v kontexte elektronických databáz sa tri typy dokumentov, ktoré boli opísané v bode 30 týchto návrhov vzájomne nevylučujú. To, že osobitná kombinácia údajov požadovaných žiadateľom nepredstavuje „existujúci dokument“, pretože jeho vytvorenie vyžaduje mimoriadne úsilie, preto neznamená, že žiadateľ nemôže získať informácie, ktoré žiada, tak, že podá novú žiadosť o prístup k nespracovaným údajom, k časti databázy alebo k celej databáze.

24 — Pozri rozsudok z 2. júla 2015, Typke/Komisia (T-214/13, EU:T:2015:448, body 67 a 68, ako aj body 62 až 64).

25 — „Relatívnu“, lebo povinnosť primeranej pomoci s cieľom objasniť nejasné žiadosti má podľa článku 6 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 správny orgán.

61. Ak sa mám vyjadriť priamo, nariadenie č. 1049/2001 nedáva osobe právo na prístup k dokumentu, ktorý je „šitý na mieru“ a je vytvorený podľa jej želania, v opačnom prípade by bol totiž správny orgán súkromnou vyhľadávacou službou tejto osoby. To však uvedenej osobe nebráni, aby sama uskutočnila nevyhnutné vyhľadávanie na základe nespracovaných údajov alebo na základe súboru dát. Ako už bolo uvedené, inštitúcie sú povinné sprístupniť to, čo majú k dispozícii. Nie sú však povinné začať generovať obsah nových dokumentov na základe želaní „užívateľov“.

62. Napokon alternatíva spočívajúca v prístupe k nespracovaným údajom sa spravuje rovnakými pravidlami a výnimkami, ktoré boli opísané v prvej časti týchto návrhov. Konkrétne, ak je povolený prístup k rozsiahlemu súboru nespracovaných údajov alebo k celej databáze, je potrebné zohľadniť ochranu údajov ostatných uchádzačov a ich práva na rešpektovanie súkromného života, ako aj práva duševného vlastníctva tretích osôb týkajúce sa softvérov a programov nachádzajúcich sa v databázach. Tieto aspekty v spojení s ďalšími, ktoré majú praktickejšiu povahu a týkajú sa veľkosti reálne požadovaných dokumentov, určia konkrétne spôsoby, na základe ktorých jednotlivec môže získať prístup k dotknutým dokumentom (napríklad, či bude dokument poskytnutý vo forme kópie alebo len na mieste, prípadne pod dohľadom odborníka v oblasti informatiky a/alebo člena bezpečnostnej služby). Úlohou inštitúcií je v každom konkrétnom prípade určiť vhodnú rovnováhu medzi prítomnými záujmami.

## VI – **Návrh**

63. Z uvedených dôvodov a bez toho, aby bolo dotknuté tvrdenie o skreslení dôkazov, navrhujem Súdnemu dvoru, aby odvolanie zamietol, pokiaľ ide o nesprávne právne posúdenie, ktoré uvádzal odvolateľ.