EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 7. 2019
COM(2019) 356 final

SPRÁVA KOMISIE

o uplatňovaní nariadenia (ES) č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie v roku 2018

Obsah

ÚVOD 2
I. Rozšírený program transparentnosti ... 2
II. Prístup k dokumentom ... 7
1. Registre a internetové sídla ... 9
2. Spolupráca s inými inštitúciami, na ktoré sa vzťahuje nariadenie (ES) č. 1049/2001 ... 10
3. Analýza žiadostí o prístup ... 10
3.1. Počet žiadostí (pozri prílohu – Tabuľky 3 a 4) ... 10
3.2. Podiel žiadostí podľa generálneho riaditeľstva/útvaru Európskej komisie (pozri prílohu – Tabuľka 5) ... 11
3.3. Sociálno-profesijné kategórie žiadateľov (príloha – Tabuľka 6) ... 13
3.4. Geografický pôvod žiadateľov (príloha – Tabuľka 7) ... 15
4. Uplatňovanie výnimiek týkajúcich sa práva na prístup ... 16
4.1. Druhy poskytovaného prístupu (príloha – Tabuľky 8 a 9) ... 16
4.2. Uplatňované výnimky týkajúce sa práva na prístup (príloha – Tabuľka 10) ... 17
4.2.1. Prvá fáza ... 17
4.2.2. Fáza opakovaného podania žiadosti ... 19
5. Sťažnosti európskej ombudsmanke ... 20
6. Súdne preskúmanie ... 20
6.1. Súdny dvor ... 20
6.2. Všeobecný súd ... 21
6.2.1. Objasnenia niektorých procesnoprávnych pravidiel ... 22
6.2.2. Objasnenia niektorých hmotnoprávnych pravidiel ... 25
6.2.3. Objasnenia interakcie nariadenia s inými nástrojmi ... 31
6.3. Nové prebiehajúce súdne prípady ... 33
ZÁVER ... 34

ÚVOD

Európska komisia podnikla v roku 2018 významné kroky v snahe proaktívnym spôsobom konkretizovať svoje pevné odhodlanie dosiahnuť väčšiu transparentnosť a zodpovednosť, a prehĺbiť tak dôveru európskych občanov v procesy inštitúcií EÚ.

Základ tohto prístupu spočíva v tom, že Európska komisia posilňuje účinné uplatňovanie práva občanov na ich prístup k dokumentom, ktoré majú k dispozícii inštitúcie EÚ[1].

Toto právo je zakotvené v článku 42 Charty základných práv Európskej únie, článku 15 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ a v nariadení (ES) č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie[2].

V článku 17 ods. 1 uvedeného nariadenia sa uvádza, že každý orgán uverejňuje výročnú správu o vykonávaní nariadenia za predchádzajúci rok.

V aktuálnej výročnej správe za rok 2018 sa uvádza súhrn rozšírených iniciatív Európskej komisie týkajúcich sa transparentnosti (*nižšie* I). Ďalej sa v správe identifikujú hlavné trendy a prvky žiadostí o prístup k dokumentom predkladaných v rámci nariadenia (ES) č. 1049/2001, ako aj príslušné odpovede orgánov na tieto žiadosti. V správe sa okrem toho skúmajú rozhodnutia vydané európskymi súdmi a zistenia európskej ombudsmanky týkajúce sa vykonávania nariadenia Európskou komisiou (*nižšie* II).

I. Rozšírený program transparentnosti

Európska komisia je pevne odhodlaná priblížiť svoj rozhodovací proces občanom, a preto neustále skúma nové metódy a opatrenia na posilnenie transparentnosti.

Európska komisia vyvíjala v roku 2018 cielené úsilie, aby vniesla viac transparentnosti do všetkých svojich hlavných činností, od tvorby práva a vykonávania politík až po kontakty so zainteresovanými stranami a lobistami. Niekoľko príkladov tohto rozšíreného úsilia sa uvádza ďalej.

Lepšia právna regulácia

V roku 2018 Európska komisia v súlade s cieľom vniesť viac transparentnosti do práce inštitúcií EÚ a priblížiť rozhodovací proces občanom aktívne prispela k rozvoju *medziinštitucionálneho registra delegovaných aktov*, ktorý bol spustený 12. decembra 2017[3].

Inštitúcia podporovala aj prebiehajúce snahy o zlepšenie transparentnosti a prístupnosti legislatívneho postupu, a to okrem iného prostredníctvom zlepšení portálu EUR-Lex a v súlade s Medziinštitucionálnou dohodou o lepšej tvorbe práva (ako je napríklad spoločná databáza právnych predpisov). Portál Európskej komisie „Vyjadrite svoj názor“ poskytuje občanom a zainteresovaným stranám jednotné prístupové miesto online na

[1] Právo na prístup k dokumentom majú občania EÚ a osoby s bydliskom alebo so sídlom v niektorom členskom štáte. Okrem toho môžu toto právo využiť aj občania a právnické osoby z tretích krajín, ktoré nemajú bydlisko ani sídlo v žiadnom členskom štáte.

[2] Ú. v. EÚ L 145, 31.5.2001, s. 43 [ďalej len „nariadenie (ES) č. 1049/2001“].

[3] Na základe Medziinštitucionálnej dohody medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou o lepšej tvorbe práva z 15. marca 2016.

oboznámenie sa s činnosťami inštitúcie v oblasti tvorby politiky a na zaznamenanie ich pripomienok, názorov a ďalších informácií.

A napokon Európska komisia uskutočnila *hodnotenie* politík v oblasti lepšej tvorby práva v priebehu roka 2018. Závery tohto hodnotenia boli predložené v oznámení z apríla 2019, v ktorom sa identifikovali oblasti na ďalšie zlepšenie[4].

Nové nariadenie o ochrane údajov pre inštitúcie a orgány EÚ

V roku 2018 bola transparentnosť podľa nových pravidiel ochrany údajov pre inštitúcie a orgány EÚ povýšená na hlavnú zásadu.

Prijatie nariadenia (EÚ) 2018/1725[5] predstavuje ďalší mimoriadne dôležitý krok vpred pri rozvoji komplexného rámca EÚ, ktorým sa zabezpečuje transparentnosť.

Nariadenie (EÚ) 2018/1725, ktoré nadobudlo účinnosť 11. decembra 2018, obsahuje celý oddiel venovaný transparentnosti. V tomto rámci transparentnosti sa vyžaduje, aby inštitúcie a orgány EÚ spracúvali osobné údaje transparentným spôsobom, a to tak, že budú v stručnej, transparentnej, zrozumiteľnej a ľahko prístupnej forme dotknutým jednotlivcom poskytovať informácie o spracovaní osobných údajov a oznamovať im takéto spracovanie.

Novým nariadením sa podstatne posilňujú práva jednotlivcov ako dotknutých osôb. Podľa týchto pravidiel musia inštitúcie a orgány EÚ nielen zabezpečiť súlad so zásadou transparentnosti, ale aj niesť zodpovednosť za preukázanie tohto súladu.

Nový kódex správania členov Európskej komisie

V roku 2018 Európska komisia formálne prijala nový kódex správania svojich členov[6]. Nový kódex nadobudol účinnosť 1. februára 2018. Nahrádza sa ním predchádzajúci kódex správania pre členov Komisie z 20. apríla 2011.

[4] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Lepšia tvorba práva: prehľad činností a udržanie záväzku, COM(2019) 178, k dispozícii na stránke: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf

[5] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2018 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Únie a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 45/2001 a rozhodnutie č. 1247/2002/ES [Ú. v. EÚ L 295, 21.11.2018, s. 39, ďalej len „nariadenie (EÚ) č. 2018/1725“].

[6] Rozhodnutie Komisie z 31. januára 2018 o kódexe správania členov Európskej komisie, C(2018) 700 final, Ú. v. EÚ C 65, 21.2.2018, s. 7; ďalej len „kódex správania členov Európskej komisie“.

Kódex obsahuje prvky zamerané na zvyšovanie transparentnosti vo vzťahu k členom Komisie v konkrétnych oblastiach. Kódex obsahuje *osobitné pravidlá týkajúce sa externých stretnutí členov Komisie*. Podľa týchto pravidiel[7] sa členovia Komisie a členovia ich kabinetu stretávajú len s organizáciami a samostatne zárobkovo činnými osobami zaregistrovanými v registri transparentnosti[8]. Okrem toho musia byť informácie o týchto stretnutiach zverejnené[9].

V novom kódexe sa zavádza aj ustanovenie, na základe ktorého Európska komisia každé dva mesiace zverejní *prehľad cestovných výdavkov jednotlivých členov Komisie*[10]. Prvé takéto zverejnenie sa uskutočnilo na konci februára 2018 a cestovné výdavky všetkých členov Komisie sa odvtedy proaktívne zverejňujú každé dva mesiace.

Okrem toho sa v súlade s požiadavkami nového kódexu správania zverejňujú zároveň už aj *nové vyhlásenia o záujmoch* všetkých členov Komisie v podpísanej PDF verzii na príslušnom webovom sídle každého člena Komisie a v strojovo čitateľnej verzii na webovom sídle Europa[11].

A napokon sa v duchu transparentnosti a zodpovednosti Európska komisia zaviazala k zverejňovaniu *výročných správ* o uplatňovaní nového kódexu správania.

Zo všeobecnejšieho hľadiska sa transparentnosť týkajúca sa etických zásad členov Komisie a bývalých členov Komisie zabezpečuje prostredníctvom *osobitnej webovej stránky na portáli Europa*[12].

Register transparentnosti

Register transparentnosti sa naďalej postupne rozširuje a v decembri 2018 obsahoval už viac ako 11 900 záznamov: ide o 5 000 záznamov viac ako v čase, keď sa ujal funkcie predseda Juncker, pričom v priebehu roka sa zapojilo 2 762 nových subjektov[13]. Od začiatku funkčného obdobia Komisie pod vedením predsedu Junckera sa všetci registrujúci zaväzujú k dodržiavaniu spoločného kódexu správania.

Snahy o zlepšenie celkovej kvality údajov obsiahnutých v registri transparentnosti sa v roku 2018 zintenzívnili a priniesli hmatateľné výsledky. Bola pridaná nová funkcia, ktorou sa automaticky poskytuje zoznam všetkých stretnutí zaregistrovaných subjektov s členmi Komisie, členmi ich kabinetu alebo generálnymi riaditeľmi od decembra 2014. Uskutočnila sa séria činností v oblasti internej odbornej prípravy a externej komunikácie, ktoré boli zamerané na zvyšovanie informovanosti o registri transparentnosti a na propagáciu jeho využívania.

[7] Článok 7 ods. 1 kódexu správania členov Európskej komisie.
[8] Zriadený na základe medziinštitucionálnej dohody v tejto veci medzi Európskym parlamentom a Komisiou zo 16. apríla 2014.
[9] Článok 7 ods. 2 kódexu správania členov Európskej komisie. (Toto zverejnenie musí byť v súlade s rozhodnutím Komisie z 25. novembra 2014 o zverejňovaní informácií o stretnutiach medzi členmi Komisie a organizáciami alebo samostatne zárobkovo činnými osobami.)
[10] Článok 6 ods. 2 kódexu správania členov Európskej komisie.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_en.
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_sk
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf.

Pokračovali diskusie medzi tromi inštitúciami o návrhu medziinštitucionálnej dohody o povinnom využívaní registra transparentnosti, ktorý predložila Európska komisia.

Nedosiahla sa však dohoda o tom, aby sa stretnutia rozhodovacích subjektov a zástupcov záujmových skupín podmienili registráciou v registri transparentnosti, pričom tento bod považovala Komisia za najdôležitejší. Inštitúcia preto naliehavo vyzvala Európsky parlament a Radu, aby preskúmali možnosti, ktoré im umožnia uplatňovať pravidlo „bez registrácie žiadna schôdza".

Transparentnosť brexitu z EÚ

V roku 2018 Európska komisia naďalej plnila svoj záväzok týkajúci sa zabezpečovania maximálnej miery otvorenosti pri bezprecedentných rokovaniach o vystúpení Spojeného kráľovstva z EÚ[14].

Európska komisia dosiahla takú bezprecedentnú úroveň transparentnosti, že ju európska ombudsmanka pochválila pri ukončení dvojročnej strategickej iniciatívy týkajúcej sa rokovaní o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie. Európska ombudsmanka dospela k záveru, že popri dobrej administratívnej praxi aj táto vysoká úroveň transparentnosti zvýšila legitimitu vyjednávačov EÚ a prispela k zachovaniu jednoty Európskej únie[15].

Celkovo Európska komisia v rokoch 2017 až 2018 na svojom webovom sídle proaktívne zverejnila *viac ako 100 dokumentov z rokovaní* s cieľom zabezpečiť verejnú kontrolu a začlenenie názorov zainteresovaných strán. Tieto dokumenty zachytávali priebeh rokovaní a verejnosti umožnili, aby mohli sledovať vývoj jednotlivých verzií dokumentov.

O tejto bezprecedentnej snahe hlavný vyjednávač Európskej komisie M. Barnier povedal, že takúto transparentnosť dlžíme „občanom, podnikom, regiónom a všetkým tým, ktorých ovplyvní rozhodnutie Spojeného kráľovstva odísť z EÚ". Mala „zásadný význam pri formovaní jednoznačných, silných a jednotných pozícií s 27 členskými štátmi a Parlamentom."

Dodatočná transparentnosť: pilotné projekty a iniciatívy

V roku 2018 Európska komisia preskúmala dodatočné inovačné pilotné projekty zamerané na posilnenie transparentnosti. V apríli 2018 napríklad *Generálne riaditeľstvo* Európskej komisie *pre zdravie a bezpečnosť potravín* spustilo pilotný projekt zameraný na zvyšovanie transparentnosti svojich činností. V rámci tohto projektu sa online zverejňujú elektronické dokumenty o pesticídoch a biocídoch, ktoré sa (plne alebo čiastočne) sprístupňujú na základe žiadosti podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001. Takéto dokumenty sa teda už fyzicky nezasielajú jednotlivým žiadateľom, ktorí o ne požiadali. Namiesto toho sa im zašle hypertextový odkaz na webovú stránku.

[14] V súlade s usmerneniami Európskej rady.

[15] Záverečná poznámka k spoločnej strategickej iniciatíve s Európskou komisiou týkajúcej sa rokovaní o vystúpení Spojeného kráľovstva z EÚ, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

Táto webová stránka, vytvorená osobitne na zverejňovanie dokumentov sprístupňovaných podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001, je prístupná pre všetkých[16], preto sú sprístupnené dokumenty okamžite dostupné verejnosti aj žiadateľovi.

Očakáva sa, že pilotný projekt bude pokračovať aj v prvej polovici roka 2019.

V roku 2018 boli transparentnosť a zapojenie verejnosti naďalej základnými prvkami aj v rámci *obchodnej politiky,* a to s cieľom zabezpečovať demokraciu, dôveru verejnosti a zodpovednosť. Vzhľadom na svoj záväzok zasadzovať sa za transparentnosť, ktorý Európska komisia prijala v novej obchodnej stratégii EÚ „Obchod pre všetkých", Európska komisia v roku 2018 naďalej zverejňovala na osobitnom webovom sídle prerokúvané texty a správy o najnovších kolách rokovaní o súčasných obchodných dohodách EÚ a prebiehajúcich obchodných rokovaniach s krajinami, ktoré nie sú členmi EÚ[17].

Ďalším dôležitým prvkom komunikácie s občianskou spoločnosťou je takzvaný proces posúdenia vplyvu na udržateľnosť. Tento obchodný nástroj bol vyvinutý na účely podpory obchodných rokovaní. Vedú ho nezávislí externí konzultanti, ktorí analyzujú možné hospodárske, sociálne, ľudskoprávne a environmentálne vplyvy potenciálnych obchodných dohôd. Posúdenie vplyvu na udržateľnosť je do veľkej miery participatívne.

Okrem toho v roku 2018 Európska komisia naďalej organizovala iniciatívy a činnosti v rámci programu *Európa pre občanov*. Tento program stanovený na obdobie rokov 2014 – 2020 predstavuje dôležitý nástroj stimulovania občanov EÚ k tomu, aby sa lepšie informovali, zúčastňovali na diskusiách a zohrávali významnejšiu úlohu pri rozvoji EÚ.

Okrem toho sa 12. decembra 2018 dosiahla politická dohoda v Európskom parlamente a Rade v súvislosti s návrhom Európskej komisie na revidovanie *európskej iniciatívy občanov*. Európska iniciatíva občanov je politickou prioritou Junckerovej Komisie pod vedením predsedu Junckera a predstavuje jedinečný a inovačný spôsob, akým môžu občania formovať Európu, a to tak, že Európskej komisii predložia výzvu na prijatie legislatívneho návrhu, ak sa získalo milión podpisov. Reformovaná iniciatíva občanov bude používateľsky viac ústretová, aby podporovala posilnenú demokratickú účasť na úrovni Európskej únie.

Na záver je potrebné uviesť, že v roku 2018 Európska komisia naďalej proaktívne a používateľsky ústretovo zverejňovala najrôznejšie informácie a dokumenty. Súčasne sa inštitúcia neustále snažila skúmať nové nástroje zamerané na posilnenie transparentnosti svojich celkových činností a zapájanie občanov do demokratického procesu. Uvedené príklady predstavujú len niekoľko prípadov svedčiacich o úsilí, ktoré inštitúcia vynakladá v oblasti posilňovania transparentnosti v širšom význame tohto pojmu.

[16] Pozri https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/.
[17] Pozri http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395.

II. Prístup k dokumentom

Právo na prístup k dokumentom stanovené v článku 15 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a nariadení č. 1049/2001 bolo v roku 2018 naďalej jedným z pilierov programu transparentnosti Európskej komisie.

Právo verejnosti na prístup k dokumentom inštitúcií súvisí s demokratickou povahou daných inštitúcií[18]. V nariadení (ES) č. 1049/2001 sa odráža zámer uvedený v druhom odseku článku 1 Zmluvy o EÚ, a to, že zmluva predstavuje novú fázu v procese vytvárania stále užšieho zväzku medzi národmi Európy, v ktorom sa rozhodnutia prijímajú čo najotvorenejším spôsobom a čo najbližšie k občanom[19]. Tento cieľ sa uvádza aj v článku 10 Zmluvy o EÚ.

V tomto rámci Európska komisia poskytla v roku 2018 na základe osobitných žiadostí podaných podľa nariadenia prístup k najrôznejším dokumentom, ktoré má k dispozícii. Týmto prístupom sa doplnilo proaktívne zverejňovanie veľkého objemu informácií a dokumentov v rôznych registroch a na rôznych webových stránkach uskutočňované inštitúciou.

V tejto správe sa uvádza prehľad vykonávania nariadenia Európskou komisiou v roku 2018. Je vypracovaná na základe štatistických údajov, ktoré sú zhrnuté v prílohe[20].

Štatistiky obsahujú počet prijatých žiadostí v roku 2018 a odpovedí, ktoré na ne boli poskytnuté. Okrem toho poskytujú presnejšie údaje, pokiaľ ide o štatistiky za predchádzajúce roky, v nadväznosti na následné pravidelné kódovacie úpravy[21].

Tak ako v predchádzajúcich rokoch, ani teraz štatistiky neobsahujú počet vyžiadaných alebo (čiastočne) sprístupnených dokumentov, ktorých bolo oveľa viac. Hoci žiadatelia môžu požiadať aj o prístup k jedinému dokumentu, častejšie žiadajú o prístup k veľkému množstvu dokumentov či dokonca k celým spisom týkajúcim sa určitej veci alebo postupu.

Stručne povedané, zo štatistík vyplýva, že vyžiadané dokumenty boli plne alebo čiastočne sprístupnené vo viac ako 80 % zo 6 912 prípadov v prvej fáze a širší alebo dokonca plný prístup bol udelený v takmer 41 % z 288 prípadov preskúmaných pri opakovanom podaní žiadosti. Údaje potvrdzujú nielen otvorenosť Európskej komisie, ale aj význam práva na prístup k dokumentom v rámci celkovej politiky transparentnosti inštitúcie.

Zdroje

V Európskej komisii sa prvé žiadosti o prístup k dokumentom spracúvajú decentralizovane na rôznych generálnych riaditeľstvách a útvaroch Komisie. Každé generálne riaditeľstvo a útvar Komisie vymenuje pre túto úlohu aspoň jedného právneho experta, ktorý je „koordinátorom prístupu k dokumentom“.

[18] Pozri druhé odôvodnenie v preambule nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[19] Pozri prvé odôvodnenie v preambule nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[20] Pokiaľ sa neuvádza inak, štatistiky uvedené v tejto správe sa zakladajú na číselných údajoch získaných z IT aplikácií Európskej komisie k 31. decembru 2018, ktoré boli aktualizované po následných kódovacích úpravách. Percentuálne údaje v opisnej časti správy sú zaokrúhlené na jedno desatinné miesto.
[21] Preto sa údaje v tejto správe môžu mierne odlišovať od predchádzajúcich údajov.

V závislosti od veľkosti útvaru a počtu prijatých žiadostí týmto „koordinátorom prístupu k dokumentom“ zvyčajne pomáha určitý počet podporných zamestnancov a sú poverení koordináciou návrhov odpovedí s oddeleniami zodpovednými za príslušné oblasti politiky.

Opakované žiadosti rieši Generálny sekretariát, aby sa zabezpečilo nezávislé administratívne preskúmanie odpovede poskytnutej v prvej fáze.

Úlohou zabezpečovania koordinácie a jednotného vykonávania podrobných pravidiel uplatňovania nariadenia (ES) č. 1049/2001 je na oddelení pre transparentnosť, riadenie dokumentov a prístup k dokumentom v rámci Generálneho sekretariátu výlučne poverený osobitný tím. Pozostáva z niekoľkých úradníkov vybavujúcich žiadosti a zamestnancov administratívnej podpory. Okrem toho, že toto oddelenie zodpovedá za preskúmanie prvých odpovedí, poskytuje všetkým generálnym riaditeľstvám a útvarom Európskej komisie horizontálne usmernenia, školenia a poradenstvo o vykonávaní nariadenia. Riadi aj celý informačný systém Európskej komisie na spracúvanie prvých a opakovaných žiadostí o prístup k dokumentom, ktorý v súčasnosti prechádza modernizáciou.

Vzhľadom na neustály rast počtu nových žiadostí o prístup k dokumentom od nadobudnutia účinnosti nariadenia (ES) č. 1049/2001, ako aj dopyt po zvyšovaní transparentnosti v oblasti prístupu verejnosti k dokumentom, je čoraz zrejmejšie, že v Európskej komisii treba vyčleniť dostatočné ľudské a IT zdroje na to, aby sa zabezpečilo efektívne vybavovanie žiadostí o prístup k dokumentom a dosiahli sa čo najlepšie výsledky pre občanov.

1. REGISTRE A INTERNETOVÉ SÍDLA

V roku 2018 bolo do registra dokumentov Komisie[22] vložených 19 582 nových dokumentov (pozri prílohu – Tabuľka 1), ktoré patrili do kategórií C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC alebo SWD[23].

V roku 2018 sa na webovom sídle „Prístup k dokumentom“ na portáli *Europa*[24] zaznamenalo 6 458 návštevníkov a zobrazilo 8 652 strán (pozri prílohu – Tabuľka 2)[25].

Obidve platformy sú naďalej užitočnými vyhľadávacími nástrojmi, ktoré občanom umožňujú užšie a aktívnejšie sa zúčastňovať na rozhodovacom procese Európskej komisie, ako aj podporovať politiku prístupu k dokumentom.

[22] Podobný počet ako v roku 2016 (18 523).

[23] Konkrétne, C: nezávislé akty Komisie; COM: legislatívne návrhy Komisie a ďalšie dokumenty postúpené ostatným inštitúciám spolu s príslušnými prípravnými dokumentmi; JOIN: akty, ktoré spoločne prijali Komisia a vysoká predstaviteľka; OJ: programy zasadnutí Komisie; PV: zápisnice zo zasadnutí Komisie; SEC: dokumenty Komisie, ktoré nemožno zaradiť do žiadnej inej série; SWD: pracovné dokumenty útvarov Komisie.

[24] Prístup k dokumentom: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm..

[25] Tieto údaje vyplývajú z používania nového algoritmu v roku 2018, ktorý poskytuje presnejšie štatistiky. Preto nie sú porovnateľné s údajmi za predchádzajúce roky.

2. SPOLUPRÁCA S INÝMI INŠTITÚCIAMI, NA KTORÉ SA VZŤAHUJE NARIADENIE (ES) Č. 1049/2001

V článku 15 ods. 1 nariadenia (ES) č. 1049/2001 sa stanovuje, že inštitúcie si vypracujú a zavedú dobrú administratívnu prax, aby uľahčili vykonávanie práva na prístup zaručeného týmto nariadením. V článku 15 ods. 2 sa ďalej organizuje vytvorenie medziinštitucionálneho výboru, v ktorom sa bude vyhodnocovať najlepšia prax, riešiť možné konflikty a diskutovať o budúcom vývoji v oblasti verejného prístupu k dokumentom.

V súlade s uvedenými dvomi ustanoveniami Európsky parlament, Rada Európskej únie a Európska komisia v roku 2018 naďalej organizovali pravidelné technické stretnutia na administratívnej úrovni. Na týchto stretnutiach si inštitúcie vymieňajú skúsenosti, vypracúvajú najlepšie postupy a zabezpečujú jednotné uplatňovanie nariadenia (ES) č. 1049/2001 podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie.

3. ANALÝZA ŽIADOSTÍ O PRÍSTUP

3.1. Počet žiadostí (pozri prílohu – Tabuľky 3 a 4)

Ako je znázornené v grafe, v roku 2018 dosiahol počet **prvých žiadostí 6 912.** Tento údaj znamená výrazný nárast približne o 9,5 % v porovnaní s rokom 2017 a takmer o 10 % v porovnaní s rokom 2014[26]. Európska komisia vydala 7 257 prvých odpovedí v porovnaní so 6 716 v roku 2017, čo je nárast takmer o 7,5 %.

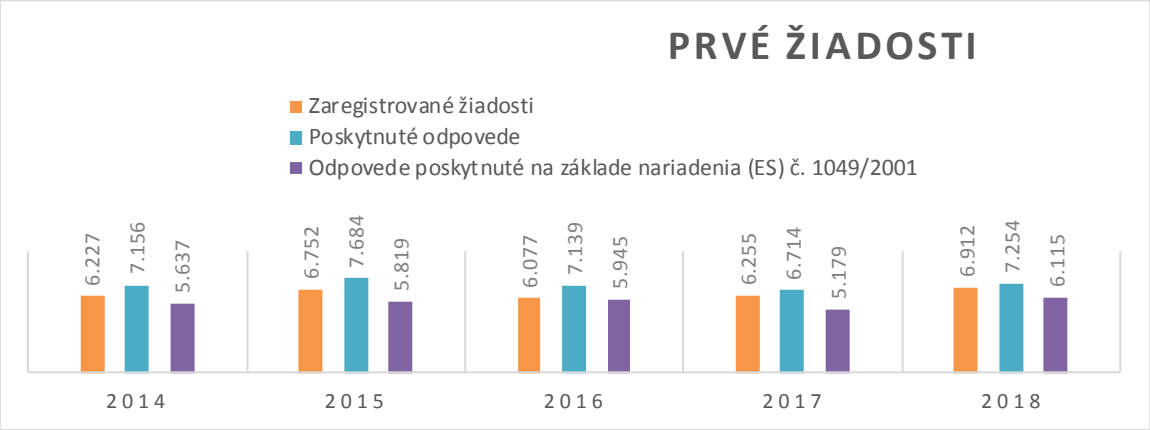
Spomedzi týchto prvých odpovedí bolo 6 117 vydaných na základe nariadenia (ES) č. 1049/2001 (v porovnaní s 5 181 v roku 2017). Tento počet znamená nárast približne o 15,3 % za rok.

Treba poznamenať, že jedna žiadosť sa môže týkať viacerých dokumentov, a preto môže viesť k viacerým odlišným odpovediam. Na druhej strane však môže byť viacero žiadostí v určitých prípadoch zoskupených a viesť tak iba k jednej odpovedi. Počet poskytnutých odpovedí získaných z databázy zahŕňa všetky typy následných reakcií poskytnutých Európskou komisiou, a to od:

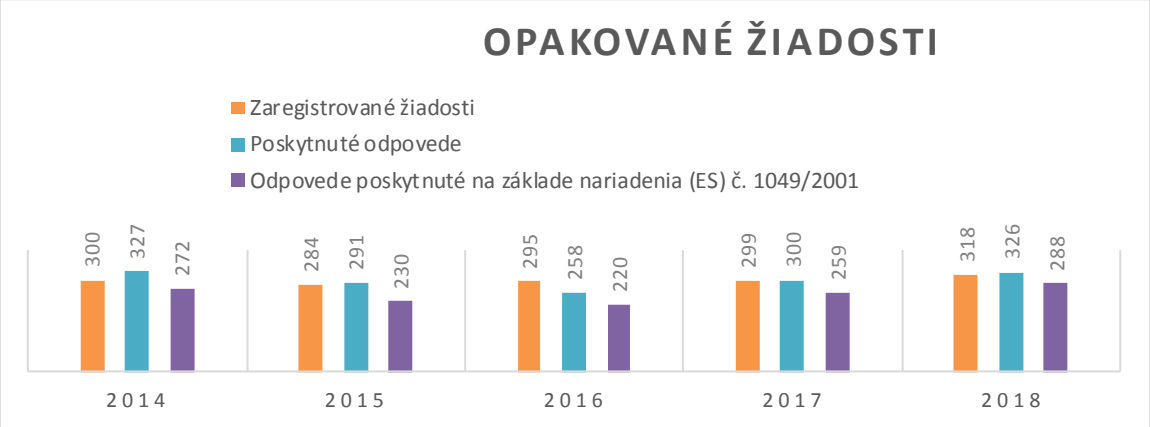
- odpovedí poskytnutých podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001 (vrátane prípadov, keď nemala k dispozícii žiadne dokumenty) po
- odpovede poskytnuté podľa iných právnych rámcov (na základe obsahu žiadosti alebo statusu žiadateľa[27] atď.), či dokonca
- ukončenie konania, ak žiadateľ nepredložil požadované objasnenia alebo nesplnil procedurálne požiadavky.

[26] V roku 2017 dosiahol počet prvých žiadostí 6 255, zatiaľ čo v roku 2014 ich bolo 6 227 (údaje získané z predchádzajúcich výročných správ).

[27] Napríklad odpovede poskytnuté podľa zásady lojálnej spolupráce s členskými štátmi alebo inými inštitúciami; alebo odpovede na základe kódexu dobrého úradného postupu atď.



Počet **opakovaných žiadostí**, v ktorých sa požaduje, aby Európska komisia preskúmala prvé odpovede obsahujúce plné alebo čiastočné odmietnutie prístupu, dosiahol **318**, čo je v porovnaní s rokom 2017 nárast takmer o 4,4 %. Z údajov vyplýva stabilný trend nárastu od roku 2016. Počet opakovaných odpovedí na základe nariadenia (ES) č. 1049/2001 sa výrazne zvýšil približne o 10 % z 259 v roku 2017 na 288 v roku 2018[28]. Nárast počtu takýchto odpovedí od roku 2014 je však približne 5,6 %, ako sa to zobrazuje v grafe ďalej.



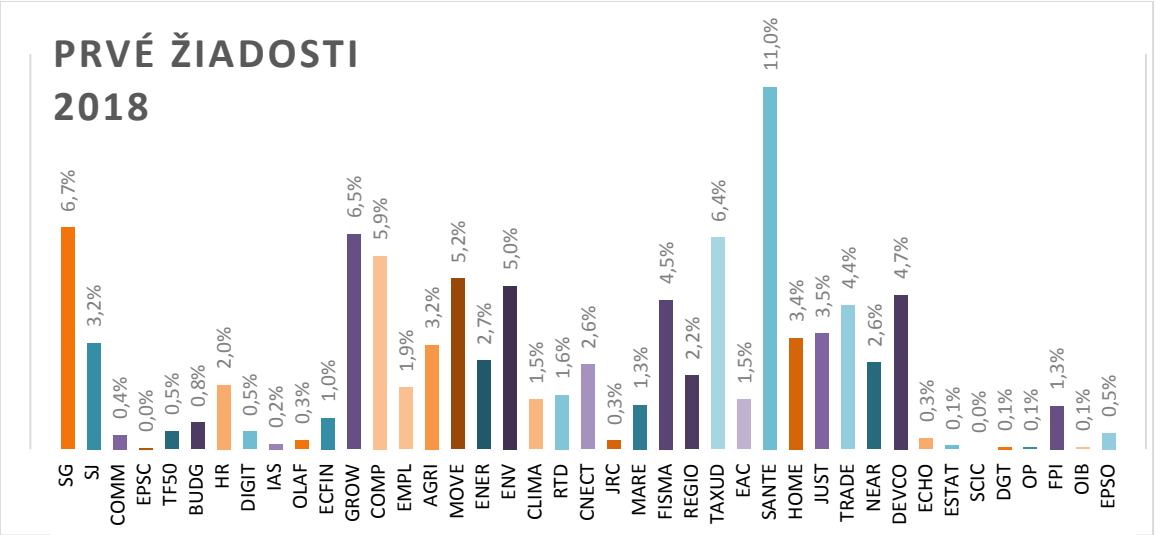
3.2. Podiel žiadostí podľa generálneho riaditeľstva/útvaru Európskej komisie (pozri prílohu – Tabuľka 5)

V roku 2018 prijalo najvyšší počet **prvých žiadostí** (11 %) Generálne riaditeľstvo pre zdravie a bezpečnosť potravín[29], po ktorom nasledoval Generálny sekretariát (6,7 %)[30] a Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP[31] (6,5 %).

[28] Tamže.
[29] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „SANTE“.
[30] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „SG“.
[31] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „GROW“.

Generálne riaditeľstvo pre dane a colnú úniu[32] (6,4 %), Generálne riaditeľstvo pre hospodársku súťaž[33] (5,9 %) a Generálne riaditeľstvo pre mobilitu a dopravu[34] (5,2 %) boli jedinými ďalšími útvarmi, ktoré prijali viac ako 5 % všetkých prvých žiadostí.

Ostatné odbory Európskej komisie zaznamenali jednotlivo 5 % alebo menej všetkých prvých žiadostí.

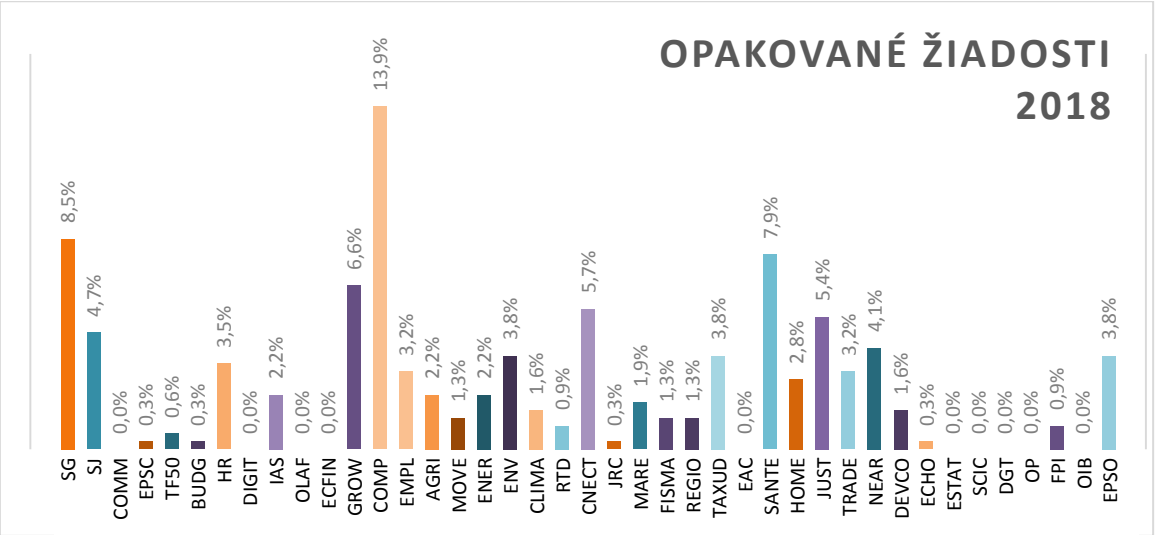


Najvyšší počet **opakovaných žiadostí** prijatých Generálnym sekretariátom sa týkal prvých odpovedí poskytnutých Generálnym riaditeľstvom pre hospodársku súťaž (13,8 % v porovnaní s 19,7 % v roku 2017), po ňom nasledovali Generálny sekretariát (takmer 8,5 %) a Generálne riaditeľstvo pre zdravie a bezpečnosť potravín (takmer 7,9 %).

Prvé odpovede troch ďalších odborov Európskej komisie boli predmetom viac ako 5 % všetkých opakovaných žiadostí v prípade každého jedného z týchto odborov (Generálne riaditeľstvo pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a MSP, Generálne riaditeľstvo pre komunikačné siete, obsah a technológie[35] a Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť a spotrebiteľov[36]).

Prvé odpovede poskytnuté zostávajúcimi odbormi Európskej komisie predstavovali pri každom z nich menej ako 5 % žiadostí o opakované preskúmanie.

[32] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „TAXUD“.
[33] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „COMP“.
[34] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „MOVE“.
[35] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „CNECT“.
[36] V dvoch grafoch ďalej uvádzané ako „JUST“.



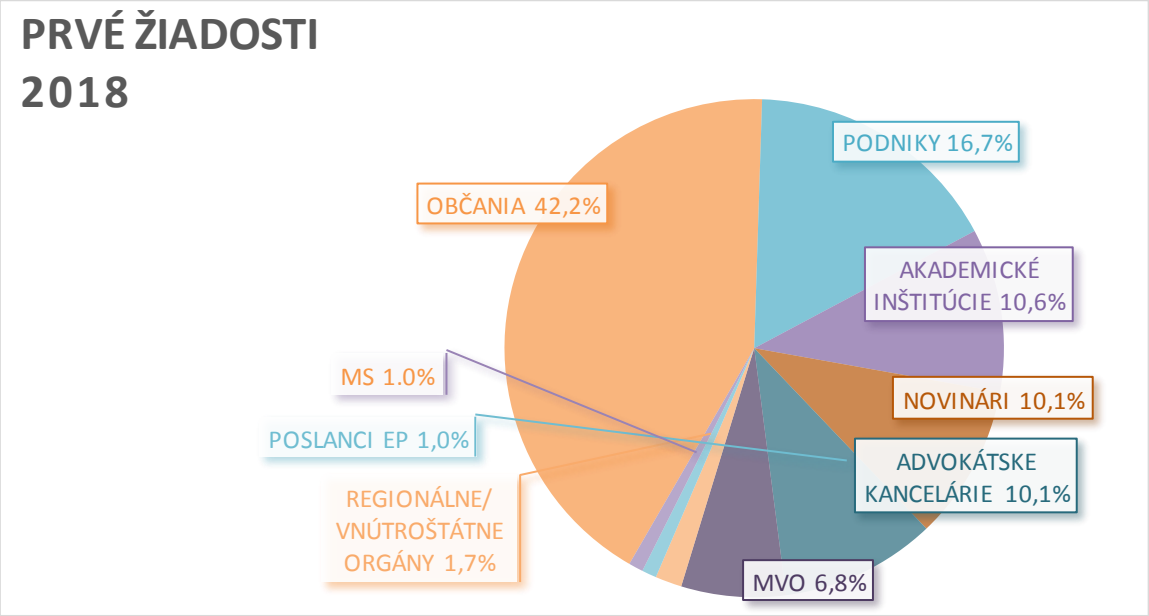
3.3. Sociálno-profesijné kategórie žiadateľov (príloha – Tabuľka 6)

Žiadatelia môžu vo formulári žiadosti na webovom sídle Europa uviesť svoju sociálno-profesijnú kategóriu výberom niektorej z týchto deviatich kategórií: občan, akademický pracovník, právnik, novinár, mimovládna organizácia, podnik, poslanec Európskeho parlamentu, orgány nižšej úrovne štátnej správy alebo orgány členských štátov[37]. Na štatistické účely zahŕňa kategória „občania“ tých žiadateľov, ktorí označili kategóriu „občania“, ale aj tých, ktorí nevybrali žiadnu sociálno-profesijnú kategóriu.

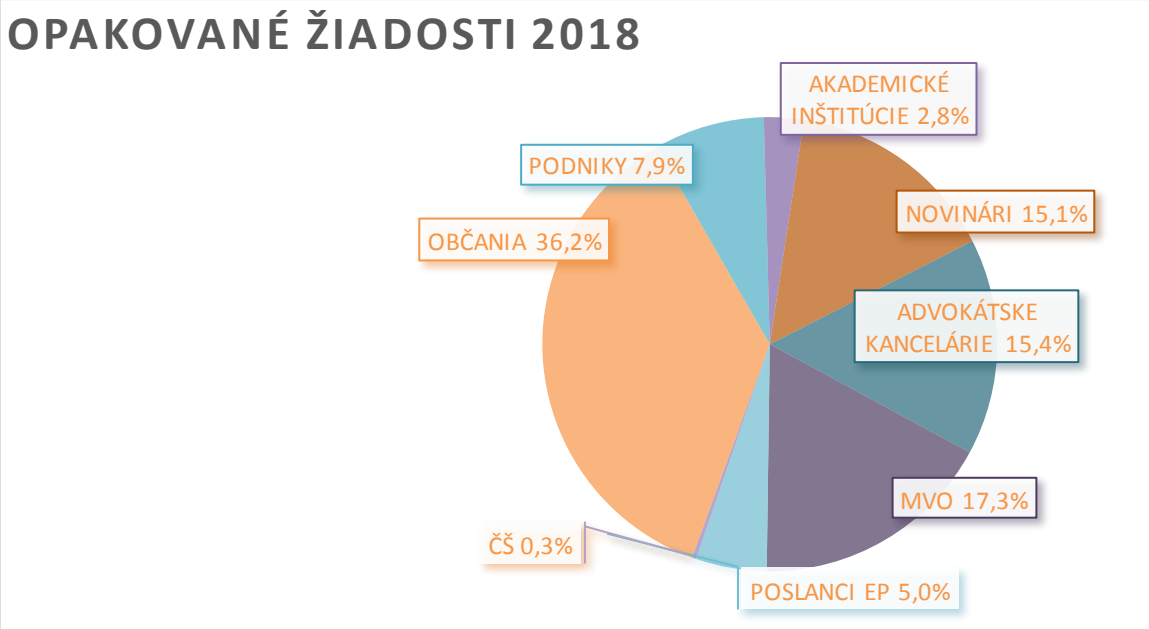
V roku 2018 pochádzala väčšina **prvých žiadostí**, rovnako ako v predchádzajúcich rokoch, od *občanov*. Žiadatelia z tejto kategórie skutočne podali približne 42,2 % žiadostí.

Druhé miesto spomedzi najčastejších žiadateľov však tento rok nezískali *akademickí pracovníci* ako v roku 2017, ale *podniky*, ktoré podali takmer 16,7 % prvých žiadostí. Akademickí pracovníci sa posunuli na tretie miesto (s približne 10,6 %) a tesne za nimi nasledovali *advokátske kancelárie* a *novinári* (s približne 10,1 % v každej kategórii).

[37] Posledná kategória je nová kategória zavedená v roku 2018 s cieľom zohľadniť skutočnosť, že vnútroštátne orgány členských štátov sú oprávnené podávať žiadosti o prístup k dokumentom v rámci nariadenia (ES) č. 1049/2001.



Väčšina **opakovaných žiadostí** pochádzala v roku 2018 od *občanov*, ktorí týchto žiadostí podali takmer 36,2 % (v porovnaní s 24,7 % v roku 2017). Na druhom mieste boli *mimovládne organizácie*, ktoré podali v roku 2018 veľké množstvo opakovaných žiadostí, a to približne na úrovni 17,3 % (v porovnaní s 13,2 % v roku 2017). Tretie miesto zaujali *odborníci pracujúci v oblasti práva*, ktorí podali viac ako 15,4 % všetkých opakovaných žiadostí. Pozoruhodný nárast opakovaných žiadostí sa zaznamenal aj v prípade *novinárov*, ktorí sa v roku 2018 stali štvrtou najaktívnejšou kategóriou s 15,1 % všetkých podaných opakovaných žiadostí (v porovnaní so 7,2 % v roku 2017). S veľkým náskokom predbehli *podniky* (ktoré podali takmer 7,9 % takýchto žiadostí), *poslancov Európskeho parlamentu* (5 %), *akademické inštitúcie a odborné obce (think-tanky)* (2,8 %) a *členské štáty* (0,3 %).



3.4. Geografický pôvod žiadateľov (príloha – Tabuľka 7)

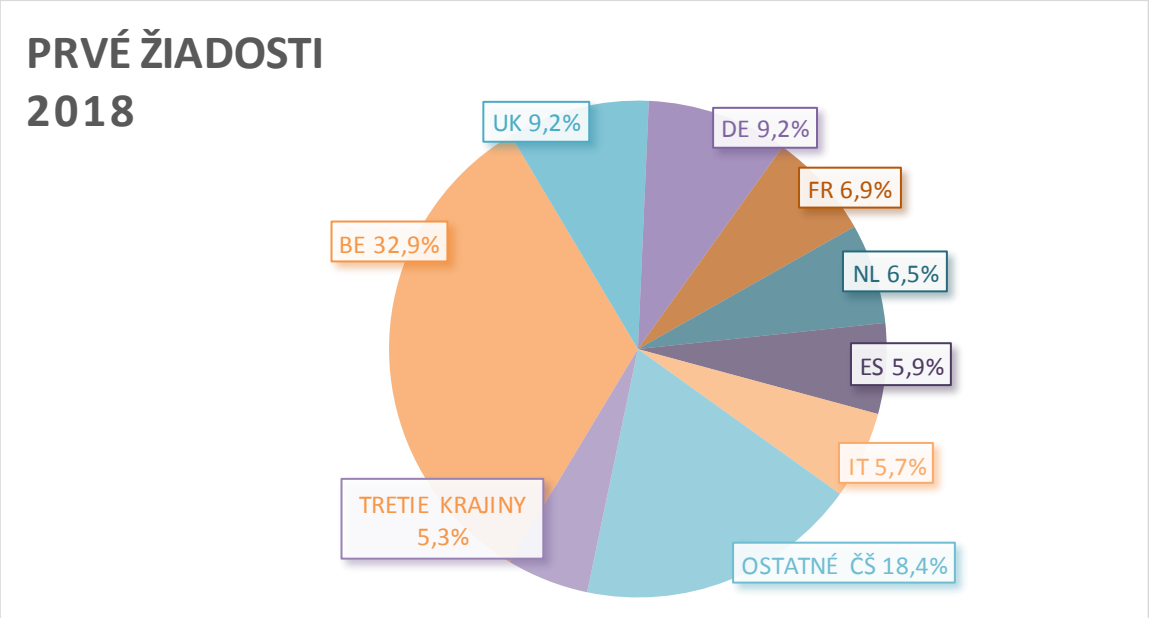
Pokiaľ ide o geografické rozloženie **prvých žiadostí**, rovnako ako v roku 2017 pochádzalo najviac žiadostí o prístup k dokumentom z troch krajín, ktorými boli Belgicko, Spojené kráľovstvo a Nemecko. V roku 2018 z týchto troch krajín pochádzalo približne 51,3 % prvých žiadostí. Z konkrétnejšieho rozdelenia vyplýva, že najväčší podiel prvých žiadostí naďalej pripadal na žiadateľov s bydliskom alebo sídlom v Belgicku (približne 32,9 % v porovnaní s približne 25,7 % v roku 2017).

Na druhom mieste sa umiestnilo Spojené kráľovstvo, z ktorého pochádzalo viac ako 9,2 % prvých žiadostí. Tento objem svedčí o podstatnom poklese v porovnaní s rokom 2017, v ktorom zo Spojeného kráľovstva pochádzalo takmer 15,2 % prvých žiadostí.

Na treťom mieste bolo Nemecko, z ktorého pochádzalo takmer 9,2 % prvých žiadostí (v porovnaní s takmer 12 % v roku 2017).

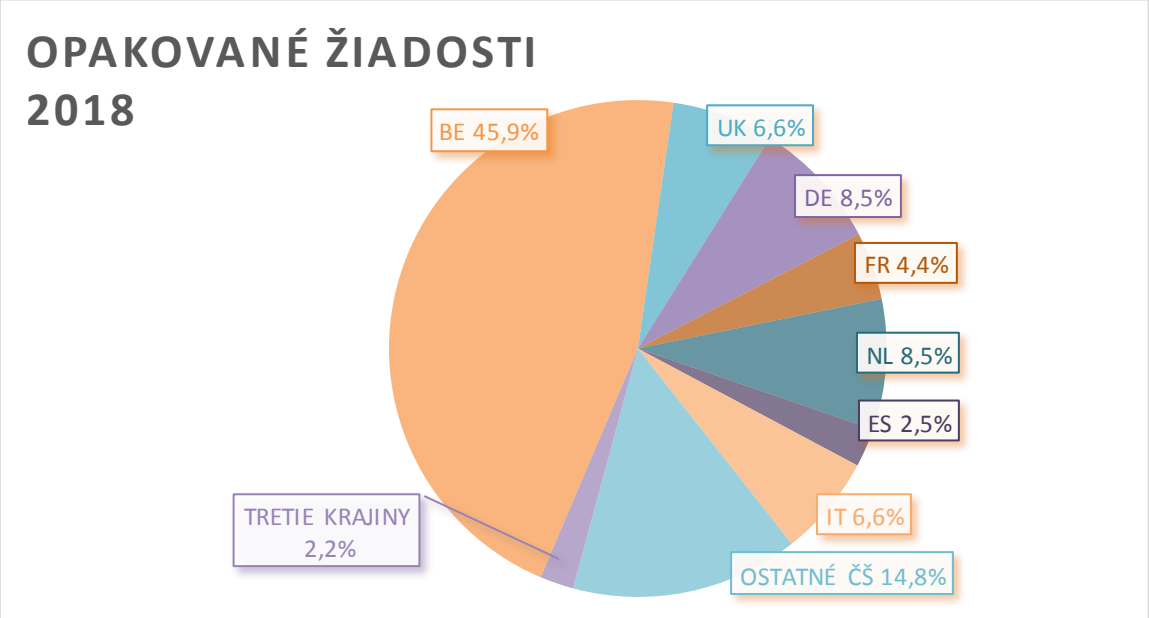
Na štvrtom mieste sa umiestnilo Francúzsko (so 6,9 % prvých žiadostí), za ktorým tesne nasledovalo Holandsko (6,5 %), Španielsko (takmer 5,9 %) a Taliansko (5,7 %).

Žiadosti pochádzajúce zo zvyšných 21 členských štátov predstavovali menej ako 3 % na členský štát. Právo na prístup k dokumentom naďalej uplatňovali aj žiadatelia s bydliskom alebo sídlom v tretích krajinách. Počet ich prvých žiadostí zostal stabilný a tvoril viac ako 5,3 % všetkých prvých žiadostí (podobný objem sa zaznamenal v roku 2017, konkrétne takmer 5 %).



Pokiaľ ide o geografické rozloženie **opakovaných žiadostí**, rovnako ako v predchádzajúcich rokoch pochádzalo úplne najviac žiadateľov z Belgicka (ktoré zaznamenalo čistý rast s viac ako 45,9 % takýchto žiadostí v porovnaní s takmer 30,6 % v roku 2017), za ktorým nasledovali Nemecko a Holandsko (v oboch prípadoch na úrovni približne 8,5 %). Z ostatných členských štátov zaznamenalo viac ako 4 % žiadostí iba Spojené kráľovstvo, Taliansko (v oboch prípadoch 6,6 %) a Francúzsko (4,4 %).

Žiadosti pochádzajúce zo zvyšných 21 členských štátov predstavovali 2,5 % alebo menej na členský štát. A napokon, opakované žiadosti od žiadateľov s bydliskom alebo sídlom v tretích krajinách predstavovali takmer 2,2 % všetkých žiadostí (v porovnaní s 3,6 % v roku 2017).



4. UPLATŇOVANIE VÝNIMIEK TÝKAJÚCICH SA PRÁVA NA PRÍSTUP

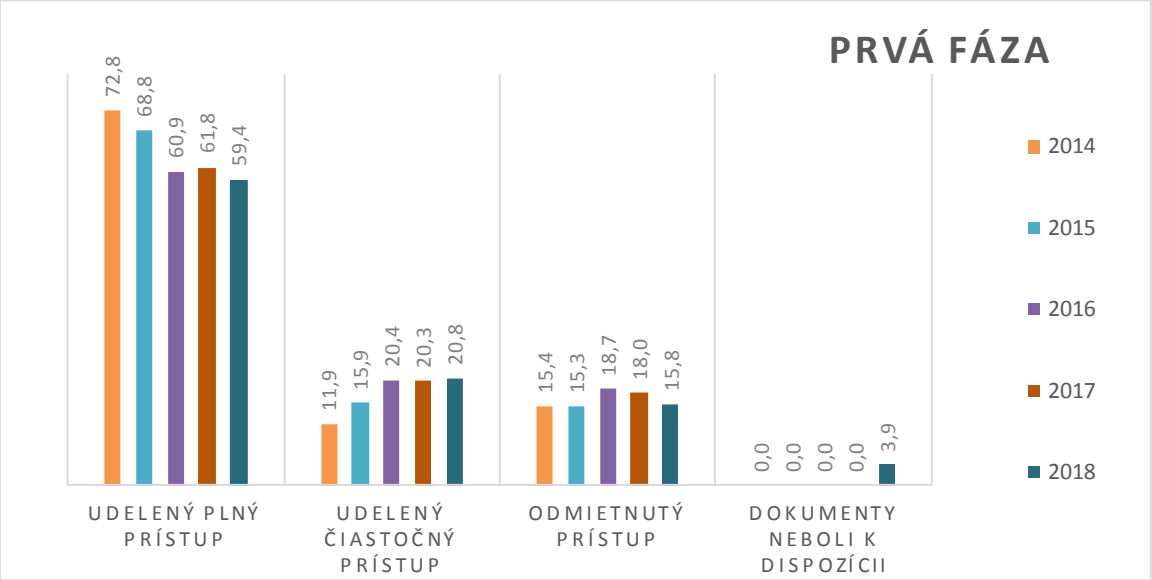
Právo na prístup podľa na riadenia (ES) č. 1049/2001 podlieha množstvu konkrétnych výnimiek, ktoré sú stanovené v článku 4 nariadenia. Každé odmietnutie prístupu, či už úplné alebo čiastočné, musí byť odôvodnené aspoň jednou z týchto výnimiek.

4.1. Druhy poskytovaného prístupu (príloha – Tabuľky 8 a 9)

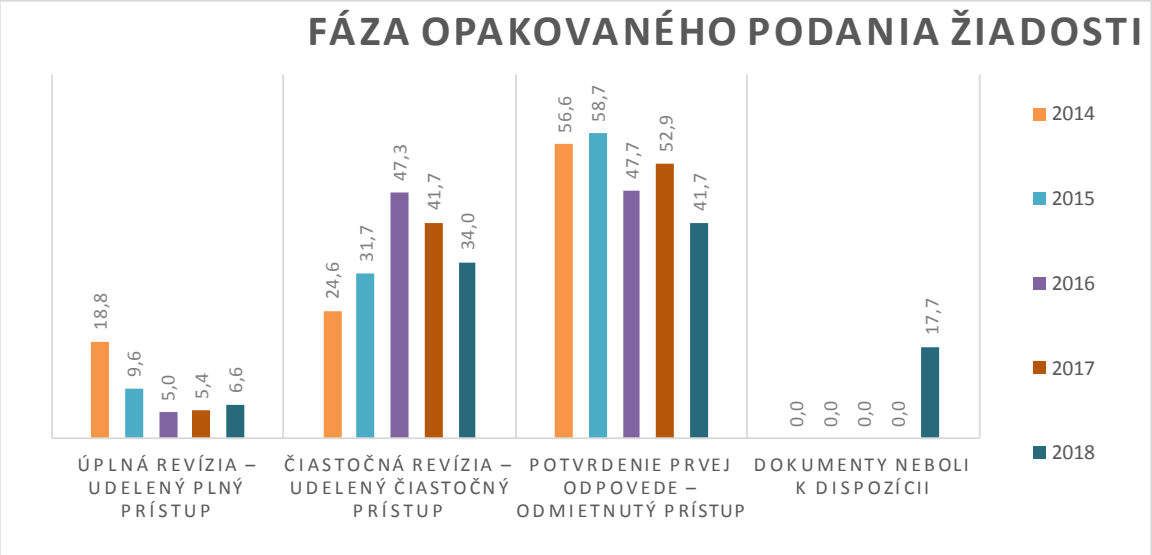
V roku 2018 bol plný alebo čiastočný prístup k dokumentom poskytnutý vo viac ako 80,2 % prípadov v **prvej fáze** (išlo teda o mierny pokles od roku 2017, v ktorom dosahoval 82 %).

Podobne sa mierne znížilo aj percento úplne kladných odpovedí, a to zo 61,8 % v roku 2017 na 59,4 % v roku 2018. Percentuálny podiel čiastočne kladných odpovedí však vykázal mierny nárast (z 20,3 % v roku 2017 na viac ako 20,8 % v roku 2018).

Zároveň pokračoval mierne stabilný pokles percenta úplne odmietnutého prístupu pozorovaný od roku 2016 (približne 15,8 % z celkového počtu žiadostí v porovnaní s menej ako 18 % a 19 % v rokoch 2017 a 2016).



V roku 2018 sa približne 41,7 % prvých odpovedí napadnutých opakovanými žiadosťami potvrdilo vo **fáze opakovaného podania žiadosti** (v porovnaní s 52,9 % v roku 2017). Podobný percentuálny podiel (40,6 %) prvých odpovedí bol úplne alebo čiastočne zmenený (v porovnaní s približne 47,1 % v roku 2017).

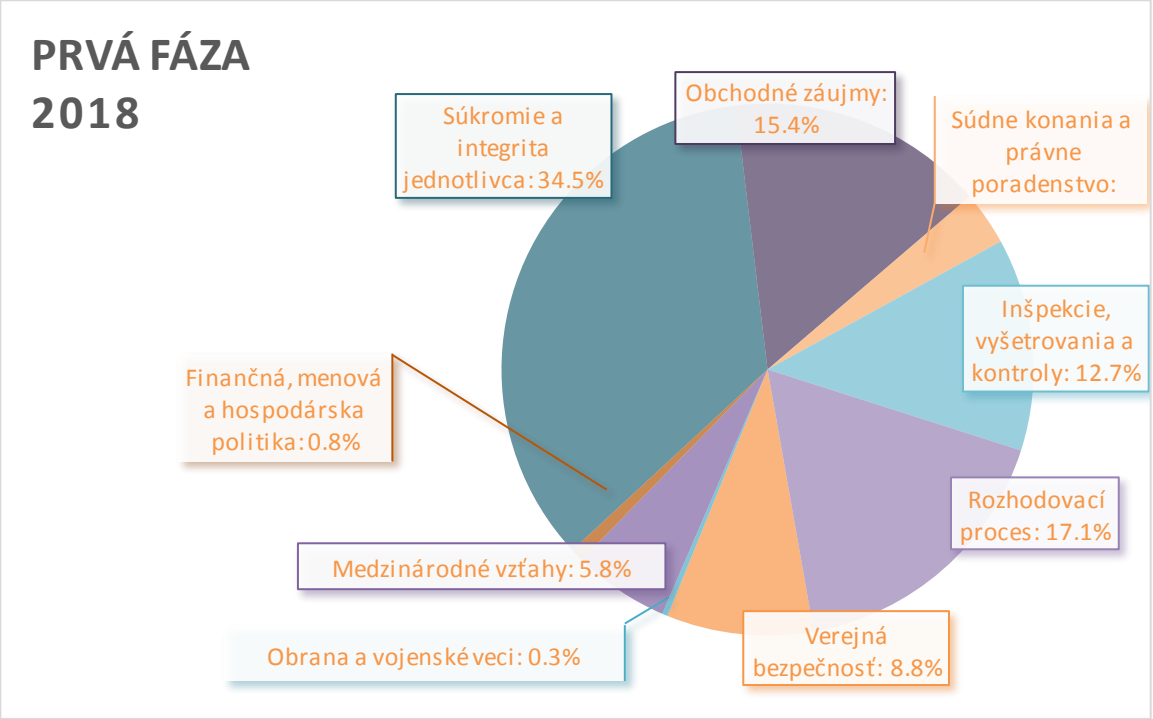


4.2. Uplatňované výnimky týkajúce sa práva na prístup[38] (príloha – Tabuľka 10)

4.2.1. Prvá fáza

Ochrana *súkromia a integrity jednotlivca*[39] bola aj v roku 2018 najčastejšia výnimka, na základe ktorej Európska komisia odmietla (plný alebo čiastočný) prístup v prvej fáze. Táto výnimka sa uplatnila v 34,5 % odmietnutí v porovnaní s takmer 31,4 % v roku 2017. Rovnako ako v predchádzajúcich rokoch vyplývalo veľké množstvo týchto odmietnutí z potreby úpravy mien radových zamestnancov alebo zástupcov tretích strán uvedených v dokumentoch v súlade s platnými právnymi predpismi o ochrane údajov.

[38] Na základe článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[39] Táto výnimka sa stanovuje v článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 1049/2001.



Druhá najuplatňovanejšia výnimka sa týka ochrany *obchodných záujmov*[40]. Táto výnimka sa uplatnila vo viac ako 15,4 % (úplných alebo čiastočných) odmietnutí[41].

Na treťom mieste tesne nasledovala výnimka zameraná na ochranu *prebiehajúceho rozhodovacieho procesu*[42], ktorá sa využila vo viac ako 15,1 % prípadov[43].

Európska komisia uplatnila aj výnimku týkajúcu sa ochrany *účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly*[44], aj keď v menej ako 12,7 % svojich (úplných alebo čiastočných) záporných odpovedí (v porovnaní s takmer 17,7 % v roku 2017). Malý, ale stabilný pokles vyplývajúci z údajov naznačuje, že inštitúcia využívala túto výnimku zriedkavejšie.

Relatívne využitie výnimky týkajúce sa ochrany *verejnej bezpečnosti*[45] sa výrazne zvýšilo (z 5,4 % v roku 2017 na takmer 8,8 % v roku 2018).

Výnimka týkajúca sa ochrany *medzinárodných vzťahov*[46] sa uplatnila v takmer 5,8 % prípadov záporných prvých odpovedí v porovnaní so 4 % v roku 2017 a 3,4 % v roku 2016, čo poukazuje na mierny, ale stabilný nárast jej využívania Európskou komisiou.

Každú zo zvyšných výnimiek uvedených v nariadení (ES) č. 1049/2001 uplatnila inštitúcia na odmietnutie čiastočného alebo plného prístupu k požadovaným dokumentom v prvej fáze v menej ako 4 %.

[40] Táto výnimka sa stanovuje v článku 4 ods. 2 prvej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[41] V porovnaní so 16,8 % v roku 2017.
[42] Táto výnimka sa stanovuje v článku 4 ods. 3 prvom pododseku nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[43] V porovnaní so 16,3 % v roku 2017.
[44] Táto výnimka sa stanovuje v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[45] Táto výnimka sa stanovuje v článku 4 ods. 1 prvej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[46] Táto výnimka sa stanovuje v článku 4 ods. 1 tretej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001.

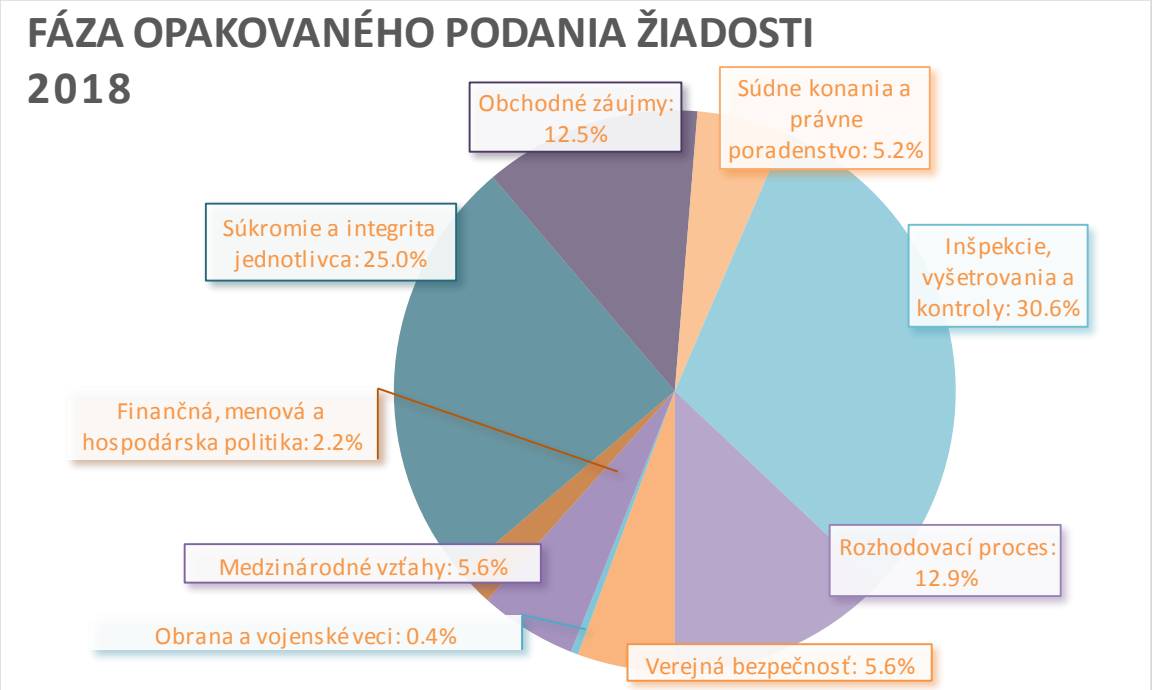
4.2.2. Fáza opakovaného podania žiadosti

Najčastejšie uplatňovaným hlavným dôvodom opakovaného (úplného alebo čiastočného) odmietnutia prístupu bola rovnako v roku 2017 ochrana *účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly* (30,6 % v roku 2018 v porovnaní s takmer 35 % v roku 2017).

Druhým bola výnimka týkajúca sa ochrany *súkromia a integrity jednotlivca* (25 % v porovnaní s takmer 26,1 % v roku 2017). Výnimka týkajúca sa ochrany *obchodných záujmov* sa uplatňovala menej často (12,5 % v roku 2018 v porovnaní s 13,2 % v roku 2017), čím sa dostala na tretie miesto a potvrdil sa tak stabilný pokles jej využívania pozorovaný už od roku 2016 (keď sa uplatnila v 15,9 % prípadov opakovaných odmietnutí).

Výnimka týkajúca sa ochrany *rozhodovacieho procesu* inštitúcie bola štvrtá s percentuálnym podielom uplatňovania 12,9 % (vrátane takmer 10,8 % v prípade prebiehajúceho rozhodovacieho procesu). Z toho vyplýva, že výnimka sa uplatňovala menej stabilne (pričom jej využívanie sa už znížilo z 12,2 % v roku 2017 a 20,2 % v roku 2016).

Výnimky týkajúce sa ochrany verejných záujmov, konkrétne *medzinárodných vzťahov* a *verejnej bezpečnosti* sa umiestnili na piatom mieste uplatňovania inštitúciou (na úrovni 5,6 % v každom z oboch prípadov).



5. SŤAŽNOSTI EURÓPSKEJ OMBUDSMANKE

V roku 2018 európska ombudsmanka uzavrela 29 sťažností proti Európskej komisii, ktoré sa týkali vybavovania žiadostí o prístup k dokumentom[47]. Prevažná väčšina týchto sťažností (konkrétne 22) bola uzavretá bez zistenia nesprávneho úradného postupu[48]. Na porovnanie, za posledné dva roky európska ombudsmanka uzavrela nižší počet sťažností (konkrétne 25 v roku 2017 a 21 v roku 2016), ale podobný počet (šesť v každom z oboch rokov) bol uzavretý s ďalšími alebo kritickými poznámkami[49].

V roku 2018 európska ombudsmanka začala 29 nových vyšetrovaní, v ktorých prístup k dokumentom predstavoval buď hlavnú, alebo vedľajšiu časť sťažnosti (v porovnaní s 25 v roku 2017 a 12 v roku 2016).

Tieto štatistiky potvrdzujú podstatný nárast počtu nových vyšetrovaní pozorovaný od roku 2017[50] a odzrkadľujú, že európska ombudsmanka pripisuje tejto konkrétnej oblasti činnosti čoraz väčší význam.

Tento význam dokazuje aj skutočnosť, že európska ombudsmanka zaviedla od februára 2018 nové, takzvané zrýchlené konanie týkajúce sa sťažností súvisiacich s prístupom k dokumentom. Podľa tohto nového konania sa európska ombudsmanka zaviazala prijímať rozhodnutia o tom, či môže alebo nemôže začať vyšetrovanie, do piatich pracovných dní a rozhodnutia o vyšetrovaniach týkajúcich sa prístupu k dokumentom do 40 pracovných dní od prijatia sťažností[51].

6. SÚDNE PRESKÚMANIE

V roku 2018 súdy EÚ v rámci rôznych súdnych konaní podrobnejšie rozpracovali už aj tak rozsiahlu judikatúru týkajúcu sa prístupu k dokumentom inštitúcií EÚ. Touto novou judikatúrou sa bude ďalej riadiť prax Európskej komisie podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001.

6.1. Súdny dvor

Súdny dvor vyniesol v roku 2018 iba jeden dôležitý rozsudok (v porovnaní s ôsmimi v roku 2017) o odvolaní týkajúci sa práva na prístup verejnosti k dokumentom podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001, v ktorom bola Európska komisia účastníkom súdneho konania.

Tento rozsudok bol vynesený vo veci ClientEarth/Komisia[52]. Je významný, pretože sa v ňom objasňuje rozsah pojmu „legislatívne dokumenty“, čo si vyžaduje väčšiu mieru otvorenosti.

---

[47] Štatistiky sa týkajú prípadov európskej ombudsmanky vo vzťahu ku všetkým odborom Európskej komisie okrem Európskeho úradu pre boj proti podvodom.

[48] Štyri prípady s poznámkami: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. Bez akýchkoľvek pripomienok/ďalších krokov bolo uzavretých 21 prípadov.

[49] Pozri správu Komisie o uplatňovaní nariadenia (ES) č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie v roku 2017, s. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, ďalej len „výročná správa o prístupe k dokumentom za rok 2017“.

[50] V roku 2017 sa začalo 25 nových vyšetrovaní, pričom v roku 2016 to bolo 12, pozri výročnú správu o prístupe k dokumentom za rok 2017, už citované, s. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/sk/letter/en/89730.

[52] Rozsudok zo 4. septembra 2018, C-57/16 P, EU:C:2018:660, ďalej len „rozsudok vo veci ClientEarth“.

Hoci sa v ňom uznáva, že Európska komisia musí mať priestor na úvahy, aby mohla prijať politické rozhodnutia a prípadne predložiť návrhy, Súdny dvor dospel k záveru, že dokumenty vypracované v súvislosti s posúdením vplyvu sa považujú za legislatívne dokumenty. Súdny dvor preto rozhodol, že takéto dokumenty nemôžu byť chránené na základe všeobecnej domnienky o neprípustnosti zverejnenia podľa článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia (ES) č. 1049/2001, najmä ak obsahujú informácie o životnom prostredí[53].

Súdny dvor ďalej zdôraznil, že samotná provizórna povaha dokumentov nemôže *per se* opodstatňovať uplatnenie článku 4 ods. 3 prvého pododseku nariadenia (ES) č. 1049/2001 bez konkrétneho a individuálneho posúdenia[54].

6.2. Všeobecný súd

V roku 2018 vyniesol Všeobecný súd 27 rozsudkov o práve na prístup k dokumentom podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001 týkajúcich sa Európskej komisie. Európska komisia bola účastníkom súdneho konania v 26 z nich a do jedného z nich vstúpila. V prevažnej väčšine týchto vecí prevážilo stanovisko inštitúcie.

Z uvedených 27 vecí len šesť vyústilo do (čiastočného) zrušenia napadnutého rozhodnutia inštitúcie[55], pričom jedno z nich pochádzalo z Parlamentu.

Okrem toho, spomedzi piatich vecí, ktoré sa týkajú (čiastočného) zrušenia rozhodnutia Európskej komisie, sa iba štyri z nich týkali (čiastočného) odmietnutia inštitúcie udeliť prístup k niektorým dokumentom. Zvyšný rozsudok o (čiastočnom) zrušení rozhodnutia sa týkal kladného rozhodnutia inštitúcie udeliť prístup verejnosti k niektorým dokumentom, na ktorý sa podľa posúdenia Všeobecného súdu vzťahuje ochrana podľa iného právneho rámca.

Okrem toho, 19 z týchto vecí vyústilo do úplného alebo čiastočného zamietnutia žaloby voči rozhodnutiu Európskej komisie.

V troch veciach Všeobecný súd dospel k záveru, že nie je potrebné rozhodnúť, a v jednej veci[56] rozhodol o tom, že žaloba o neplatnosť rozhodnutia Európskej komisie je neprípustná. A napokon, jedna vec sa týkala príkazu na odstránenie z registra.

V rámci tejto judikatúry z roku 2018 Všeobecný súd objasnil otázky siahajúce od procesnoprávnych aspektov až po hmotnoprávnejšie body vyplývajúce z vykonávania nariadenia (ES) č. 1049/2001.

6.2.1. Objasnenia niektorých procesnoprávnych pravidiel

Pokiaľ ide o procesnoprávne pravidlá, Všeobecný súd znovu zopakoval svoje zistenie, že prvá odpoveď v zmysle článku 7 ods. 1 nariadenia nie je v zásade napadnuteľná žalobou

[53] Tamže, bod 101.
[54] Tamže, bod 111.
[55] Rozsudky z 5. decembra 2018 vo veci Falcon Technologies International LLC/Európska komisia, T-875/16, EU:T:2018:877; z 3. mája 2018 vo veci Maltská republika/Európska komisia, T-653/16, EU:T:2018:241, z 27. novembra 2018 vo veci VG ako univerzálna dedička po MS/Európska komisia, v spojených veciach T-314/16 a T-435/16, EU:T:2018:841; z 22. marca 2018 vo veci De Capitani/Európsky parlament, T-540/15, EU:T:2018:167; zo 4. októbra 2018 vo veci Daimler AG/Európska komisia, T-128/14, EU:T:2018:643; a zo 7. februára 2018 vo veci Access Info Europe/Európska komisia, T-852/16, EU:T:2018:69.
[56] Uznesenie z 15. mája 2018, Commune de Fessenheim a i./Európska komisia, T-726/17, EU:T:2018:291.

s výnimkou výnimočných okolností: ak obsahuje chybu, ako napríklad neinformovanie žiadateľa o *prostriedkoch nápravy*, ktoré má k dispozícii, alebo ak predstavuje definitívne stanovisko inštitúcie[57].

Len opakované rozhodnutie má právne účinky, ktoré môžu ovplyvniť záujmy žiadateľa, a preto je predmetom žaloby o neplatnosť podľa článku 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie[58].

V rámci opakovaného rozhodnutia nepredstavuje neinformovanie žiadateľa o právnych prostriedkoch nápravy, ktoré má voči rozhodnutiu k dispozícii, porušenie základných procesnoprávnych požiadaviek, ktoré by mohlo viesť k zrušeniu rozhodnutia, ak toto neinformovanie nemá vplyv na právne postavenie žiadateľa. Je to tak v prípade, ak žiadateľ zistí, o aké prostriedky nápravy ide, a podá žalobu o neplatnosť napadnutého opakovaného rozhodnutia, a to bez ohľadu na to, že v ňom neboli k dispozícii dostatočné informácie o právnych prostriedkoch nápravy[59]. Inštitúcia môže okrem toho v každej fáze spracovania žiadosti, a to aj prvej žiadosti, určiť ďalšie dokumenty, ktoré sa môžu žiadosti týkať[60].

Hoci inštitúcii nemožno legitímne vytýkať, že poskytla prístup k dokumentom na základe údajne nepresnej žiadosti bez predchádzajúcej výzvy adresovanej žiadateľovi na objasnenie jeho žiadosti, nemôže ani odmietnuť žiadosť ako nedostatočne presnú bez toho, aby predtým požiadala žiadateľa o objasnenie jeho žiadosti[61].

Okrem toho Všeobecný súd zdôraznil, že jediným cieľom *lehôt* stanovených podľa článkov 7 a 8 nariadenia (ES) č. 1049/2001 je zaistiť rýchle spracovanie žiadostí o prístup k dokumentom[62].

Všeobecný súd takisto znovu zopakoval, že prekročenie lehôt stanovených v článkoch 7 a 8 nariadenia (ES) č. 1049/2001 nezbavuje inštitúciu právomoci prijať rozhodnutie a nepredstavuje platné odôvodnenie jeho zrušenia[63].

Tento záver nemá žiadny vplyv na skutočnosť, že na druhej strane, lehota stanovená na podanie žaloby o neplatnosť je povinná a začatie konaní po jej uplynutí je neprípustné[64].

Všeobecný súd znovu zopakoval, že vyhlásenie inštitúcie týkajúce sa *nedostatku existujúcich dokumentov* vychádza z prezumpcie zákonnosti[65]. Okrem toho, zákonnosť rozhodnutia inštitúcie sa musí posudzovať podľa skutkových a právnych okolností

[57] Pozri rozsudok z 11. decembra 2018 vo veci Arca Capital Bohemia a.s./Európska komisia, T-441/17, EU:T:2018:899, body 18 – 20.
[58] Pozri rozsudok z 9. októbra 2018 vo veci Pint/Európska komisia, T-634/17, EU:T:2018:662, bod 17.
[59] Pozri rozsudok z 5. februára 2018 vo veci Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Európska komisia, T-611/15, EU:T:2018:63, body 47 – 50.
[60] Pozri rozsudok vo veci Maltská republika/Európska komisia, už citovaný, bod 84.
[61] Tamže, bod 82.
[62] Tamže, bod 85.
[63] Tamže, bod 86; rozsudok z 11. júla 2018, Rogesa/Európska komisia, T-643/17, EU:T:2018:423, body 43 a 48.
[64] Pozri uznesenie vo veci Commune de Fessenheim a i./Európska komisia, už citované, body 30 – 31.
[65] Pozri rozsudok z 23. apríla 2018 vo veci Verein Deutsche Sprache eV/Európska komisia, T-468/16, EU:T:2018:207, bod 35.

existujúcich v čase jeho prijatia[66], a preto nemožno vo fáze súdneho konania vzniesť nové argumenty týkajúce sa jeho zákonnosti[67].

Pokiaľ ide o poskytnutie *odôvodnenia* inštitúcie, Všeobecný súd potvrdil, že môže pozostávať z opisu povahy a obsahu odmietnutých dokumentov, súvislostí, za akých boli vypracované, a dôvodov odmietnutia[68].

Účelom odôvodnenia je jasne a jednoznačne ozrejmiť úvahu inštitúcie, aby mal žiadateľ možnosť oboznámiť sa s dôvodmi prijatého opatrenia a príslušný súd možnosť vykonať svoje preskúmanie[69].

Odôvodnenie je teda primerané vtedy, ak umožňuje žiadateľovi pochopiť a zistiť, po prvé, či požadovaný dokument naozaj patrí do oblasti, ktorej sa týka výnimka, na ktorú sa odvolávalo, a po druhé, či je naozaj potrebná ochrana súvisiaca s touto výnimkou[70].

Inštitúcia preto nemusí predložiť konkrétne odôvodnenie každého aspektu posúdenia, ktorým je podložené odôvodnenie[71], ani opísať všetky príslušné skutkové a právne otázky[72], a môže predložiť odôvodnenia za kategórie dokumentov[73].

Okrem toho môže v niektorých prípadoch postačovať, ak bude rozhodnutie odkazovať na dôvody uvedené v predchádzajúcom rozhodnutí oznámenom žiadateľovi[74].

Pokiaľ ide o udelenie *čiastočného prístupu*, Všeobecný súd znovu zopakoval, že sa musí uskutočňovať vzhľadom na zásadu proporcionality. Preto sa čiastočný prístup musí udeliť vtedy, ak možno cieľ, ktorý inštitúcia sleduje prostredníctvom odmietnutia prístupu k dokumentu, dosiahnuť jednoduchou úpravou častí, ktoré by mohli poškodiť chránený verejný záujem[75].

O tom, čo pre žiadateľa má alebo nemá zmysel, inštitúcia nerozhoduje[76]. Vzhľadom na to musí inštitúcia sprístupniť časti dokumentov, ktoré sa považujú za „čisto opisné“, ak neobsahujú žiadne stanovisko právnej alebo strategickej povahy, na ktoré by sa vzťahovali výnimky z uvedeného[77]. Čiastočný prístup sa však nevyžaduje, ak by to malo viesť k tomu, že sa dokument takmer úplne pozbaví obsahu[78].

Pokiaľ ide o *konzultácie s členskými štátmi*, z ktorých dokumenty pochádzajú, Všeobecný súd znovu zopakoval, že táto požiadavka nie je potrebná v prípade, ak sa jednoznačne

[66] Pozri rozsudok vo veci Rogesa/Európska komisia, už citovaný, bod 91; rozsudok z 5. decembra 2018 vo veci Sumner/Európska komisia, T-152/17, EU:T:2018:875, bod 42.

[67] Pozri rozsudok z 27. februára 2018 vo veci CEE Bankwatch Network/Európska komisia, T-307/16, body 133 a 140.

[68] Pozri rozsudky vo veciach Access Info Europe/Európska komisia, už citované, bod 89;

[69] Pozri rozsudok vo veci CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, bod 80.

[70] Pozri rozsudok z 8. februára 2018 vo veci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Európska komisia, T-74/16, EU:T:2018:75, bod 77.

[71] Pozri rozsudok vo veci Falcon Technologies International LLC/Európska komisia, už citovaný, bod 69.

[72] Pozri rozsudok vo veci CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, bod 80.

[73] Pozri rozsudok vo veci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Európska komisia, už citovaný, bod 78.

[74] Pozri rozsudok vo veci Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Európska komisia, už citovaný, body 37 – 38.

[75] Pozri rozsudok vo veci Access Info Europe/Európska komisia, už citovaný, body 110 – 111.

[76] Pozri rozsudok vo veci Falcon Technologies International LLC/Európska komisia, už citovaný, bod 102.

[77] Pozri rozsudok zo 7. februára 2018 vo veci Access Info Europe/Európska komisia, T-851/16, EU:T:2018:69, bod 120.

[78] Rozsudok vo veci Falcon Technologies International LLC/Európska komisia, už citovaný, bod 104.

uplatňuje jedna z výnimiek[79]. V rámci uvedených konzultácií však postačuje posúdenie *prima facie* námietok členských štátov, pričom inštitúcia nemusí vykonávať ich úplné posúdenie[80].

Členský štát však nemá všeobecné ani bezpodmienečné právo veta, ak sa vyžaduje poskytnutie riadneho odôvodnenia podľa článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001[81].

Vzhľadom na to treba poznamenať, že členský štát sa na rozdiel od ostatných tretích strán môže odvolať na výnimku týkajúcu sa ochrany rozhodovacieho procesu inštitúcie, na základe ktorej môže inštitúciu požiadať o odmietnutie prístupu k dokumentu, ktorý z nej pochádza[82]. Okrem toho môže členský štát, ktorý je autorom predmetného dokumentu, podať námietku aj bez toho, aby musel vopred podať osobitnú formálnu žiadosť[83].

Za týchto okolností sa v rozhodnutí inštitúcie musia okrem skutočnosti, že dotknutý členský štát namietal voči sprístupneniu požadovaného dokumentu, uviesť aj dôvody, ktoré daný členský štát uviedol ako dôkaz uplatňovania niektorej z výnimiek týkajúcich sa práva na prístup podľa článku 4 nariadenia (ES) č. 1049/2001[84].

Treba poznamenať aj to, že členský štát môže uviesť akýkoľvek žalobný dôvod spochybňujúci zákonnosť rozhodnutia inštitúcie, čo je právom dotknutého členského štátu na účinný prostriedok nápravy, ako sa to stanovuje v článku 263 Zmluvy o fungovaní EÚ[85].

[79] Rozsudok z 19. septembra 2018 vo veci Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Európska komisia, T-39/17, EU:T:2018:560, bod 110.

[80] Rozsudok z 8. februára 2018 vo veci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Európska komisia, T-74/16, EU:T:2018:75, body 66 – 67.

[81] Rozsudok z 21. novembra 2018 vo veci Stichting Greenpeace Nederland a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Európska komisia, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, body 40 a 41.

[82] Pozri rozsudok vo veci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd/Európska komisia, už citovaný, body 36 až 38 a 40 až 42.

[83] Tamže, bod 33.

[84] Tamže, bod 56.

[85] Rozsudok z 3. mája 2018 vo veci Maltská republika/Európska komisia, T-653/16, EU:T:2018:241, body 41 – 42.

Členský štát sa však nemôže v súvislosti s rozhodnutím o udelení prístupu k dokumentom odvolávať na procedurálne nezrovnalosti ovplyvňujúce správnosť postupu spracovania prvých alebo opakovaných žiadostí inštitúciou, a to ani na lehoty, ktoré boli stanovené výlučne v prospech žiadateľa[86].

Všeobecný súd potvrdil aj to, že porušením *povinnosti spolupráce* zo strany inštitúcie voči členskému štátu môže byť v tejto súvislosti dotknutá zákonnosť rozhodnutia inštitúcie, ktorým sa udeľuje prístup k dokumentom pochádzajúcim z tohto členského štátu.[87].

Európsky súdny dvor nemá právomoc v rámci svojho preskúmania zákonnosti aktu podľa článku 263 Zmluvy o fungovaní Európskej únie vydávať príkaz na konanie. Za týchto okolností nemôže inštitúcii nariadiť vydanie rozhodnutia o udelení prístupu k požadovaným dokumentom[88].

Všeobecný súd ďalej potvrdil svoju staršiu judikatúru, podľa ktorej nie je potrebné rozhodnúť o žalobe o neplatnosť záporného rozhodnutia, keď inštitúcia bez formálneho stiahnutia napadnutého rozhodnutia prijme nové kladné rozhodnutie, ktorým sa udeľuje prístup k požadovaným dokumentom, a tým plne uspokojí nárok žiadateľa[89].

6.2.2. Objasnenia niektorých hmotnoprávnych pravidiel

V roku 2018 riešil Všeobecný súd aj niekoľko hmotnoprávnych pravidiel týkajúcich sa nariadenia (ES) č. 1049/2001.

Pokiaľ ide o výnimku týkajúcu sa *ochrany medzinárodných vzťahov*[90], Všeobecný súd v niekoľkých veciach priznal inštitúcii veľký priestor na voľnú úvahu v tomto rámci[91].

Táto široká miera voľnej úvahy vyplýva z osobitne citlivej a dôležitej povahy chránených záujmov a z potreby inštitúcie venovať mimoriadnu pozornosť prijímaniu rozhodnutia, ktoré je svojou podstatou zložité a citlivé[92].

Podľa Všeobecného súdu je táto široká miera voľnej úvahy, ktorá sa inštitúcii umožňuje, v súlade so zásadou prísneho výkladu výnimiek stanovených v článku 4 nariadenia[93].

---

[86] Tamže, body 87 a 88.

[87] Tamže, bod 100.

[88] Rozsudok z 9. októbra 2018 vo veci Sárossy/Európska komisia, T-633/17, EU:T:2018:663, body 19 – 20. Pozri aj vec Pint/Európska komisia, už citovanú, bod 19.

[89] Uznesenie z 19. júla 2018 vo veci Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Európska komisia, T-750/17, EU:T:2018:506, body 15 – 17.

[90] Stanovené v článku 4 ods. 1 písm. a) tretej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001.

[91] Pozri rozsudok vo veci Access Info Europe/Európska komisia, už citovaný, body 40 – 41. Pozri aj rozsudok z 11. júla 2018 vo veci ClientEarth/Európska komisia, T-644/16, EU:T:2018:429, body 23 – 24, v súčasnosti je predmetom odvolania; rozsudok vo veci CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, bod 77.

[92] Pozri rozsudky vo veciach ClientEarth/Európska komisia, už citované, bod 23; a CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, bod 79.

[93] Tamže, bod 25.

Všeobecný súd dospel k záveru, že výnimka týkajúca sa ochrany medzinárodných vzťahov je preto predmetom obmedzeného súdneho preskúmania zákonnosti, ktoré sa zameriava na overenie súladu s procesnoprávnymi pravidlami a povinnosťou uviesť dôvody, vecnej správnosti skutkových okolností, ako aj absencie zjavne nesprávneho posúdenia a zneužitia právomoci[94].

Všeobecný súd takisto zdôraznil povinnú povahu výnimky týkajúcej sa ochrany medzinárodných vzťahov, ktorá na rozdiel od ostatných výnimiek stanovených v článku 4 ods. 2 a ods. 3 nariadenia (ES) č. 1049/2001 nemôže byť z dôvodu prevažujúceho verejného záujmu pri sprístupňovaní požadovaných dokumentov zrušená[95].

V rámci výnimky týkajúcej sa ochrany *súkromia a integrity jednotlivca*[96] Všeobecný súd pripomenul, že pojem súkromia zahŕňa aj osobné údaje v odbornom kontexte[97]. Osobné údaje zamestnancov inštitúcií EÚ sú preto touto výnimkou v zásade chránené bez ohľadu na „právo na interpeláciu štátneho zamestnanca“[98].

Všeobecný súd zdôraznil, že toto právo nemožno v žiadnom prípade uplatňovať v rámci mechanizmov prístupu k dokumentom uvedených v nariadení (ES) č. 1049/2001[99]. Všeobecný súd ďalej potvrdil, že práva na ochranu dobrého mena a cti jednotlivca sú neodmysliteľnou súčasťou práva na súkromie[100].

Nárok na určitú ochranu má aj dobré meno subjektu, bez ohľadu na to, či ide o verejný alebo súkromný subjekt, avšak v rámci výnimky týkajúcej sa ochrany *obchodných záujmov*[101]. V rámci tejto výnimky Všeobecný súd rozhodol, že súkromný podnik poverený úlohou vo verejnom záujme môže mať nárok na ochranu svojho dobrého mena v rámci ochrany svojich obchodných záujmov, pokiaľ je dobré meno prevádzkovateľa pôsobiaceho na trhu základným predpokladom vykonávania jeho hospodárskych činností na trhu[102].

Všeobecný súd zároveň znovu zopakoval, že aj štátom vlastnený podnik sa môže považovať za podnik s obchodnými záujmami v zmysle článku 4 ods. 2 prvej zarážky nariadenia (ES) č. 1049/2001[103].

Okrem toho Všeobecný súd rozhodol, že citlivé obchodné informácie poskytované podnikmi Európskej komisii s cieľom dodržať regulačný rámec, ako sú údaje o ich obchodných stratégiách, môžu byť chránené ako „obchodné záujmy“[104].

---

[94] Tamže.
[95] Tamže, bod 98.
[96] Stanovené v článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[97] Pozri rozsudky vo veciach Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Európska komisia, už citované, bod 38; a VG ako univerzálna dedička po MS/Európska komisia, už citovaný, bod 64.
[98] Tamže, body 43 a 44.
[99] Tamže, bod 46.
[100] Tamže, bod 100. Všeobecný súd vyniesol ďalší zaujímavý rozsudok, pokiaľ ide o výnimku týkajúcu sa práva na súkromie a integritu jednotlivca podľa článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia (ES) č. 1049/2001, konkrétne rozsudok z 25. septembra 2018 vo veci Maria Psara a i./Európsky parlament, T-639/15 až T-666/15 a T-94/16, EU:T:2018:602. V tejto správe, ktorá sa týka vykonávania nariadenia Európskou komisiou, sa však tento rozsudok neskúma, keďže inštitúcia nebola ani priamym účastníkom konania, ani do konania nevstúpila.
[101] Stanovené v článku 4 ods. 2 prvej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[102] Pozri rozsudok vo veci Falcon Technologies International LLC/Európska komisia, už citovaný, body 51 a 53.
[103] Pozri rozsudok vo veci CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, bod 108.

Ochrana takýchto záujmov (podobne ako v prípade práva na súkromie a integritu jednotlivca) sa okrem toho môže uplatňovať počas obdobia dlhšieho, ako je maximálna lehota 30 rokov stanovená v nariadení (ES) č. 1049/2001 v prípade iných výnimiek zo sprístupňovania verejnosti[105].

Pokiaľ ide o výnimku týkajúcu sa ochrany *súdneho konania*, Všeobecný súd znovu zopakoval, že ju možno uplatniť na dokumenty, ktoré neboli vypracované v osobitnej súvislosti s prebiehajúcim súdnym konaním[106].

Ďalej Všeobecný súd zdôraznil, že výnimka týkajúca sa *právneho poradenstva* sa môže vzťahovať na predbežné interné stanoviská právnej služby Európskej komisie vypracované na účely politického dialógu medzi inštitúciou a zástupcami členského alebo tretieho štátu[107].

Platí to najmä vtedy, keď sa v kontexte naliehavosti vypracuje prípravné stanovisko v oblasti, ktorá sa vyznačuje určitou politickou citlivosťou. Za takýchto okolností by zverejnenie skutočne poškodilo, predvídateľným spôsobom, záujem Komisie požiadať o právne stanoviská a dostať otvorené, objektívne a kompletné právne stanoviská od svojich rôznych odborov s cieľom vypracovať svoje konečné stanovisko[108].

V súvislosti s výnimkou týkajúcou sa ochrany *účelu vyšetrovaní*[109] Všeobecný súd pripomenul, že pojem „vyšetrovanie“ je autonómnym pojmom práva EÚ. Vzhľadom na to sa musí vykladať so zohľadnením, okrem iného, jeho zvyčajného významu, ako aj súvislostí, v ktorých sa vyskytne[110].

Štruktúrovaný a formalizovaný postup Európskej komisie zameraný na získavanie a analýzu informácií s cieľom umožniť inštitúcii prijať stanovisko v rámci jej funkcií podľa zmlúv sa preto musí považovať za „vyšetrovanie“.

Takýto postup sa však nemusí nutne týkať odhaľovania alebo stíhania porušenia alebo nezrovnalosti. Pojem „vyšetrovanie“ sa môže vzťahovať aj na činnosť Európskej komisie, ktorej cieľom je zisťovanie skutočností na účely posúdenia určitej situácie[111].

---

[104] Pozri rozsudok z 12. decembra 2018 vo veci Deutsche Umwelthilfe eV/Európska komisia, T-498/14, EU:T:2018:913, bod 133.
[105] Pozri rozsudok vo veci Rogesa/Európska komisia, už citovaný, bod 90.
[106] Pozri rozsudok vo veci Access Info Europe/Európska komisia, už citovaný, body 69 až 72.
[107] Tamže, body 87 – 88.
[108] Tamže.
[109] Stanovené v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[110] Pozri rozsudok vo veci Daimler AG/Európska komisia, už citovaný, bod 130.
[111] Tamže, body 131 – 132.

Všeobecný súd ďalej rozhodol, že výnimka môže byť po podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania vzhľadom na *pilotné konanie EÚ* naďalej aktuálna na základe uplatnenia všeobecnej domnienky dôvernosti, a to aj napriek tomu, že bola (dlhodobo) dočasne pozastavená[112].

Pokiaľ ide o uplatňovanie výnimky týkajúcej sa *spisov o štátnej pomoci*, Všeobecný súd potvrdil existenciu domnienky dôvernosti v prípade dokumentov, ktoré spis obsahuje, a objasnil, že takáto domnienka sa neuplatňuje iba na jednotlivcov, ale aj na sektorové vyšetrovania[113]. Skutočnosť, že predmetné dokumenty nie sú označené ako dôverné, je v tomto prípade nepodstatná[114].

V súvislosti s *postupom v prípade nesplnenia povinnosti* podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní Európskej únie Všeobecný súd znovu zopakoval svoje „osobitné miesto v režime týkajúcom sa prístupu k dokumentom“, ktoré už uznal Súdny dvor[115].

Všeobecný súd preto pripomenul, že vlastnosti postupu v prípade nesplnenia povinnosti bránia zabezpečeniu úplnej transparentnosti, a to aj v takých citlivých oblastiach ako životné prostredie[116].

Všeobecný súd teda potvrdil, že všeobecná domnienka dôvernosti sa uplatňuje na dokumenty tvoriace súčasť spisov o nesplnení povinnosti[117], a to bez ohľadu na uplatniteľnosť akéhokoľvek konkrétneho nariadenia, v ktorom sa stanovuje prísnejší rámec ako v nariadení (ES) č. 1049/2001[118]. Táto všeobecná domnienka bráni inštitúcii aj v čiastočnom sprístupnení[119].

Pokiaľ ide o vyšetrovania *kartelov*[120], Všeobecný súd potvrdil, že všeobecná domnienka dôvernosti uznaná v staršej judikatúre sa uplatňuje bez ohľadu na príslušný počet dokumentov, o prístup ku ktorým sa žiada, a to aj vtedy, keď je predmetom žiadosti jeden dokument[121].

Všeobecný súd v tomto zmysle zdôraznil, že pre prístup je dôležité kvalitatívne kritérium, teda to, či sa dokumenty týkajú rovnakého konania, a nie kvantitatívne kritérium (inými slovami, či sa žiada o väčší alebo menší počet dokumentov)[122].

[112] Pozri rozsudky vo veciach Pint/Európska komisia, už citovaný, bod 38; a Sárossy/Európska komisia, už citovaný, bod 41.
[113] Pozri rozsudok vo veci Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest)/Európska komisia, už citovaný, body 64 a 91.
[114] Tamže, bod 106.
[115] Rozsudok z 5. decembra 2018 vo veci Liam Campbell/Európska komisia, T-312/17, EU:T:2018:876, bod 32.
[116] Tamže.
[117] Tamže, bod 29.
[118] Tamže, bod 33.
[119] Tamže, bod 49.
[120] Podľa článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
[121] Pozri rozsudok vo veci Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH/Európska komisia, už citovaný, bod 71.
[122] Tamže, body 72 – 73.

Preto sa všeobecná domnienka dôvernosti uplatňuje aj na zoznam dokumentov spisu, a to aj napriek tomu, že jeho osobitnou vlastnosťou je to, že nemá svoj vlastný obsah[123].

Táto domnienka vzniká zo štyroch hlavných dôvodov. Po prvé, zoznam dokumentov sprehľadňuje spis týkajúci sa daného konania, ktorý je súčasťou súboru dokumentov súvisiacich s daným konaním. Po druhé, predstavuje zoznam všetkých dokumentov zaradených v spise, ktoré identifikuje podľa ich názvu. Po tretie, predstavuje dokument, ktorý už svojou povahou odkazuje na, a tým odráža, všetky dokumenty spisu, ako aj určité informácie týkajúce sa obsahu uvedených dokumentov. Po štvrté, umožňuje vizualizovať všetky kroky, ktoré Európska komisia podnikla v konaní v oblasti kartelov. Zoznam dokumentov spisu v oblasti kartelov teda môže obsahovať relevantné a presné informácie týkajúce sa obsahu spisu[124].

Vzhľadom na to Všeobecný súd potvrdil, že základným kritériom uplatňovania všeobecnej domnienky dôvernosti je to, či dokument, ktorého sprístupnenie sa požaduje, patrí do administratívneho spisu týkajúceho sa konania podľa 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie[125].

Pokiaľ ide o výnimku týkajúcu sa ochrany *rozhodovacieho procesu*, Všeobecný súd objasnil, že na predbežné dohody medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou dosiahnuté počas trialógov sa všeobecná domnienka nesprístupnenia nevzťahuje, pričom nie je podstatné, či legislatívny proces ešte prebieha[126].

Všeobecný súd však zdôraznil, že inštitúcii nič nebráni odmietnuť v riadne odôvodnených prípadoch prístup k legislatívnym dokumentom, a to aj z trialógov, na základe výnimky týkajúcej sa ochrany rozhodovacieho procesu. Všeobecný súd uviedol, že táto výnimka nevylučuje legislatívny postup zo svojej pôsobnosti[127].

V roku 2018 mal Všeobecný súd aj príležitosť objasniť pojem *prevažujúci verejný záujem*. Ten zohráva veľmi dôležitú úlohu v rámci nariadenia (ES) č. 1049/2001, keďže má tendenciu prevažovať nad niektorými výnimkami, ktorými sa odôvodňuje odmietnutie udelenia prístupu k požadovaným dokumentom[128].

V tejto súvislosti Všeobecný súd pripomenul, že určiť jeho existenciu musí žiadateľ žiadajúci o prístup[129]. Všetky argumenty v tejto súvislosti musí predložiť žiadateľ, a to najneskôr vo fáze opakovaného podania žiadosti (pred prijatím opakovaného rozhodnutia inštitúciou). Vo fáze súdneho konania už nemožno vzniesť nové argumenty[130].

Okrem toho, žiadateľ, ktorý sa odvoláva na nepopierateľný prevažujúci verejný záujem, musí preukázať aj to, ako sa zverejnením požadovaných dokumentov prispeje k ochrane tohto záujmu v predmetnej veci[131].

---

[123] Tamže, body 76 – 78.
[124] Tamže, bod 76.
[125] Tamže, bod 85.
[126] Pozri rozsudok vo veci De Capitani/Európsky parlament, už citovaný, bod 84.
[127] Tamže, bod 112.
[128] Konkrétne nad výnimkami stanovenými v článku 4 ods. 2 a ods. 3 nariadenia (ES) č. 1049/2001.
[129] Pozri rozsudky vo veciach Access Info Europe/Európska komisia, už citované, bod 97; a CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, bod 127.
[130] Pozri rozsudok vo veci CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, bod 133.
[131] Rozsudok z 9. októbra 2018 vo veci Éva Erdősi Galcsikné/Európska komisia, T-632/17, EU:T:2018:664, body 44 – 45.

Všeobecný súd takisto zopakoval, že všeobecné úvahy typu „záujem na budovaní dôvery občanov v štátne inštitúcie“[132] alebo „právo verejnosti na informácie o činnosti inštitúcií“[133] nemôžu samé osebe dokazovať prevažujúci verejný záujem. Platí to najmä v oblastiach, v ktorých inštitúcia pravidelne vydáva tlačové správy[134].

Všeobecný súd však uznal, že žiadatelia sa môžu odvolávať na zásadu transparentnosti, ktorou môžu podložiť existenciu prevažujúceho verejného záujmu, a to za predpokladu, že preukážu mieru, do akej je predmetná vec „osobitne naliehavá“[135].

Podľa ustálenej judikatúry má však zásada transparentnosti rozdielnu váhu, a to podľa toho, či sa požadovaný dokument týka legislatívnej alebo administratívnej oblasti činnosti inštitúcie[136].

Všeobecný súd ďalej znova zopakoval, že pojem „prevažujúci verejný záujem“ je objektívny a svojou podstatou všeobecný. Vzhľadom na to žiadny záujem, ktorý by mohli mať žiadatelia na predložení listinných dôkazov pred vnútroštátnym súdom, nepredstavuje prevažujúci verejný záujem v zmysle nariadenia. Takýto záujem predstavuje súkromný záujem[137]. Európsku komisiu by žiadatelia nemali zneužívať na získavanie prístupu k dôkazom, ktoré nie sú k dispozícii inými cestami[138].

Žiadatelia musia preto uplatňovať právne prostriedky nápravy uznané vo vnútroštátnom právnom poriadku a dodržiavať metódy získavania dôkazov, ktoré sú v danom právnom poriadku predpísané[139]. Podobne predstavuje súkromný záujem aj účel posúdenia uskutočniteľnosti vnútroštátneho konania[140].

[132] Rozsudok z 11. decembra 2018 vo veci Arca Capital Bohemia a.s./Európska komisia, T-440/17, EU:T:2018:898, bod 76.
[133] Pozri rozsudok vo veci Liam Campbell/Európska komisia, už citovaný, bod 64. a Sumner/Európska komisia, už citovaný, bod 64.
[134] Pozri rozsudok vo veci Liam Campbell/Európska komisia, už citovaný, bod 64.
[135] Pozri rozsudky vo veciach Access Info Europe/Európska komisia, už citované, bod 105; a Éva Erdősi Galcsikné/Európska komisia, už citovaný, bod 49.
[136] Rozsudok vo veci Arca Capital Bohemia a.s./Európska komisia, T-441/17, EU:T:2018:899, bod 75.
[137] Pozri rozsudok vo veci Sárossy/Európska komisia, už citovaný, bod 32.
[138] Pozri staršiu judikatúru: okrem iného rozsudok z 25. septembra 2014 vo veci Darius Nicolai Spirlea a Mihaela Spirlea/Európska komisia, T-306/12, EU:T:2014:816, bod 99.
[139] Tamže.
[140] Pozri rozsudok vo veci Sumner/Európska komisia, už citovaný, bod 62.

6.2.3. Objasnenia interakcie nariadenia s inými nástrojmi

V roku 2018 riešil Všeobecný súd aj otázku interakcie nariadenia (ES) č. 1049/2001 s inými konkrétnymi nástrojmi.

Po prvé, Všeobecný súd objasnil príslušné pôsobnosti nariadenia (ES) č. 1049/2001 a takzvaného *nariadenia o spoločnej rybárskej politike*[141]. Druhé uvedené nariadenie má odlišný cieľ ako prvé: konkrétne, zabezpečiť systém kontroly, inšpekcií a vykonávania pravidiel, ktorým sa zaistí súlad s pravidlami spoločnej rybárskej politiky[142].

Ani jedno z uvedených nariadení neobsahuje ustanovenie, ktoré by výslovne upravovalo prednosť jedného nástroja pred druhým, preto je potrebné zabezpečiť uplatňovanie každého z týchto nariadení v ich vzájomnom súlade, čím sa umožní ich koherentné uplatňovanie[143].

V dôsledku toho sa v prípade žiadosti na základe nariadenia (ES) č. 1049/2001, ktorá sa týka získania prístupu k dokumentom obsahujúcim údaje podľa nariadenia o spoločnej rybárskej politike, v plnej miere uplatnia ustanovenia posledného uvedeného nariadenia týkajúce sa údajov získavaných a vymieňaných v jeho rámci[144].

Tieto ustanovenia nepredstavujú *lex specialis* odchyľujúci sa od všeobecných pravidiel prístupu verejnosti k dokumentom stanovených v nariadení (ES) č. 1049/2001, ale sú to skôr osobitné pravidlá zabezpečenia lepšej ochrany určitých údajov[145]. Vzhľadom na to Všeobecný súd potvrdil, že predchádzajúci súhlas členského štátu je absolútnou podmienkou zverejnenia údajov, ktoré daný členský štát oznámil v rámci nariadenia o spoločnej rybárskej politike[146].

Po druhé, Všeobecný súd objasnil vzájomné pôsobenie nariadenia (ES) č. 1049/2001 a *nariadenia o Aarhuskom dohovore*[147]. Druhým uvedeným nariadením sa zaviedli do všeobecného režimu prístupu verejnosti k dokumentom osobitné pravidlá, pokiaľ ide o prístup k informáciám o životnom prostredí. Všeobecný súd v tomto zmysle potvrdil, že nariadenie o Aarhuskom dohovore, ktorého účelom je uplatňovanie Aarhuského dohovoru na inštitúcie a orgány Európskej únie, sa neuplatňuje v rámci Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu[148].

Zistenie Všeobecného súdu vychádzalo okrem iného z názvu nariadenia o Aarhuskom dohovore, v ktorom sa vyslovene uvádza, že je o uplatňovaní na „inštitúcie a orgány

---

[141] Nariadenie Rady (ES) č. 1224/2009 z 20. novembra 2009, ktorým sa zriaďuje systém kontroly Spoločenstva na zabezpečenie dodržiavania pravidiel spoločnej politiky v oblasti rybného hospodárstva a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (ES) č. 847/96, (ES) č. 2371/2002, (ES) č. 811/2004, (ES) č. 768/2005, (ES) č. 2115/2005, (ES) č. 2166/2005, (ES) č. 388/2006, (ES) č. 509/2007, (ES) č. 676/2007, (ES) č. 1098/2007, (ES) č. 1300/2008, (ES) č. 1342/2008 a ktorým sa zrušujú nariadenia (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1627/94 a (ES) č. 1966/2006, Ú. v. EÚ L 343, 22.12.2009, s. 1 (ďalej len „nariadenie o spoločnej rybárskej politike“).

[142] Pozri rozsudok vo veci Maltská republika/Európska komisia, už citovaný, bod 136.

[143] Tamže, body 137 a 140.

[144] Tamže, bod 142.

[145] Tamže, bod 139.

[146] Tamže, body 150, 162 a 173.

[147] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 zo 6. septembra 2006 o uplatňovaní ustanovení Aarhuského dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia na inštitúcie a orgány Spoločenstva, Ú. v. EÚ L 264 z 25.9.2006, s. 13 (ďalej len „nariadenie o Aarhuskom dohovore“).

[148] Pozri rozsudok vo veci CEE Bankwatch Network/Európska komisia, už citovaný, body 48 – 50.

Európskeho spoločenstva“ (bez toho, aby sa stanovovalo uplatňovanie na iné subjekty, napríklad na inštitúcie alebo orgány patriace pod Európske spoločenstvo pre atómovú energiu), a z jeho preambuly, v ktorej sa odkazuje iba na Zmluvu o ES[149]. Akty prijaté podľa Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu nemusia nevyhnutne podliehať povinnostiam, ktoré sa uplatňujú v rámci Európskej únie, keďže Európske spoločenstvo pre atómovú energiu a Európske spoločenstvo, ktoré sa stalo Európskou úniou, predstavujú odlišné organizácie založené rôznymi zmluvami, ktoré majú samostatnú právnu subjektivitu[150].

Všeobecný súd okrem toho zdôraznil, že nariadenie o Aarhuskom dohovore nemá žiadny vplyv na uplatniteľnosť všeobecnej domnienky dôvernosti v rámci vyšetrovania[151]. Týmto nástrojom sa ani neukladá požiadavka na reštriktívny výklad dôvodov odmietnutia prístupu k dokumentom obsahujúcim informácie o emisiách do životného prostredia, ktoré sú uvedené vo výnimke týkajúcej sa vyšetrovaní podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001[152].

Všeobecný súd okrem toho rozpracoval aj vymedzenie pôsobnosti pojmu „informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia“ podľa nariadenia o Aarhuskom dohovore[153]. Tento pojem predstavuje základný prvok posilneného práva na prístup, keďže sa ním aktivuje domnienka prevažujúceho verejného záujmu o zverejnenie (s výnimkou dokumentov týkajúcich sa vyšetrovania, a najmä porušení povinností)[154].

Vzhľadom na to pojem „informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia“ nezahŕňa všetky informácie súvisiace s emisiami do životného prostredia[155].

Informácie o objeme emisií CO_2 na tonu vyrobených výrobkov sa teda *per se*, hoci súvisia s emisiami do životného prostredia, nepovažujú za „informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia“ v zmysle nariadenia o Aarhuskom dohovore.

Takéto informácie o uhlíkovej efektívnosti sa nepovažujú za informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia, keďže verejnosť sa z nich nedozvie celkový objem skutočne uvoľnených (alebo dostatočne predvídateľných) emisií do životného prostredia podľa konkrétneho zariadenia, ani chemické zloženie či zemepisnú polohu týchto emisií[156].

[149] Tamže, bod 50.
[150] Tamže, bod 47.
[151] Pozri rozsudok vo veci Daimler/Európska komisia, už citovaný, body 104 – 105.
[152] Tamže, body 99 – 103.
[153] Pozri článok 6 ods. 1 nariadenia o Aarhuskom dohovore.
[154] Tamže.
[155] Pozri rozsudok vo veci Deutsche Umwelthilfe eV/Európska komisia, už citovaný, bod 113.
[156] Pozri rozsudok vo veci Rogesa/Európska komisia, už citovaný, body 102 – 106, v súčasnosti je predmetom odvolania.

Podobne sa ani informácie týkajúce sa schválenia účinnej látky v niektorých výrobkoch hodnotených na úrovni EÚ nemusia nutne týkať emisií, ktorých vypúšťanie do životného prostredia je predvídateľné. Používanie, podmienky používania a zloženie výrobkov schválených členským štátom na svojom území sa môžu do veľkej miery líšiť. Takéto údaje sa preto nepovažujú za „informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia“ v zmysle nariadenia o Aarhuskom dohovore[157].

Podobne ani dokumenty obsahujúce stanoviská, hodnotenia a návrhy výrobcov automobilov v súvislosti s dostupnosťou danej látky nepredstavujú ako také informácie týkajúce sa emisií do životného prostredia v zmysle nariadenia o Aarhuskom dohovore[158]. Platí to najmä vtedy, keď sa v týchto dokumentoch neuvádza podrobný rozsah ani časové obdobie používania látky alebo jej vplyv na zvýšenie rizika emisií do životného prostredia[159].

Na záver je potrebné uviesť, že Európska komisia pozorne sledovala vývoj judikatúry európskych súdov a zohľadnila všetky uvedené objasnenia, ktoré boli poskytnuté v roku 2018. Konkrétne sa inštitúcia postarala o zmenu svojej administratívnej praxe s cieľom vždy, keď je to potrebné, tieto objasnenia dodržať. Na tento účel Generálny sekretariát rovnako ako v predchádzajúcich rokoch pravidelne organizoval v spolupráci s právnou službou semináre na informovanie zamestnancov Európskej komisie o najnovších dôležitých zmenách judikatúry v oblasti prístupu k dokumentom.

6.3. Nové prebiehajúce súdne prípady[160]

V roku 2018 sa Všeobecný súd zaoberal 11 novými podaniami podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001, ktoré sa týkali Európskej komisie[161]. Zároveň bolo na Súdny dvor podaných päť odvolaní proti rozsudkom Všeobecného súdu, v ktorých bola Európska komisia účastníkom konania[162].

[157] Pozri rozsudok vo veci Stichting Greenpeace Nederland a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Európska komisia, už citovaný, bod 90.

[158] Pozri rozsudok vo veci Deutsche Umwelthilfe eV/Európska komisia, už citovaný, bod 111.

[159] Tamže.

[160] Od 31. decembra 2018.

[161] Konkrétne: Umweltinstitut München/Európska komisia, T-712/18; Bronckers/Európska komisia, T-746/18; Bonnafous/Európska komisia, T-646/18; TUIfly/Európska komisia, T-619/18; Compañia de Tranvías de la Coruña/Európska komisia, T-485/18; RATP/Európska komisia, T-422/18; RATP/Európska komisia, T-250/18; Bruel/Európska komisia, T-202/18; Batchelor/Európska komisia, T-85/18; Planet/Európska komisia, T-29/18; a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Európska komisia, T-25/18.

[162] Konkrétne: Pint/Európska komisia a Maďarsko, C-770/18 P (odvolanie na Všeobecnom súde, T-634/17); ClientEarth/Európska komisia, C-612/18 P (odvolanie na Všeobecnom súde, T-644/16); Verein Deutsche Sprache eV/Európska komisia, C-440/18 P (odvolanie na Všeobecnom súde, T-468/16); Rogesa/Európska komisia, C-568/18 P (odvolanie na Všeobecnom súde, T-643/13); a Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Európska komisia, C-560/18 P (odvolanie na Všeobecnom súde, T-514/15).

ZÁVER

Aj v roku 2018 zohrávalo právo na prístup k dokumentom na požiadanie stanovené v Charte základných práv Európskej únie, zmluvách Európskej únie a v nariadení (ES) č. 1049/2001 kľúčovú úlohu pri plnení záväzku Európskej komisie v oblasti transparentnosti.

Nízka miera žalôb o neplatnosť a rozsudkov o zrušení rozhodnutí v tejto oblasti podľa všetkého svedčí o tom, že Európskej komisii sa vo všeobecnosti darí udržiavať správnu rovnováhu medzi právom na prístup a inými verejnými alebo súkromnými záujmami, ktoré sú chránené výnimkami stanovenými v nariadení (ES) č. 1049/2001.

Európska komisia aj naďalej vybavuje najväčší počet žiadostí o prístup k dokumentom podľa nariadenia (ES) č. 1049/2001 zo všetkých inštitúcií EÚ. V roku 2018 prijala najvyšší počet žiadostí od nadobudnutia účinnosti nariadenia v roku 2001, celkovo 6 912 prvých žiadostí. Väčšina z týchto žiadostí sa týkala celého rozsahu dokumentov alebo celých spisov.

Na jednej strane bola v dôsledku nárastu počtu žiadostí a ich zložitosti inštitúcia čoraz viac nútená riešiť náročnú úlohu spočívajúcu v zosúlaďovaní zásady transparentnosti s vyváženou a efektívnou tvorbou politík.

Na strane druhej to však malo nepochybne za následok, že verejnosti bol, až na určité výnimky, sprístupnený veľký počet dokumentov. Tieto sprístupnené dokumenty doplnili veľký objem informácií a dokumentov, ktoré už sú k dispozícii prostredníctvom webového sídla Európskej komisie vďaka politike inštitúcie spočívajúcej v neustále sa zintenzívňujúcom proaktívnom zverejňovaní dokumentov a pevnému odhodlaniu zaisťovať transparentnosť.

Európska komisia víta tento rastúci záujem verejnosti, ktorý vyvoláva jej činnosť, a naďalej bude realizovať nové iniciatívy zamerané na proaktívne posilňovanie transparentnosti vo svojom rozhodovacom procese.

Tento prístup sa v roku 2018 konkretizoval okrem iného nadobudnutím účinnosti nového kódexu správania členov Európskej komisie a nariadenia na ochranu osobných údajov, ale aj zabezpečením bezprecedentnej úrovne transparentnosti v rámci citlivých rokovaní o brexite.

A napokon, v roku 2018 sa musela Európska komisia čoraz viac zaoberať novou, všadeprítomnou hrozbou pre transparentnosť, konkrétne dezinformáciami na internete. Dezinformácie sú pravým opakom transparentnosti. Inštitúcia preto v spolupráci so zainteresovanými stranami vymedzila jednoznačný, komplexný a široko koncipovaný akčný plán[163] na boj proti ich šíreniu a vplyvu v Európe, aby zabezpečila ochranu európskych hodnôt a demokratických systémov.

[163] Spoločné oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Akčný plán proti dezinformáciám, JOIN(2018) 36 z 5. decembra 2018, dostupný na adrese https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.