Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (ôsma komora)

z 15. septembra 2016*

„Prístup k dokumentom — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Dokumenty týkajúce sa diskusií pred prijatím 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 právneho poradenstva — Právo na obhajobu — Prevažujúci verejný záujem“

Vo veci T-710/14,

Herbert Smith Freehills LLP, so sídlom v Londýne (Spojené kráľovstvo), v zastúpení: P. Wytinck, advokát,

žalobkyňa,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: E. Rebasti, M. Veiga a J. Herrmann, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

Európska komisia, v zastúpení: P. Van Nuffel, J. Baquero Cruz a F. Clotuche-Duvieusart, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastník konania,

ktorej predmetom je návrh podľa článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Rady 18/c/01/14 z 23. júla 2014, ktorým sa zamieta prístup k určitým dokumentom súvisiacim s prijatím 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),

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

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

tajomník: M. Junius, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní 22. januára 2016,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: angličtina.

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 E-mailom zo 16. apríla 2014 žalobkyňa Herbert Smith Freehills LLP zaslala Rade Európskej únie žiadosť 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), týkajúcu sa prístupu k „všetkým dokumentom (vrátane vnútorných dokumentov a návrhov) vypracovaným úradníkmi právneho servisu Rady a týkajúcich sa toho, ako právny servis posúdil otázky právneho základu návrhov novej smernice Európskeho parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov… v rámci prípravy na stretnutia trialógu týkajúce sa [tejto smernice] v roku 2013, alebo vypracovaným ako reakcia na tieto stretnutia, v nadväznosti na tieto stretnutia, alebo k takým, ktoré na tieto stretnutia odkazujú“. Okrem iného uviedla, že „[očakáva, že] v nadväznosti na túto žiadosť jej právny servis Rady poskytne (aspoň) dokumenty (vrátane vnútorných dokumentov a návrhov) týkajúce sa preskúmania alebo posudzovania článku 24 návrhu [smernice] zo strany právneho servisu“.

2 Rada 4. júna 2014 odpovedala na žiadosť žalobkyne tak, že zamietla prístup k všetkým požadovaným dokumentom.

3 V tomto prvom rozhodnutí o zamietnutí Rada uviedla, že jej právny servis nevypracoval žiadne písomné stanovisko týkajúce sa tých aspektov, ktorých sa týkala žiadosť. Pokiaľ ide o vnútorné dokumenty a návrhy, uviedla, že ide o určitý obmedzený počet písomností vymenených medzi úradníkom právneho servisu Rady, úradníkmi právnych servisov Európskeho parlamentu a Európskej komisie a zástupcami členských štátov, pričom niektoré časti tejto korešpondencie obsahujú v prílohe predbežné verzie článku 24 návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov (ďalej len „DPT“) a s týmto článkom súvisiace časti návrhu. Rada sa domnievala, že ich zverejnenie by narušilo záujem žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská, a pokiaľ ide o osobné údaje, narušilo by aj súkromie osôb, ktoré sa zúčastnili na tejto výmene elektronickej komunikácie.

4 E-mailom zo 16. júna 2014 žalobkyňa podala opakovú žiadosť o prístup k dokumentom, ktorých sa týkala jej pôvodná žiadosť.

5 Rozhodnutím z 23. júla 2014, ktoré bolo žalobkyni oznámené 24. júla 2014, Rada zamietla opakovanú žiadosť žalobkyne a zamietla prístup k identifikovaným dokumentom (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

6 Z obsahu napadnutého rozhodnutia vyplýva, že dokumentmi, ktoré žalobkyňa identifikovala ako dokumenty, ktoré sú predmetom zamietnutia prístupu, sú nasledujúce (ďalej pre všetky dokumenty spoločne len „požadované dokumenty“):

— e-mail z 21. novembra 2013 zaslaný úradníkom právneho servisu Rady úradníkom právnych servisov Parlamentu a Komisie obsahujúci predbežné právne stanoviská týkajúce sa formulácie článku 24 DPT (ďalej len „dokument č. 1“),

— e-mail z 26. novembra 2013 zaslaný úradníkom právneho servisu Rady úradníkovi právneho servisu členského štátu obsahujúci veľmi stručné odôvodnenie hlavného právneho cieľa špecifického návrhu, v ktorého prílohe bola pripojená predbežná verzia článku 24 DPT a časti návrhu Komisie, ktoré s ním súviseli (ďalej len „dokument č. 2“),

— e-mail z 2. decembra 2013 zaslaný úradníkom právneho servisu Rady úradníkom právnych servisov Parlamentu a Komisie obsahujúci veľmi stručnú poznámku týkajúcu sa možného výkladu textu, v ktorého prílohe bola pripojená predbežná verzia článku 24 DPT a časti návrhu Komisie, ktoré s ním súviseli (ďalej len „dokument č. 3“),

— e-mail z 3. decembra 2013 zaslaný úradníkom právneho servisu Rady úradníkovi generálneho riaditeľstva (GR) „B 4B“ generálneho sekretariátu Rady odkazujúci veľmi stručne na priložený návrh, v ktorého prílohe bola pripojená predbežná verzia článku 24 DPT a časti návrhu Komisie, ktoré s ním súviseli (ďalej len „dokument č. 4“),

— e-mail zo 4. decembra 2013 zaslaný úradníkom právneho servisu Rady úradníkom právnych servisov Parlamentu a Komisie odkazujúci na istý rozsudok a stručne uvádzajúci predbežné pozície k jeho relevantnosti (ďalej len „dokument č. 5“).

7 V napadnutom rozhodnutí Rada konštatovala, že požadované dokumenty obsahujú právne stanoviská vo forme neformálnej výmeny predbežných právnych pozícií týkajúcich sa ustanovenia DPT, ktoré bolo osobitne sporné, a ktoré bolo predmetom zložitých a náročných diskusií v rámci Rady a medzi inštitúciami.

8 Rada ďalej konštatovala, že DPT bola počas legislatívneho procesu intenzívne kritizovaná zo strany tabakového priemyslu, pričom iný tabakový výrobca začal pred anglickými súdmi súdne konanie, v ktorom spochybňuje zákonnosť DPT, a teda že existuje skutočné a predvídateľné riziko, že bude podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania. Rada taktiež uviedla informácie o tom, že Poľsko oznámilo možnosť podania žaloby o neplatnosť DPT pred Súdnym dvorom Európskej únie. Rovnako tak sa domnievala, že „klauzula o voľnom pohybe“ uvedená v článku 24 DPT a analyzovaná v požadovaných dokumentoch bude nevyhnutne súčasťou chystanej súdnej výmeny názorov. Za týchto okolností sa Rada domnievala, že zverejnenie požadovaných dokumentov by mohlo narušiť účinnosť jej obrany pred súdmi, a v dôsledku toho narušiť zásadu rovnosti zbraní a právo na obhajobu.

9 Rada taktiež zdôraznila, že dokumenty vypracované úradníkmi jej právneho servisu na predbežnom a neformálnom základe by mali požívať osobitnú ochranu, a to práve vzhľadom na ich predbežnú a neformálnu povahu. Podľa Rady by zverejnenie takýchto dokumentov mohlo mať značné dôsledky na spôsob fungovania právneho servisu a na jeho slobodu vyjadrovania pozícií a v konečnom dôsledku narušiť jej spôsobilosť žiadať a dostávať „otvorené, objektívne a úplné“ právne stanoviská.

10 V dôsledku toho Rada dospela k záveru, že požadované dokumenty spadajú pod článok 4 ods. 2 druhú zarážku nariadenia č. 1049/2001, týkajúci sa ochrany právneho poradenstva.

11 Pokiaľ ide o existenciu prípadného prevažujúceho verejného záujmu, ktorý by odôvodňoval zverejnenie, Rada sa domnievala, že vzhľadom na osobitne citlivú povahu dotknutých právnych stanovísk týkajúcich sa otázok, ktoré by mohli byť predmetom súdneho sporu, záujem na transparentnosti a na účasti na legislatívnom procese v danom prípade neprevažuje nad potrebou chrániť právne stanoviská obsiahnuté v požadovaných dokumentoch, ktoré sú v každom prípade len predbežnej povahy a neodrážajú oficiálne stanoviská Rady.

12 Pokiaľ ide o otázku poskytnutia čiastočného prístupu, Rada dospela k záveru, že časti požadovaných dokumentov, ktorých sa táto žiadosť o čiastočný prístup týka, spadajú vo svojej úplnosti do pôsobnosti výnimky, na ktorú sa odvolala.

13 Rada napokon v zmysle článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1049/2001 zamietla prístup k osobným údajom obsiahnutým v dokumentoch.

Konanie a návrhy účastníkov konania

14 Návrhom doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 6. októbra 2014 žalobkyňa podala túto žalobu spojenú so žiadosťou o prejednanie veci v skrátenom súdnom konaní.

15 Rozhodnutím zo 7. novembra 2014 Všeobecný súd (ôsma komora) zamietol žiadosť o prejednanie veci v skrátenom súdnom konaní.

16 Rada predložila vyjadrenie k žalobe 19. decembra 2014.

17 Replika bola do kancelárie Všeobecného súdu doručená 25. februára 2015.

18 Podaním doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 8. januára 2015 Komisia podala návrh na vstup do tohto konania ako vedľajší účastník na podporu návrhov Rady. Uznesením z 3. marca 2015 predseda ôsmej komory Všeobecného súdu povolil toto pristúpenie vedľajšieho účastníka.

19 Dňa 15. apríla 2015 Komisia predložila svoje vyjadrenie vedľajšieho účastníka.

20 Duplika bola do kancelárie Všeobecného súdu doručená 16. apríla 2015.

21 Písomné pripomienky žalobkyne k vyjadreniu vedľajšieho účastníka boli predložené 29. mája 2015.

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

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

24 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na ústne otázky položené Všeobecným súdom boli vypočuté na pojednávaní, ktoré sa konalo 22. januára 2016.

25 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:

— zrušil napadnuté rozhodnutie,

— uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

26 Rada a Komisia navrhujú, aby Všeobecný súd:

— zamietol žalobu,

— uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

27 Žalobkyňa po tom, čo v replike stiahla svoj tretí žalobný dôvod, uvádza na podporu svojho návrhu na zrušenie dva žalobné dôvody, a to prvý z nich založený na porušení článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 a druhý založený na porušení článku 4 ods. 6 tohto nariadenia.

Úvodné pripomienky

28 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 procesu utvárania „čoraz užšieho spojenectva medzi národmi Európy“, v ktorej sa rozhodnutia prijímajú 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).

29 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).

30 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 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).

31 Keďže sa však takéto výnimky odchyľujú od zásady čo najširšieho prístupu verejnosti k dokumentom, je potrebné 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).

32 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).

33 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).

34 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 s ohľadom 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).

35 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 je potrebné poskytnúť širší prístup k dokumentom. Transparentnosť v tomto ohľade 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 totiž 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).

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

36 Svojím prvým žalobným dôvodom, ktorý sa skladá z dvoch častí, žalobkyňa vytýka Rade dve porušenia článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001.

37 V rámci prvej časti žalobkyňa tvrdí, že dokumenty č. 1, 2, 3 a 5 nespadajú do pôsobnosti výnimky týkajúcej sa právnych stanovísk upravenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001.

38 V rámci druhej časti tvrdí, že aj keby dokumenty č. 1, 2, 3 a 5 spadali do pôsobnosti článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001, aj tak by mali byť, rovnako ako dokument č. 4, zverejnené, keďže existuje prevažujúci verejný záujem na ich zverejnení.

O prvej časti prvého žalobného dôvodu

39 Podľa žalobkyne nemožno výnimku týkajúcu sa právneho poradenstva, stanovenú v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001, rozšíriť tak, aby pokrývala e-maily s tretími osobami v rámci legislatívneho procesu. Dokumenty č. 1, 2, 3 a 5 boli totiž len výsledkom medziinštitucionálnej diskusie týkajúcej sa obsahu navrhovaného legislatívneho aktu. Táto výnimka sa uplatňuje len na vnútorné stanoviská poskytnuté právnym servisom dotknutej inštitúcie. Rada sa preto dopustila pochybenia, keď sa odvolala na dotknutú výnimku vo vzťahu ku komunikácii zaslanej úradníkom právnych servisov Parlamentu a Komisie, ako aj právnemu poradcovi členského štátu.

40 Rada a Komisia spochybňujú tvrdenia žalobkyne.

41 V zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 orgány odmietnu prístup k dokumentu v prípade, keď by sa jeho zverejnením porušila ochrana právneho poradenstva, pokiaľ nepreváži verejný záujem na jeho zverejnení.

42 Je potrebné pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora sa vo vzťahu k výnimke týkajúcej sa právneho poradenstva, stanovenej v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001, má preskúmanie, ktoré má Rada vykonať, keď sa od nej požaduje zverejnenie dokumentu, uskutočniť v troch fázach zodpovedajúcich 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).

43 V prvom rade sa tak Rada 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).

44 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. Z uvedených úvah vyplýva, že nariadenie č. 1049/2001 v zásade ukladá povinnosť zverejniť stanoviská právneho servisu Rady 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, body 67 a 68).

45 Toto konštatovanie 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).

46 Ako taktiež vyplýva z bodu 39 vyššie, v rámci prvej časti žalobkyňa spochybňuje prvú časť preskúmania, ktoré vykonala Rada.

47 Pokiaľ ide o pojem „právne stanovisko“, je potrebné uviesť, že článok 4 nariadenia č. 1049/2001 neposkytuje základ pre taký výklad tohto pojmu, aký uvádza žalobkyňa.

48 V prvom rade je potrebné konštatovať, že pojem „právne stanovisko“ nie je v nariadení č. 1049/2001 definovaný. Z judikatúry vychádzajúcej z rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, body 38 a 39), vyplýva, že pojem „právne stanovisko“ súvisí s obsahom dokumentu, a nie s jeho autorom alebo s jeho adresátmi. Ako vyplýva z doslovného výkladu pojmu „právne stanovisko“, ide o radu týkajúcu sa právnej otázky bez ohľadu na okolnosti, za akých je takéto stanovisko poskytnuté. Inými slovami, pre uplatnenie výnimky týkajúcej sa ochrany právneho poradenstva je irelevantné, či bol dokument s takýmto stanoviskom poskytnutý v štádiu pred začatím, v priebehu alebo v závere rozhodovacieho procesu. Pre výklad tohto pojmu je rovnako tak irelevantné, či bolo toto stanovisko poskytnuté vo formálnom, alebo neformálnom kontexte.

49 V druhom rade znenie článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 neumožňuje dospieť k záveru, že sa týka len stanoviska, ktoré bolo poskytnuté alebo prijaté vnútri niektorej inštitúcie.

50 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že ako to vyplýva z rozsudku z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 42), výnimku týkajúcu sa právneho poradenstva, stanovenú v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001, je potrebné vykladať tak, že jej cieľom je chrániť záujem inštitúcie žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská.

51 Aj keď sa inštitúcia v zásade obracia na svoj vlastný právny servis, nič nebráni tomu, aby táto inštitúcia prípadne nemohla smerovať žiadosť o takéto stanovisko navonok. Ide napríklad o prípad, keď dotknutá inštitúcia požiada o stanovisko advokátsku kanceláriu.

52 Preto otázka, či právna rada pochádza od vnútorného, alebo vonkajšieho autora, nemá žiadnu dôležitosť pre inštitúciu, ktorá sa odvoláva na výnimku týkajúcu sa ochrany takýchto stanovísk.

53 Napokon, nič nebráni ani tomu, aby inštitúcia, ktorá sa odvoláva na výnimku týkajúcu sa ochrany právnych stanovísk, nemohla zdieľať takéto stanovisko s „tretími osobami“. Samotná skutočnosť, že dokument obsahujúci právne stanovisko vydané inštitúciou bol zaslaný právnym servisom ostatných inštitúcií alebo členskému štátu, nemení povahu takéhoto dokumentu.

54 Preto v rozpore s tým, čo tvrdí žalobkyňa, z článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001 nevyplýva, že inštitúcia musí vydať právne stanovisko výlučne pre vnútornú potrebu.

55 V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že v prejednávanej veci, ako to uviedla Rada a ako to môže konštatovať aj Všeobecný súd v nadväznosti na predloženie dokumentov v rámci nariadeného dokazovania uvedeného v bode 23 vyššie, išlo o komunikáciu medzi tromi inštitúciami v rámci trialógu, z čoho definične vyplýva „vonkajšia“ komunikácia dotknutej inštitúcie s cieľom schválenia konečného legislatívneho textu.

56 Trialóg predstavuje trojstranné neformálne stretnutie, na ktorom sa zúčastňujú zástupcovia Parlamentu, Rady a Komisie. Cieľom týchto kontaktov je hľadať rýchlu dohodu na všetkých úpravách, ktoré by boli prijateľné pre Parlament a Radu. Aj keď sa legislatívne diskusie prebiehajúce počas trialógu často týkajú politických otázok, môžu sa týkať aj právno-technických otázok. V takom prípade sa môže stať, že právne servisy troch inštitúcií budú musieť o otázke diskutovať, aby sa dohodli na pozícii, pričom túto dohodu bude následne potrebné potvrdiť každou z troch inštitúcií v súlade s jej príslušnými vnútornými pravidlami.

57 Riadny legislatívny postup podľa článku 294 ZFEÚ, ktorým bola prijatá DPT, zahŕňa tri štádiá (prvé čítanie, druhé čítanie a tretie čítanie spolu so zmierovacím postupom), môže sa však ukončiť v každom z týchto štádií, ak Parlament a Rada dospejú k dohode. Aj keď si tento postup môže vyžadovať až tri čítania, zvýšené využívanie trialógu ukazuje, že k dohode sa často dospeje už počas prvého čítania.

58 V prejednávanej veci bola DPT prijatá na základe prvého čítania Parlamentu. Vzhľadom na blížiaci sa koniec mandátov Parlamentu a Komisie, a to v júni a októbri 2014, prebiehali na základe žiadosti Parlamentu medzi Parlamentom, Radou a Komisiou rokovania v rámci trialógu s cieľom dojednať najmä obsah článku 24 DPT a dohodnúť sa na jeho znení.

59 Výmeny právnych názorov medzi právnymi servismi troch inštitúcií s cieľom nájsť kompromis na legislatívnom texte v rámci trialógu je možné prípadne pokladať za právne stanoviská, a z tohto dôvodu by mohli spadať pod výnimku týkajúcu sa ochrany právneho poradenstva.

60 Právne servisy totiž postupujú v súlade s mandátom a s cieľom nájsť dohodu. Konajú teda súčasne ako vyjednávači, aj ako poradcovia v právnych otázkach.

61 Napokon, pokiaľ ide o tvrdenie žalobkyne, podľa ktorého dokument č. 2, ktorým je e-mail Rady zaslaný členskému štátu, teda podľa žalobkyne dokument vymenený s treťou osobou, nespadá z tohto dôvodu do pôsobnosti výnimky týkajúcej sa ochrany právneho poradenstva, je potrebné podotknúť, že Radu tvoria členské štáty. Preto výmena korešpondencie medzi vnútornými útvarmi Rady a stálymi zástupcami členských štátov v rámci legislatívneho procesu môže prípadne spadať pod výnimku týkajúcu sa ochrany právneho poradenstva upravenú v článku 4 ods. 2 druhej zarážke nariadenia č. 1049/2001.

62 Z toho, čo bolo uvedené, vyplýva, že Rada sa správne domnievala, že sporné dokumenty obsahujú právne stanovisko v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Prvá časť prvého žalobného dôvodu sa teda musí zamietnuť.

O druhej časti prvého žalobného dôvodu

63 V rámci druhej časti žalobkyňa tvrdí, že v rozsahu, v akom sú dokumenty č. 1 až 5 chránené článkom 4 ods. 2 druhou zarážkou nariadenia č. 1049/2001, existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci ich zverejnenie.

64 V tomto zmysle odkazuje na rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada (C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 46). Z neho vyplýva, že právne stanoviská vydané v rámci legislatívneho procesu v zásade musia byť zverejnené a že ich zverejnenie môže zvýšiť transparentnosť a otvorenosť zákonodarného procesu a posilniť demokratické právo európskych občanov kontrolovať informácie, ktoré slúžili ako podklad legislatívneho aktu. V tomto kontexte žalobkyňa tvrdí, že požadované dokumenty sa týkajú podstatného prvku ústavného poriadku Európskej únie, a to právneho základu DPT, čo súvisí so zásadou prenesenia právomocí zakotvenou v článku 5 ZEÚ. Tento podstatný prvok je zároveň predmetom otázky výkladu vznesenej 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], čo podľa žalobkyne taktiež poukazuje na dôležitý verejný záujem.

65 Rada podporovaná Komisiou spochybňuje skutočnosť, že by v legislatívnej oblasti mal vždy existovať prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie požadovaných dokumentov. Obe inštitúcie sa v tejto súvislosti odvolávajú na osobitné stanoviská k článku 24 DPT, ktoré sú citlivej a spornej povahy. Ich zverejnenie by narušilo záujem žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská, spôsobilosť Rady a Komisie definovať a prijímať svoju líniu obhajoby počas budúceho súdneho konania, ako aj dôstojnosť a integritu právnych diskusií pred súdmi Únie. Vzhľadom na tieto riziká údajný verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie, na ktorý sa odvoláva žalobkyňa, neprevažuje nad verejným záujmom na ochrane dotknutých právnych stanovísk.

66 Na úvod je potrebné konštatovať, že žalobkyňa neuviedla výhradu spochybňujúcu existenciu reálneho nebezpečenstva, ktoré by bolo rozumne predvídateľné a nie len hypotetické, že by zverejnenie požadovaných dokumentov v úplnosti narušilo ochranu právneho poradenstva v zmysle článku 4 ods. 2 druhej zarážky nariadenia č. 1049/2001. Skutočnosť, že vo svojich písomných podaniach odkazuje na svoje pochybnosti, pokiaľ ide o osobitne citlivú povahu dotknutých dokumentov, sa nachádza výlučne len v rámci vyváženia záujmu Rady na ochrane dotknutých stanovísk a prevažujúceho verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie týchto stanovísk. Preto predmetom tohto sporu nie je preskúmanie Rady, pokiaľ ide o existenciu skutočného rizika, že by zverejnenie požadovaných dokumentov mohlo zasiahnuť do jej záujmu žiadať o právne stanoviská a dostávať otvorené, objektívne a úplné stanoviská.

67 Keďže zverejnenie právneho stanoviska je spôsobilé narušiť chránený záujem, toto nebezpečenstvo musí byť vyvážené prevažujúcimi verejnými záujmami, na ktorých spočíva nariadenie č. 1049/2001. Z judikatúry citovanej v bode 34 vyššie vyplýva, že dotknutej inštitúcii prináleží zvážiť osobitný záujem na ochrane dotknutého dokumentu jeho nezverejnením a najmä všeobecný záujem na tom, aby bol tento dokument zverejnený, s ohľadom na výhody prameniace, ako uvádza odôvodnenie 2 nariadenia č. 1049/2001, zo zvýšenej transparentnosti, teda možnosti občanov tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu, a záruky, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi.

68 Prevažujúci verejný záujem spôsobilý odôvodniť zverejnenie dokumentu sa nemusí nevyhnutne líšiť od zásad, na ktorých spočíva nariadenie č. 1049/2001 (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 74 a 75; a zo 14. novembra 2013, LPN a Fínsko/Komisia, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 92).

69 Predloženie čisto všeobecných úvah však nemôže stačiť na preukázanie toho, že prevažujúci verejný záujem má prednosť pred dôvodmi opodstatňujúcimi odmietnutie zverejnenia dotknutých dokumentov (pozri v tomto zmysle rozsudky 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 158; zo 14. novembra 2013, LPN a Fínsko/Komisia, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 93; z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 105; a z 2. októbra 2014, Strack/Komisia, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 131).

70 V prejednávanej veci z napadnutých rozhodnutí vyplýva, že podľa Rady žiadny prevažujúci verejný záujem neodôvodňuje zverejnenie požadovaných dokumentov. Ako to v podstate vyplýva z bodu 26 napadnutého rozhodnutia zhrnutého v bode 11 vyššie, Rada sa domnievala, že vzhľadom na osobitne citlivú povahu dotknutých právnych stanovísk týkajúcich sa otázok, ktoré by mohli byť predmetom súdneho sporu, záujem na transparentnosti a na účasti na legislatívnom procese v prejednávanej veci neprevažuje nad potrebou chrániť právne stanoviská uvedené v požadovaných dokumentoch.

71 Žiadne z tvrdení predložených žalobkyňou a zhrnutých v bode 64 vyššie neumožňuje spochybniť toto posúdenie.

72 V prvom rade, pokiaľ ide o tvrdenie založené na tom, že samotná transparentnosť potrebná pre porozumenie legislatívnemu procesu predstavuje verejný záujem, ktorý musí byť chránený a ktorý Rada opomenula vziať do úvahy, je potrebné vzhľadom na judikatúru citovanú v bode 69 vyššie konštatovať, že takéto všeobecné tvrdenie nemôže preukázať, že zásada transparentnosti v prejednávanej veci vykazuje osobitnú naliehavosť, ktorá by mala mať prednosť pred dôvodmi opodstatňujúcimi odmietnutie prístupu k požadovaným dokumentom (pozri v tomto zmysle a analogicky 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 157 a 158).

73 V druhom rade, pokiaľ ide o tvrdenie žalobkyne, že prevažujúci verejný záujem mal byť konštatovaný aj vzhľadom na prebiehajúce konanie 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], je potrebné pripomenúť, že žalobkyňa koná v mene British American Tobacco UK Ltd, ktorá začala 27. júna 2014 uvedené konanie, spochybňujúc v ňom platnosť DPT, a osobitne jej článku 24 vzhľadom na článok 114 ZFEÚ, pričom tento súd požiadala, aby Súdnemu dvoru Európskej únie predložil návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa platnosti DPT. Skutočnosť, že žalobkyňa podala žalobu 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], však svedčí v prospech toho, že tu ide skôr o súkromný záujem, než o prevažujúci verejný záujem. Navyše žalobkyňa v očakávaní tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania zo strany uvedeného súdu požiadala o prejednanie veci v skrátenom súdnom konaní (pozri bod 14 vyššie), čím potvrdila, že mala zjavný záujem na tom, aby mala prístup k dotknutým dokumentom na to, aby mohla lepšie pripraviť svoje vyjadrenia v rámci očakávaného prejudiciálneho konania a predložiť tieto dokumenty Súdnemu dvoru Európskej únie, pričom táto skutočnosť potvrdzuje jej súkromný záujem.

74 Je potrebné poznamenať, že pokiaľ ide o potrebu dosiahnuť zverejnenie požadovaných dokumentov na základe prevažujúceho verejného záujmu na účel lepšej pripravenosti na prípravu vyjadrení v zmienenom prejudiciálnom konaní, takéto tvrdenie samo osebe nezakladá verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie, ktorý by mohol prevážiť nad ochranou dôvernosti v zmysle článku 4

nariadenia č. 1049/2001. Vzhľadom na všeobecnú zásadu prístupu k dokumentom vyjadrenú v článku 15 ZFEÚ a na odôvodnenia 1 a 2 uvedeného nariadenia má mať takýto záujem objektívnu a všeobecnú povahu a nemá byť zamieňaný s osobnými alebo súkromnými záujmami.

75 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy nemôže druhá časť prvého žalobného dôvodu uspieť.

O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001

76 V rámci druhého žalobného dôvodu žalobkyňa uvádza, že Rada nesprávne použila článok 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001, keď jej neposkytla čiastočný prístup k požadovaným dokumentom. Akékoľvek nebezpečenstvo pre ochranu právneho poradenstva mohlo byť značne znížené, ak by boli e-mailové správy začiernené. Okrem toho sa domnieva, že jej má byť poskytnutý prístup aspoň k predbežným verziám článku 24 DPT pripojeným k dokumentom č. 2, 3 a 4.

77 Je potrebné pripomenúť, že článok 4 ods. 6 nariadenia č. 1049/2001 stanovuje, že ak sa výnimka alebo niekoľko výnimiek uvedených v danom článku vzťahujú iba na určitú časť požadovaného dokumentu, zostávajúce časti dokumentu sa zverejnia.

78 V prejednávanej veci Rada v napadnutom rozhodnutí dospela k záveru, že časti korešpondencie, ktorých sa týkala žiadosť žalobkyne o prístup, boli úplne pokryté výnimkou týkajúcou sa ochrany právneho poradenstva, a že preto nebolo možné poskytnúť čiastočný prístup.

79 Rada taktiež vo vyjadrení k žalobe doplnila, že zverejnenie pozdravov alebo bezvýznamných logistických údajov uvedených v identifikovaných e-mailoch by žalobkyni neposkytlo žiadnu relevantnú informáciu, a bolo teda zbytočné.

80 V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, ako to uviedla aj Rada, že z ustálenej judikatúry vyplýva, že inštitúcie sú oprávnené neposkytnúť čiastočný prístup v prípade, ak sa po preskúmaní dotknutých dokumentov zdá, že takýto prístup by nemal žiaden zmysel, keďže časti týchto dokumentov by v prípade ich zverejnenia neboli pre žiadateľa nijako užitočné (rozsudok z 12. júla 2001, Mattila/Rada a Komisia, T-204/99, EU:T:2001:190, bod 69).

81 Keďže časti dokumentov, ktorých sa týka žiadosť žalobkyne o prístup, sú plne pokryté výnimkou týkajúcou sa ochrany právneho poradenstva, pričom zostávajúce časti obsahujú len pozdravy a bezvýznamné logistické údaje, Rada správne dospela k záveru, že čiastočný prístup by bol úplne nezmyselný.

82 Pokiaľ ide o predbežné verzie článku 24 DPT pripojené k dokumentom č. 2, 3 a 4, je potrebné konštatovať, že stanoviská, ktoré si tieto tri právne servisy vymenili, boli v texte týchto verzií vyjadrené prostredníctvom funkcie „sledovanie zmien“ a tvorili integrálnu súčasť právnych stanovísk. Vzhľadom na túto skutočnosť sa uplatní rovnaké odôvodnenie ako to, ktoré je uvedené v bodoch 71 až 75 vyššie.

83 Z toho vyplýva, že druhý žalobný dôvod sa musí zamietnuť, a preto sa musí zamietnuť žaloba ako celok.

O trovách

84 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 jej vlastné trovy konania, ako aj trovy konania Rady v súlade s jej návrhom.

85 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku inštitúcie, ktoré do konania vstúpili ako vedľajší účastníci, znášajú vlastné trovy konania. Komisia teda znáša vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Herbert Smith Freehills LLP znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť trovy konania Rady Európskej únie.

3. Európska komisia znáša vlastné trovy konania.

Gratsias Kăncheva Wetter

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

Podpisy