Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (osmého senátu)

ze dne 26. května 2016*

„Přístup k dokumentům — Nařízení (ES) č. 1049/2001 — Dokumenty vztahující se k vyšetřování OLAF — Odepření přístupu — Výjimka vztahující se k ochraně cílů inspekce, vyšetřování a auditu — Povinnost provést konkrétní a individuální přezkum — Kategorie dokumentů“

Ve věci T-110/15,

International Management Group, se sídlem v Bruselu (Belgie), původně zastoupená M. Burgstallerem, solicitor, a E. Wright, barrister, poté A. Tymen a L. Levi, advokátky,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené J. Baquero Cruzem a S. Bartelt, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh založený na článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 ze dne 6. února 2015, kterým byl žalobkyni odepřen přístup k dokumentům vztahujícím se k vyšetřování, kterému byla podrobena,

TRIBUNÁL (osmý senát),

ve složení D. Gratsias, předseda, M. Kančeva a C. Wetter (zpravodaj), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Coulon,

vydává tento

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

1 Dne 17. června 2014 byla žalobkyně, International Management Group, informována, že Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) vyšetřoval „možné nesrovnalosti v přidělování evropských fondů [v její prospěch] v souvislosti s její právní povahou, které se mimo jiné týkaly použití čl. 53 odst. 1 písm. c) nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství [(Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74)]“.

* Jednací jazyk: angličtina.

2 V kontextu vyšetřování OLAF se ve stadiu shrnutí skutečností ve smyslu čl. 9 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném [OLAF] a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. 2013, L 248, s. 1) uskutečnil rozhovor mezi OLAF a zástupcem žalobkyně, po kterém následovala korespondence a žádost o přístup k některým dokumentům, které byly zmíněny v uvedeném shrnutí skutečností, přístup, který OLAF odepřel na základě výše uvedeného nařízení.

3 Dne 30. října 2014 požádala žalobkyně na základě čl. 2 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331) o přístup k následujícím dokumentům:

„a) všechny dokumenty a informace, kterými disponuje OLAF v souvislosti s vyšetřováním;

b) všechny další dokumenty a informace, kterými disponuje OLAF týkající se [žalobkyně];

c) veškerá korespondence uvedená ve ‚Shrnutí skutečností' obsaženém v příloze k dopisu [OLAF] ze dne 6. října 2014 nebo s ním související;

d) veškerá korespondence mezi OLAF a členskými státy, které se účastnily vyšetřování;

e) všechny dokumenty, zprávy a informace související s vyšetřováním, které byly poskytnuty členským státům, a naopak, a které zahrnují:
   i) údajná ‚oficiální prohlášení orgánů (včetně ministerstev zahraničních věcí) některých států' (viz bod 22 dokumentu [OLAF] nadepsaného ‚Shrnutí skutečností');
   ii) údajné ‚informace obdržené od OSN a od [GŘ] ECHO' (viz body 23 až 25 dokumentu [OLAF] nadepsaného ‚Shrnutí skutečností');

f) všechny dokumenty, zprávy a informace související s vyšetřováním, které byly poskytnuty unijním orgánům, organizacím, úřadům a agenturám, jakož i orgánům nečlenských států během období od roku 2008 do roku 2014."

4 Dne 27. listopadu 2014 odepřel OLAF poskytnout žalobkyni přístup ke všem požadovaným dokumentům z důvodu, že by jejich zpřístupnění vedlo k porušení ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001.

5 Dne 11. prosince 2014 podala žalobkyně potvrzující žádost o přístup k požadovaným dokumentům (dále jen „potvrzující žádost") v souladu s čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001.

6 Vyšetřování OLAF pod referenčním číslem OF/2011/1002, ke kterému se vztahují dokumenty zmíněné v bodě 3 výše, jež jsou uvedeny v původní žádosti žalobkyně pod písmeny a) a c) až f), bylo ukončeno dne 12. prosince 2014 a OLAF předal konečnou zprávu Evropské komisi dne 15. prosince 2014.

7 Dne 6. února 2015 přijal OLAF rozhodnutí THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287, kterým zamítl potvrzující žádost (dále jen „napadené rozhodnutí") a ve kterém uvedl, že všechny požadované dokumenty se týkají buď probíhajícího vyšetřování, nebo ukončeného vyšetřování, avšak ve vztahu k němuž ještě neuplynula přiměřená lhůta, v níž jsou příslušné orgány Evropské unie nebo vnitrostátní orgány povinny přijmout opatření, takže jejich zpřístupnění by mohlo ohrozit ochranu cílů uvedených vyšetřování.

Řízení a návrhová žádání účastnic řízení

8 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 2. března 2015 podala žalobkyně projednávanou žalobu.

9 Samostatným podáním z téhož dne podala žalobkyně žádost, aby bylo rozhodnuto o projednání věci ve zrychleném řízení v souladu s článkem 76a jednacího řádu Tribunálu ze dne 2. května 1991.

10 Komise předložila kanceláři Tribunálu dne 24. dubna 2015 žalobní odpověď.

11 Rozhodnutím ze dne 5. května 2015 Tribunál (osmý senát) žádost o projednání věci ve zrychleném řízení zamítl.

12 Replika došla kanceláři Tribunálu dne 24. srpna 2015.

13 Duplika došla kanceláři Tribunálu dne 27. října 2015.

14 Dne 27. listopadu 2015 doručila kancelář Tribunálu účastníkům řízení sdělení o ukončení písemné části řízení. Účastnice řízení nepodaly ve lhůtě stanovené v čl. 106 odst. 2 jednacího řádu Tribunálu žádost o konání jednání.

15 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:

— zrušil napadené rozhodnutí;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

16 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou;

— uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

17 Na podporu žaloby předkládá žalobkyně čtyři žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení povinnosti Komise uvést odůvodnění, když se odvolala na obecnou domněnku, že se uplatní ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu, druhý vychází z existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění požadovaných dokumentů, třetí vychází z nedostatku odůvodnění týkajícího se ochrany soukromí a integrity fyzických osob a čtvrtý vychází z porušení zásady řádné správy.

K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení povinnosti Komise uvést odůvodnění, když se odvolala na obecnou domněnku, že se uplatní ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu

18 V rámci prvního žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že Komise tím, že se opřela o obecnou domněnku uplatnitelnou na požadované dokumenty, nedodržela svou povinnost uvést odůvodnění. V této souvislosti žalobkyně připomíná, že důvodem, který umožňuje uplatnit obecnou domněnku, je skutečnost, že se na dokumenty stejné povahy uplatní tytéž úvahy. Z odůvodnění uvedeného v napadeném rozhodnutí však vyplývá, že se na jednotlivé druhy dokumentů uplatní odlišné úvahy. Mimoto dotčené vyšetřování je nyní ukončeno. Navíc přístup OLAF spočívající v uplatnění obecné domněnky na všechny dokumenty je v rozporu s účelem nařízení č. 1049/2001.

19 Kromě toho se žádná obecná domněnka v projednávaném případě neuplatní, ať již s ohledem na stávající právní předpisy či judikaturu, a obdoba shledaná Komisí s jinými obecnými domněnkami uznanými judikaturou je irelevantní.

20 Komise podotýká, že argumenty žalobkyně patrně obsahují věcné námitky, které nemají žádnou souvislost s povinností uvést odůvodnění. Napadené rozhodnutí je totiž dostatečně odůvodněno, pokud jde jak o ustálenou judikaturu v oblasti přístupu k vyšetřovacím spisům OLAF, tak o použitelnost judikatury týkající se obecných „právních“ domněnek na dokumenty obsažené v těchto spisech. Obecná domněnka, kterou nedávno uplatnil OLAF, se zakládala na obdobném použití judikatury, která je nyní v této oblasti ustálená. Podle Komise se na dokumenty OLAF týkající se vyšetřování, která vede, musí vztahovat obecná domněnka téhož druhu jako v případech, ve kterých byla obecná domněnka již uznána judikaturou. Uznání takové domněnky je odůvodněno nutností zachovat užitečný účinek odvětvových právních rámců přijatých unijním normotvůrcem, které vylučují právo na přístup ke spisu nebo chrání důvěrnost dokumentů obsažených ve spise za účelem zamezení tomu, aby režim přístupu veřejnosti k dokumentům sloužil k obcházení nebo narušení odvětvových pravidel.

21 Komise v tomto ohledu uvádí, že podobně jako ve věcech v oblasti práva hospodářské soutěže vyplývá obecná domněnka nezpřístupnění z ustanovení odvětvových právních předpisů (nařízení č. 883/2013), které stanoví striktní pravidla důvěrnosti pro nakládání s informacemi obdrženými v rámci vyšetřování (článek 10 a obecněji články 3 až 16 uvedeného nařízení) a vylučují právo na přístup ke spisu. Kdyby široká veřejnost, a zejména dotyčné osoby mohly získat přístup ke spisu na základě nařízení č. 1049/2001, odvětvová právní úprava by tím byla bezprostředně ohrožena a účinnost vyšetřování by byla vážně narušena. Navíc důvěrnost informací stanovená v nařízení č. 883/2013 odpovídá velmi specifickému cíli, kterým je zachování řádného průběhu vyšetřování ve veřejném zájmu a ochrana legitimních zájmů dotyčných osob na tom, aby informace, které sdělí Komisi, byly použity výlučně pro účely vyšetřování. Konečně je Komise toho názoru, že se obecná domněnka musí uplatňovat nejen před, nýbrž i po definitivním ukončení vyšetřování a jeho následných opatření.

22 Nejprve je třeba připomenout právní úpravu použitelnou v projednávaném případě, jakož i zásady zakotvené v judikatuře, které byly vytyčeny v oblasti přístupu k dokumentům.

23 Zaprvé podle čl. 15 odst. 3 SFEU a článku 42 Listiny základních práv Evropské unie má každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě právo na přístup k dokumentům unijních orgánů, institucí a subjektů, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s uvedeným odstavcem. Konkrétně podle druhého pododstavce tohoto odstavce stanoví uvedené zásady a podmínky Evropský parlament a Rada Evropské unie formou nařízení řádným legislativním postupem.

24 Zadruhé je třeba zdůraznit, že podle judikatury Soudního dvora nevyžaduje správní činnost Komise stejně široký přístup k dokumentům, jaký vyžaduje legislativní činnost unijního orgánu (rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 91; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 60).

25 Zatřetí cílem nařízení č. 1049/2001 je poskytnout veřejnosti právo na co nejširší přístup k dokumentům orgánů (rozsudek ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 61). Z tohoto nařízení, zejména z článku 4, který v tomto ohledu stanoví režim výjimek, však rovněž vyplývá, že toto právo na přístup podléhá některým omezením z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu (rozsudky ze dne 1. února 2007, Sison v. Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 62; ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 51, a ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 61).

26 Začtvrté podle výjimky uvedené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 odepřou orgány přístup k danému dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na jeho zpřístupnění.

27 Zapáté je pravda, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že k odůvodnění odepření přístupu k dokumentu, jehož zpřístupnění bylo požadováno, v zásadě nestačí, že se tento dokument váže k činnosti uvedené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001. Dotyčný orgán musí rovněž poskytnout vysvětlení, co se týče otázky, jak by přístup k uvedenému dokumentu mohl konkrétně a skutečně poškodit zájem chráněný výjimkou stanovenou v tomto článku (rozsudky ze dne 1. července 2008, Švédsko a Turco v. Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 49, a ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 64).

28 Soudní dvůr však uznal, že v tomto ohledu dotyčný unijní orgán v zásadě může své rozhodnutí opřít o obecné domněnky použitelné na některé kategorie dokumentů, jestliže je na žádosti o zpřístupnění týkající se dokumentů téže povahy možno použít podobné obecné úvahy (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 50; viz rovněž rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 65 a citovaná judikatura).

29 Soudní dvůr tak již uznal existenci obecných domněnek pro odepření přístupu k dokumentům v pěti případech, a to u dokumentů ze správního spisu týkajícího se řízení o kontrole státních podpor (rozsudek ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 61), u dokumentů, jež si Komise vyměnila s oznamovateli či třetími osobami v rámci řízení o kontrole spojování podniků (rozsudky ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 123, a Komise v. Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, bod 64), u vyjádření předložených orgánem v rámci soudního řízení (rozsudek 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 94), u dokumentů týkajících se řízení o nesplnění povinností ve fázi před zahájením soudního řízení (rozsudek ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 65), jakož i u dokumentů ze spisu týkajícího se řízení podle článku 101 SFEU (rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 93).

30 Tribunál uznal existenci obecných domněnek ve čtyřech dalších případech, a to pokud jde o nabídky uchazečů v řízení o veřejné zakázce v případě žádosti o přístup podané jiným uchazečem (rozsudek ze dne 29. ledna 2013, Cosepuri v. EFSA, T-339/10 a T-532/10, EU:T:2013:38, bod 101), dokumenty týkající se pilotního mechanismu EU (rozsudek ze dne 25. září 2014, Spirlea v. Komise, T-306/12, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2014:816, bod 63), dokumenty předané na základě čl. 11 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích [101 SFEU] a [102 SFEU] (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205) vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž Komisi (rozsudek ze dne 12. května 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España v. Komise, T-623/13, EU:T:2015:268, bod 64), jakož i dokumenty související s přípravou posouzení dopadů Komisí za účelem vypracování návrhu politiky (rozsudek ze dne 13. listopadu 2015, ClientEarth v. Komise, T-424/14 a T-425/14, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2015:848, bod 97).

31 I přes skutečnost, že ve většině věcí zmíněných v bodě 29 výše zkoumal Soudní dvůr vztahy mezi nařízením č. 1049/2001 a jinou právní úpravou obsahující zvláštní režim zpřístupnění a dospěl k závěru, že je třeba zajistit konzistentní uplatňování každého z těchto nařízení, z této judikatury vyplývá, že vztah mezi dvěma nařízeními není jediným kritériem k odůvodnění uplatnění takových obecných domněnek.

32 Z judikatury zmíněné v bodě 29 výše totiž vyplývá, že *ratio legis*, na němž stojí uplatnění takových obecných domněnek, souvisí s nutností zajistit řádný průběh dotčených řízení a zaručit, že jejich cíle nebudou ohroženy. Uznání obecné domněnky tak může být založeno na neslučitelnosti zpřístupnění dokumentů z určitých řízení s jejich řádným průběhem a na riziku jejich ohrožení, přičemž obecné domněnky umožňují chránit integritu průběhu řízení omezením zásahů ze strany třetích osob (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. září 2014, Spirlea v. Komise, T-306/12, napadený kasačním opravným prostředkem, EU:T:2014:816, body 57 a 58, a stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve spojených věcech LPN a Finsko v. Komise, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:528,

body 66, 68, 74 a 76). Uplatnění zvláštních pravidel stanovených právním aktem týkajícím se řízení vedeného před unijním orgánem, pro jehož potřeby byly požadované dokumenty předloženy, je jedním z kritérií, která mohou odůvodňovat uznání obecné domněnky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, McCullough v. Cedefop, T-496/13, nezveřejněný, EU:T:2015:374, bod 91 a citovaná judikatura, a stanovisko generálního advokáta P. Cruze Villalóna ve věci Rada v. Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, bod 75).

33 Úvahy Soudního dvora v uvedených věcech se přitom musejí použít i na vyšetřování OLAF. Jinými slovy, zobecněný přístup na základě nařízení č. 1049/2001 k dokumentům, které obsahuje spis OLAF, když vyšetřování OLAF ještě probíhá, by v zásadě ohrozil řádný průběh vyšetřování. To platí také tehdy, pokud OLAF vyšetřování ukončí (viz bod 35 níže).

34 V této souvislosti je třeba konstatovat, že i vyšetřování OLAF spadá pod zvláštní pravidla v oblasti přístupu k informacím obdrženým nebo zjištěným v rámci takového řízení a nakládání s těmito informacemi. Podle nařízení č. 883/2013, které upravuje vyšetřování OLAF, je OLAF z právního hlediska povinen v souladu s článkem 10 uvedeného nařízení nakládat s informacemi, které obdrží během svých vyšetřování, jako s důvěrnými informacemi a s informacemi, které podléhají profesnímu tajemství. Je rovněž třeba uvést, že pro osobu dotčenou vyšetřováním OLAF – mimo jejího práva obdržet zápis z jejího rozhovoru s OLAF (za účelem jeho potvrzení nebo připojení k němu připomínek) v souladu s článkem 9 uvedeného nařízení – není žádný přístup k dokumentům stanoven. Přístupu ke spisům OLAF se totiž ve skutečnosti odehrává v průběhu navazujícího řízení. Konečné doporučení OLAF se předkládá příslušným unijním orgánům nebo vnitrostátním orgánům. Když tyto orgány zamýšlejí uložit vyšetřované osobě – v projednávané věci žalobkyni – sankci, musí jí poskytnout možnost, aby uplatnila své právo na obhajobu v souladu s použitelným správním nebo trestním řízením.

35 Mimoto, pokud jde o výjimku uvedenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 týkající se ochrany vyšetřování, z judikatury vyplývá, že ochrana vyšetřování OLAF se vztahuje na řízení, jež na vyšetřování navazuje, pokud je délka tohoto řízení přiměřená (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. července 2006, Franchet a Byk v. Komise, T-391/03 a T-70/04, EU:T:2006:190, body 108 až 113). Podle této judikatury totiž platí, že pokud ještě neuplynula přiměřená lhůta k rozhodnutí o opatřeních, která mají být v souvislosti s informacemi předanými ze strany OLAF příslušným orgánům přijata, poskytnutí přístupu, byť částečného, k vyšetřovacímu spisu OLAF by mohlo ohrozit užitečné využití těchto důkazů vnitrostátními orgány, neboť osoby podezřelé z nesrovnalostí by mohly zabraňovat řádnému průběhu jednotlivých řízení nebo vyšetřování, o jejichž zahájení mohly tyto orgány rozhodnout. Stejně tak je třeba poznamenat, že vyšetřování OLAF, jakož i případná další řízení závisejí na ochotě informátorů a svědků poskytnout informace. Případné zveřejnění jejich informací, vysvětlení nebo hypotéz by je mohlo přimět k omezení informací, které předávají, nebo k neuvedení citlivých informací, což by ohrozilo účinnost unijní politiky v oblasti boje proti podvodům.

36 V souhrnu právní rámec použitelný na OLAF v zásadě vylučuje právo dotčených osob na přístup ke spisu OLAF. Orgány, kterým je určena konečná zpráva, musejí v souladu s použitelnými procesními pravidly zpřístupnit konečnou zprávu OLAF pouze tehdy, pokud hodlají přijmout akty nepříznivě zasahující do právního postavení dotčených osob, aby těmto osobám bylo umožněno vykonat jejich právo na obhajobu. Poskytnout přístup ke spisům OLAF nebo ke konečným zprávám OLAF široké veřejnosti by tedy vážně narušilo režim zavedený nařízením č. 883/2013.

37 Z výše uvedených úvah vyplývá, že pro účely výkladu výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 je třeba uznat existenci obecné domněnky, podle které zpřístupnění dokumentů obsažených ve správním spise v zásadě porušuje ochranu cílů vyšetřování OLAF.

38 Tato obecná domněnka však nevylučuje právo dotčených osob prokázat, že se na daný dokument, jehož zpřístupnění je požadováno, uvedená domněnka nevztahuje nebo že existuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění dotčeného dokumentu podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001

(rozsudky ze dne 29. června 2010, Komise v. Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 62, a ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 100).

39 Požadavek ověřit, zda se dotčená obecná domněnka skutečně uplatní, však naproti tomu nelze vykládat v tom smyslu, že by dotyčný orgán měl individuálně zkoumat všechny dokumenty požadované v projednávaném případě. Takový požadavek by tuto obecnou domněnku zbavil jejího užitečného účinku, tj. možnosti, že dotyčný orgán odpoví na obecnou žádost o zpřístupnění rovněž obecně (rozsudky ze dne 14. listopadu 2013, LPN a Finsko v. Komise, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 68, a ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 101).

40 Otázku, zda se OLAF dopustil pochybení při použití čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, je třeba zkoumat právě ve světle zásad zakotvených v judikatuře, které jsou připomenuty výše.

41 V projednávaném případě je třeba uvést, že je nesporné, že se žádost o přístup podaná žalobkyní týká dokumentů vztahujících se k vyšetřování OLAF.

42 Z napadeného rozhodnutí vyplývá – aniž by to žalobkyně zpochybňovala – že dokumenty zmíněné v bodě 3 výše, jež jsou uvedeny v původní žádosti žalobkyně pod písmeny a) a c) až f), tvoří součást vyšetřování OLAF OF/2011/1002 vedeného vůči žalobkyni, které bylo ukončeno dne 12. prosince 2014, a že se dokumenty, jež jsou uvedeny v původní žádosti žalobkyně pod písmenem b), vztahují k několika vyšetřováním, která stále probíhají.

43 OLAF měl z důvodu, že vyšetřování OF/2011/1002 bylo ukončeno dne 12. prosince 2014, a na základě judikatury, podle které se na dokumenty týkající se vyšetřování nadále vztahuje výjimka uvedená v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 v případě, že ukončená zvláštní vyšetřování vedla k vypracování konečných zpráv, avšak kdy přiměřená lhůta k přijetí následných opatření ještě neuplynula, za to, že tato lhůta pro rozhodnutí o opatřeních, která mají být v souvislosti s informacemi předanými ze strany OLAF příslušnému orgánu přijata, v projednávaném případě ještě neuplynula. OLAF rovněž vysvětlil, že se na dokumenty vztahuje obecná domněnka, která se uplatnila před a po ukončení vyšetřování, přičemž se odvolal na potřebu chránit důvěrnost informací a zajistit spolupráci informátorů. V této souvislosti OLAF uvedl, že vyšetřování, jakož i navazující řízení závisejí ve značné míře na informacích poskytnutých třetími informátory a svědky a na jejich vůli tyto informace poskytnout a že kdyby tyto informace nebyly chráněny důvěrností, ochota uvedených stran přispět k vyšetřování by byla zpochybněna. V tomtéž kontextu OLAF upřesnil stávající zvláštní odvětvová pravidla, která upravují vyšetřování vedená OLAF a povinnost důvěrnosti, jako je článek 10 nařízení č. 883/2013.

44 Na základě výše připomenutých zásad zakotvených v judikatuře je třeba učinit závěr, že OLAF právem uplatnil obecnou domněnku důvěrnosti dokumentů týkajících se jeho vyšetřování.

45 V této souvislosti argument žalobkyně, podle kterého se taková domněnka nemůže uplatnit na dokumenty vztahující se k ukončenému vyšetřování, nemůže obstát.

46 Jak bylo již uvedeno výše, poté, co OLAF ukončí své vyšetřování a vypracuje svou konečnou zprávu, příslušný orgán musí ještě rozhodnout o navazujícím řízení. Proto se obecná domněnka uplatní i na řízení, které je již ukončené, vzhledem k tomu, že chráněné veřejné zájmy mohou být porušeny i po ukončení řízení před OLAF.

47 Kromě toho je třeba konstatovat, že vzhledem k tomu, že vyšetřování bylo ukončeno dne 12. prosince 2014 a konečná zpráva byla předána ze strany OLAF Komisi dne 15. prosince 2014 v souladu s čl. 11 odst. 3 nařízení č. 883/2013, přiměřená lhůta pro přijetí opatření, jak to správně uvedl OLAF v napadeném rozhodnutí, ke dni přijetí uvedeného rozhodnutí ještě neuplynula.

48 Stejně tak žalobkyně nemůže vyvozovat argument z věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. května 2014, Catinis v. Komise (T-447/11, EU:T:2014:267), aby se dovolávala skutečnosti, že se obecná domněnka neuplatní a že z tohoto důvodu OLAF není zproštěn své povinnosti uvést odůvodnění. V uvedené věci OLAF neuplatnil obecnou domněnku nezpřístupnění, nýbrž provedl individuální a konkrétní přezkum požadovaných dokumentů. Tribunál tudíž nezkoumal, zda se taková domněnka mohla uplatnit.

49 Konečně argument, podle kterého bylo cílem návrhu Komise v roce 2008 týkajícího se revize nařízení č. 1049/2001 „zahrnout obecné domněnky nezpřístupnění“ bez odkázání na vyšetřovací funkce OLAF, stejně jako argument, podle kterého se žádost Komise, aby Tribunál uznal obecnou domněnku, která se uplatní na spisy OLAF, rovná žádosti Komise, aby Tribunál porušil čl. 17 odst. 2 SEU, který svěřuje Komisi pravomoc vypracovávat legislativní návrhy, a článek 14 SEU, který svěřuje Parlamentu a Radě legislativní funkce, jsou irelevantní. V oblasti přístupu k dokumentům bylo uplatnění obecné domněnky schváleno judikaturou v několika oblastech, aniž by legalita takové domněnky byla zpochybněna s ohledem na článek 14 SEU a čl. 17 odst. 2 SEU. Neexistuje tedy důvod k tvrzení, že by zevšeobecnění této domněnky ve vyšetřovacích spisech OLAF mohlo v tomto ohledu působit obtíže. Návrh Komise každopádně nebyl přijat.

50 Závěrem, pokud jde o tvrzené porušení povinnosti uvést odůvodnění, jak je stanovena v článku 296 SFEU, a ve světle zásad vyplývajících z judikatury uvedených v bodech 23 až 40 výše je třeba učinit závěr, jak rovněž vyplývá z bodu 43 výše, že OLAF uvedenou povinnost splnil.

Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění dokumentů

51 V rámci druhého žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že existuje převažující zájem, který odůvodňuje zpřístupnění požadovaných dokumentů, vzhledem k tomu, že tyto dokumenty byly zpřístupněny třetím osobám, včetně neoprávněných třetích osob, jako je německý deník *Der Spiegel*. Existence vnitřního vyšetřování zpřístupnění informací neoprávněným třetím osobám nestačí k tomu, aby byla Komise zbavena odpovědnosti za únik informací. Podle tvrzení žalobkyně je pro ni přístup k požadovaným dokumentům nezbytný za účelem toho, aby získala prostředky k vyvrácení mimořádně závažných tvrzení, která byla vůči ní učiněna, zejména ze strany *Der Spiegel*. Žalobkyně má oprávněný zájem na tom, aby jí bylo umožněno hájit se, a to i veřejně. Taková obrana, která by obnovila rovnováhu při plnění vyšetřovacích funkcí OLAF, je možná pouze prostřednictvím dokumentů, které žalobkyni nebyly dosud zpřístupněny.

52 Komise nejprve uvádí, že jakékoli zpřístupnění konečné zprávy OLAF je důsledkem neoprávněného úniku informací, ohledně kterého bylo zahájeno vyšetřování. Tento neoprávněný únik informací je faktem, který nemůže mít vliv na posouzení existence převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění požadovaných dokumentů. Dále Komise podotýká, že žalobkyně má čistě soukromý zájem na tomto zpřístupnění coby osoba dotčená vyšetřováním OLAF. Tento druh zvláštního zájmu, který nesdílí ostatní občané, nemůže představovat převažující veřejný zájem ve smyslu nařízení č. 1049/2001. Konečně Komise připomíná, že je na žalobkyni, aby prokázala existenci převažujícího zájmu na zpřístupnění požadovaných dokumentů. Potvrzující žádost přitom kromě neurčitého a obecného odkazu na právo na obhajobu žalobkyně neobsahuje téměř nic, co se týče existence převažujícího veřejného zájmu na tomto zpřístupnění, která by mohla neutralizovat obecnou domněnku nezpřístupnění. V duplice Komise dodává, že nutnost hájit se proti „závažným obviněním“ v tisku rovněž představuje čistě soukromý zájem, a nikoli převažující veřejný zájem.

53 Je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 je uplatnění výjimky, kterou zakotvuje, vyloučeno, pokud je zpřístupnění dotčeného dokumentu odůvodněno převažujícím veřejným zájmem.

54 Je třeba poznamenat, že co se týče nutnosti domoci se zpřístupnění požadovaných dokumentů z důvodu převažujícího zájmu za účelem, aby bylo možno se lépe bránit proti tvrzením učiněným v návaznosti na zveřejnění článku v deníku *Der Spiegel*, takový argument sám o sobě neprokazuje existenci veřejného zájmu, který odůvodňuje zpřístupnění požadovaných dokumentů a který může mít přednost před ochranou důvěrnosti ve smyslu článku 4 nařízení č. 1049/2001. S ohledem na obecnou zásadu přístupu k dokumentům zakotvenou v článku 15 SFEU a bodech 1 a 2 odůvodnění nařízení č. 1049/2001 musí mít tento zájem objektivní a obecnou povahu a nemůže být zaměňován se zvláštními či soukromými zájmy.

55 Podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 jsou totiž osobami oprávněnými k přístupu k dokumentům orgánů „[v]šichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě“. Z toho vyplývá, že účelem tohoto nařízení je zaručit přístup ke všem veřejným dokumentům, a nikoliv pouze přístup žadatele k dokumentům, které se jej týkají (rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Sison v. Rada, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, EU:T:2005:143, bod 50).

56 Proto zvláštní zájem, který může uplatňovat žadatel o přístup k dokumentům, které se jej týkají osobně, nemůže být zpravidla rozhodující v rámci jak posouzení existence převažujícího veřejného zájmu, tak zvažování zájmů podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. dubna 2005, Sison v. Rada, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, EU:T:2005:143, bod 52; ze dne 20. března 2014, Reagens v. Komise, T-181/10, EU:T:2014:139, bod 144, a ze dne 21. května 2014, Catinis v. Komise, T-447/11, EU:T:2014:267, body 61 až 64).

57 I kdyby se tak dokonce požadované dokumenty jevily nezbytnými k obraně žalobkyně v rámci žaloby, což je otázkou spadající do přezkumu této žaloby, tato okolnost není relevantní pro posouzení zvážení veřejných zájmů. To platí také pro argument, podle kterého je přístup k požadovaným dokumentům nezbytný za účelem toho, aby žalobkyni bylo umožněno lépe se bránit proti tvrzením zveřejněným v německém tisku.

58 Je přitom nutno konstatovat, že kromě těchto soukromých zájmů, z nichž jeden je dovoláván v rámci potvrzující žádosti a týká se dodržení práva na obhajobu v souvislosti s vyšetřováním OLAF a druhý je dovoláván v rámci tohoto sporu, jenž se týká zájmu žalobkyně na lepší obraně proti tvrzením zveřejněným v *Der Spiegel*, žalobkyně neuplatnila další argumenty odůvodňující převažující veřejný zájem.

59 Ostatně pouhá skutečnost, že část důvěrného spisu OLAF mohla být protiprávně zpřístupněna, není sama o sobě důvodem k tomu, aby byla ve prospěch dotyčné osoby učiněna výjimka z pravidel důvěrnosti, kterými se řídí vyšetřovací spis OLAF (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 18. prosince 2003, Goméz-Reino v. Komise, T-215/02, EU:T:2003:352, bod 65).

60 S ohledem na výše uvedené nemůže tedy druhý žalobní důvod obstát.

Ke třetímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z nedostatku odůvodnění týkajícího se ochrany soukromí a integrity fyzických osob

61 V rámci třetího žalobního důvodu má žalobkyně za to, že je s ohledem na povahu dotčených dokumentů málo pravděpodobné, že by ochrana soukromí a integrity fyzických osob byla ohrožena. Mimoto OLAF nevysvětlil, proč nemůže poskytnout částečný přístup k požadovaným dokumentům při respektování soukromého života a integrity individuálních osobních údajů.

62 Komise namítá, že bod napadeného rozhodnutí věnovaný ochraně osobních údajů byl doplněn jen pro úplnost, jelikož požadované dokumenty obsahovaly i údaje, které byly chráněny na základě jiné výjimky. Jelikož se však napadené rozhodnutí opírá především o uplatnění obecné domněnky, jak to

vyplývá z bodu uvedeného rozhodnutí, který předchází bodu věnovanému ochraně osobních údajů, která umožňuje nezpřístupnit všechny požadované dokumenty a nezjišťovat, zda musí být poskytnut částečný přístup, tento žalobní důvod je irelevantní.

63 V projednávaném případě je třeba, jak to podobně činí Komise, konstatovat, že jelikož se napadené rozhodnutí již právně zakládá na odůvodnění, které obsahuje a které se týká výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, tento žalobní důvod musí být každopádně zamítnut jako irelevantní.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení zásady řádné správy

64 Žalobkyně je toho názoru, že OLAF porušil zásadu řádné správy zakotvenou v článku 41 Listiny základních práv tím, že se nezabýval všemi relevantními aspekty věci, a tím, že se při přijímání napadeného rozhodnutí odvolal na údajnou existenci obecné domněnky. Zásada řádné správy byla rovněž porušena z důvodu zpřístupnění konečné zprávy OLAF různým osobám, včetně autora článku, který vyšel v *Der Spiegel*, jakož i evropského poslance. Odmítnutí poskytnout přístup k požadovaným dokumentům, který by žalobkyni umožnil hájit se proti tvrzením učiněným třetími osobami na základě dokumentů získaných prostřednictvím úniku informací, je rovněž nespravedlivé.

65 Komise namítá, že OLAF zohlednil všechny aspekty, které musel zkoumat za účelem vydání svého rozhodnutí, a poskytl odůvodnění nezbytné v tomto ohledu na základě existence obecné domněnky týkající se dokumentů vztahujících se k jeho vyšetřování. Z tohoto důvodu Komisi není jasné, v čem byla zásada řádné správy porušena. Komise znovu připomíná, že údajné zpřístupnění konečné zprávy OLAF různým osobám, za předpokladu, že k němu došlo, je důsledkem neoprávněného úniku informací a že probíhá vyšetřování okolností tohoto úniku.

66 Je třeba poukázat na to, že OLAF tím, že uplatnil obecnou domněnku, neporušil zásadu řádné správy. Jak bylo již konstatováno v rámci prvního žalobního důvodu, OLAF v napadeném rozhodnutí vysvětlil důvod, proč se uplatní domněnka, která se vztahuje na všechny dokumenty dotčené vyšetřováním za účelem ochrany integrity zvláštních odvětvových pravidel přijatých unijním normotvůrcem, pokud jde o činnosti OLAF.

67 Skutečnost, že došlo k neoprávněnému úniku informací chráněných článkem 10 nařízení č. 883/2013, neznamená, že konečná zpráva OLAF byla zveřejněna a zpřístupněna veřejnosti ve smyslu nařízení č. 1049/2001.

68 Mimoto, i když je politováníhodné, že únik informací umožnil německému tisku přístup k důvěrným informacím, tato skutečnost sama o sobě neodůvodňuje zpřístupnění požadovaných dokumentů v rámci postupu podle nařízení č. 1049/2001.

69 Z toho vyplývá, že čtvrtý žalobní důvod musí být rovněž zamítnut, a tedy i žaloba v plném rozsahu.

K nákladům řízení

70 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a žalobkyně neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (osmý senát),

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Společnosti International Management Group se ukládá náhrada nákladů řízení.

Gratsias Kančeva Wetter

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 26. května 2016.

Podpisy.