EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.7.2019
COM(2019) 356 final

ZPRÁVA KOMISE

o uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v roce 2018

Obsah

ÚVOD 2

I. Širší program transparentnosti 2

II. Přístup k dokumentům 7

1. Rejstříky a internetové stránky 8

2. Spolupráce s ostatními orgány podle nařízení (ES) č. 1049/2001 9

3. Analýza žádostí o přístup 9

3.1. Počet žádostí (viz tabulky č. 3 a č. 4 v příloze) 9

3.2. Podíl žádostí podle jednotlivých generálních ředitelství a útvarů Evropské komise (viz tabulka č. 5 v příloze) 10

3.3. Společenský a profesní profil žadatelů (tabulka č. 6 v příloze) 12

3.4. Zeměpisný původ žadatelů (tabulka č. 7 v příloze) 14

4. Uplatňování výjimek z práva na přístup k dokumentům 15

4.1. Typy poskytnutého přístupu (tabulky č. 8 a č. 9 v příloze) 15

4.2. Uplatňované výjimky z práva na přístup (tabulka č. 10 v příloze) 16

4.2.1. Fáze vyřizování původních žádostí 16

4.2.2. Fáze vyřizování potvrzujících žádostí 18

5. Stížnosti předložené evropské veřejné ochránkyni práv 19

6. Soudní přezkum 19

6.1. Soudní dvůr 19

6.2. Tribunál 20

6.2.1. Objasnění některých procesních pravidel 21

6.2.2. Objasnění některých hmotněprávních pravidel 24

6.2.3. Objasnění vzájemného vztahu nařízení s dalšími nástroji 30

6.3. Nové probíhající soudní spory 32

ZÁVĚRY 33

ÚVOD

V roce 2018 podnikla Evropská komise důležité kroky, aby aktivně dostála svému pevnému odhodlání zvýšit transparentnost a odpovědnost, a posílila tak důvěru evropských občanů v procesy orgánů EU.

Základem tohoto úsilí je podpora účinného výkonu práva občanů na přístup k dokumentům orgánů EU ze strany Evropské komise[1].

Toto právo je zakotveno v článku 42 Listiny základních práv EU, v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování EU a v nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise[2].

V čl. 17 odst. 1 zmíněného nařízení se stanoví, že každý orgán zveřejňuje výroční zprávu o provádění nařízení v předchozím roce.

Tato výroční zpráva za rok 2018 nejprve shrnuje širší iniciativy Evropské komise v oblasti transparentnosti (oddíl I). Ve zprávě jsou za druhé uvedeny hlavní trendy a charakteristiky žádostí o přístup k dokumentům, které byly podány v rámci nařízení (ES) č. 1049/2001, jakož i příslušných odpovědí orgánu. Zpráva dále přezkoumává rozsudky vynesené evropskými soudy a zjištění evropské veřejné ochránkyně práv týkající se provádění nařízení ze strany Evropské komise (oddíl II).

I. Širší program transparentnosti

Evropská komise je pevně odhodlána přiblížit svůj rozhodovací proces občanům a neustále zkoumá nové metody a opatření k dosažení větší transparentnosti.

V roce 2018 vyvíjela Evropská komise cílené úsilí o další zvýšení transparentnosti všech svých hlavních činností, a to od tvorby právních předpisů přes provádění politik až po kontakty se zúčastněnými stranami a lobbisty. Níže je uvedeno několik příkladů tohoto rozsáhlého úsilí.

Zlepšování právní úpravy

V souladu s cílem vnést větší transparentnost do činnosti orgánů EU a svým dlouhodobým úsilím o přiblížení rozhodovacího procesu EU občanům přispěla Evropská komise v roce 2018 aktivně k rozšíření *interinstitucionálního rejstříku aktů v přenesené pravomoci*, který byl spuštěn dne 12. prosince 2017[3].

Orgán potvrdil rovněž probíhající úsilí o to, aby byl legislativní postup transparentnější a přístupnější, mimo jiné zlepšením portálu EUR-Lex a na základě interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů (jako je společná legislativní databáze). Portál Evropské komise „Podělte se o svůj názor“ poskytuje občanům a zúčastněným

[1] Oprávněnými osobami, které mají právo na přístup k dokumentům, jsou občané EU a osoby, které mají bydliště nebo sídlo v některém členském státě. Tohoto práva požívají rovněž občané a právnické osoby ze třetích zemí, které nemají bydliště nebo sídlo v některém členském státě.

[2] Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43 (dále jen „nařízení (ES) č. 1049/2001“).

[3] Na základě shody Evropského parlamentu, Rady a Komise ohledně interinstitucionální dohody o zdokonalení tvorby právních předpisů dne 15. března 2016.

stranám jedno internetové kontaktní místo, na němž se mohou dovědět více o činnostech orgánu v oblasti tvorby politik a předložit své připomínky, názory a jiné informace.

V průběhu roku 2018 prováděla Komise *hodnocení* svých politik v oblasti zlepšování právní úpravy. Závěry tohoto hodnocení byly předloženy ve sdělení z dubna 2019, v němž byly určeny oblasti pro další zlepšení[4].

Nové nařízení o ochraně osobních údajů pro orgány a instituce EU

V roce 2018 byla transparentnost dále zvýšena s ohledem na hlavní zásadu podle nových pravidel ochrany údajů vztahujících se na orgány a instituce EU.

Přijetí nařízení (EU) 2018/1725[5] představuje další důležitý krok vpřed ve vývoji komplexního rámce EU zajišťujícího transparentnost.

Nařízení (EU) 2018/1725, které vstoupilo v platnost dne 11. prosince 2018, obsahuje celý oddíl věnovaný transparentnosti. Na základě tohoto rámce transparentnost vyžaduje, aby orgány a instituce EU zpracovávaly osobní údaje transparentním způsobem a aby dotčeným fyzickým osobám poskytovaly informace a sdělení týkající se zpracování osobních údajů stručným, transparentním, srozumitelným a snadno přístupným způsobem.

Nové nařízení značně posiluje práva fyzických osob jakožto subjektů údajů. Podle jeho pravidel musí orgány a instituce EU nejen zajistit dodržování zásady transparentnosti, nýbrž odpovídají také za prokázání tohoto souladu.

Nový kodex chování členů Evropské komise

V roce 2018 přijala Evropská komise formálně nový kodex chování svých členů[6]. Nový kodex vstoupil v platnost dne 1. února 2018. Nahrazuje předchozí kodex chování komisařů ze dne 20. dubna 2011.

[4] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: „Zlepšování právní úpravy – hodnocení a potvrzení závazku“, COM(2019) 178 k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.

[5] Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES (Úř. věst. L 295, 21.11.2018, s. 39, dále jen „nařízení (EU) 2018/1725“).

[6] Rozhodnutí Komise ze dne 31. ledna 2018 o kodexu chování členů Evropské komise, C(2018) 700 final, Úř. věst. C 65, 21.2.2018, s. 7; dále jen „kodex chování členů Evropské komise“.

Kodex obsahuje prvky, které mají v konkrétních oblastech zvýšit transparentnost ve vztahu ke komisařům. Kodex stanoví *zvláštní pravidla pro externí jednání komisařů*. V souladu s nimi[7] jednají komisaři a členové jejich kabinetu pouze s organizacemi a osobami samostatně výdělečně činnými, které jsou zaregistrovány v rejstříku transparentnosti[8]. Uskutečnění těchto jednání musí být mimoto zveřejněno[9].

Nový kodex zavádí také nové ustanovení, podle něhož bude Evropská komise každé dva měsíce zveřejňovat *přehled výdajů na služební cesty jednotlivých komisařů*[10]. První takovýto přehled byl zveřejněn na konci února 2018 a cestovní výdaje jednotlivých komisařů jsou od té doby aktivně zveřejňovány každé dva měsíce.

V souladu s požadavky nového kodexu chování jsou nyní současně zveřejňována *nová prohlášení o zájmech* všech komisařů v podepsané verzi PDF na příslušné internetové stránce každého komisaře a ve strojově čitelném formátu na portálu Europa[11].

V duchu transparentnosti a odpovědnosti se Evropská komise také zavázala zveřejňovat *výroční zprávy* o uplatňování nového kodexu chování.

Z obecnějšího hlediska je transparentnost ohledně etiky komisařů a bývalých komisařů zajištěna prostřednictvím *zvláštních internetových stránek na portálu Europa*[12].

Rejstřík transparentnosti

Rejstřík transparentnosti se neustále zvětšuje a v prosinci 2018 obsahoval více než 11 900 záznamů: o 5 000 více než při nástupu předsedy Junckera do funkce, přičemž v průběhu roku se připojilo 2 762 nových subjektů[13]. Od začátku funkčního období Junckerovy Komise jsou všichni žadatelé o registraci zavázáni k dodržování společného kodexu chování.

V roce 2018 se úsilí o zlepšení celkové kvality údajů obsažených v rejstříku transparentnosti zvýšilo a přineslo hmatatelné výsledky. Byla přidána nová funkce, která automaticky poskytuje seznam jednání registrovaných subjektů s komisaři, členy jejich kabinetu nebo generálními řediteli od prosince 2014. Uskutečnila se řada interních činností v oblasti vzdělávání a vnější komunikace, jejichž cílem bylo zvýšit povědomí o rejstříku transparentnosti a podpořit jeho používání.

[7] Čl. 7 odst. 1 kodexu chování členů Evropské komise.
[8] Zřízen podle interinstitucionální dohody o této věci uzavřené mezi Evropským parlamentem a Komisí ze dne 16. dubna 2014.
[9] Čl. 7 odst. 2 kodexu chování členů Evropské komise. (Toto zveřejnění se musí uskutečnit v souladu s rozhodnutím Komise ze dne 25. listopadu 2014 o zveřejňování informací o jednáních mezi členy Komise a organizacemi či osobami samostatně výdělečně činnými.)
[10] Čl. 6 odst. 2 kodexu chování členů Evropské komise.
[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_cs
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Mezi třemi orgány pokračovala jednání ohledně návrhu Evropské komise na interinstitucionální dohodu o zavedení povinného rejstříku transparentnosti.

Nebylo však dosaženo shody ohledně toho, aby byla jednání mezi subjekty s rozhodovací pravomocí a zástupci zájmových skupin podmíněna registrací v rejstříku transparentnosti, což je bod, který Komise považuje za zásadní. Orgán proto vyzval Evropský parlament a Radu, aby prozkoumaly možnosti, které by jim umožnily uplatňovat pravidlo „žádné jednání bez registrace“.

Transparentnost EU s ohledem na brexit

V roce 2018 plnila Evropská komise i nadále svůj závazek zajistit co nejvyšší míru otevřenosti v souvislosti s bezprecedentními jednáními o vystoupení Spojeného království z EU[14].

Evropská komise dosáhla nebývalé úrovně transparentnosti, takže ji při ukončení dvouleté strategické iniciativy týkající se jednání o vystoupení Spojeného království z Evropské unie evropská veřejná ochránkyně práv pochválila. Evropská veřejná ochránkyně práv dospěla k závěru, že kromě řádné správní praxe zvyšuje vysoká úroveň transparentnosti legitimitu vyjednavačů EU a přispívá k zachování jednoty Evropské unie[15].

Od roku 2017 do roku 2018 zveřejnila Komise na svých internetových stránkách aktivně celkem *více než 100 dokumentů týkajících se jednání* s cílem zajistit veřejnou kontrolu a inkluzivnost stanovisek zúčastněných stran. Tyto dokumenty sledovaly pokrok jednání a umožnily veřejnosti sledovat vývoj jednotlivých verzí dokumentů.

S ohledem na toto bezprecedentní úsilí hlavní vyjednavač Evropské komise Michel Barnier uznal, že za tuto transparentnost vděčíme „občanům, podnikům, regionům a všem těm, jichž se týká rozhodnutí Spojeného království vystoupit z EU“. Měla „zásadní význam pro vytvoření jasných, pevných a jednotných postojů s 27 členskými státy a Parlamentem“.

Dodatečná transparentnost: pilotní projekty a iniciativy

V roce 2018 přezkoumala Evropská komise další inovativní pilotní projekty, které mají zajistit větší transparentnost. Například v dubnu 2018 zahájilo *Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin* Evropské komise pilotní projekt, který má zvýšit transparentnost jeho činnosti. V rámci projektu jsou elektronické dokumenty týkající se pesticidů a biocidů, které jsou (zcela nebo částečně) zpřístupněny na základě žádosti podle nařízení (ES) č. 1049/2001, zveřejňovány on-line. Tyto dokumenty proto již nejsou fyzicky zasílány jednotlivým žadatelům, kteří žádost podali, nýbrž tito obdrží místo nich hypertextový odkaz na příslušné internetové stránky.

[14] V souladu s pokyny Evropské rady.

[15] Závěrečná poznámka ke strategické iniciativě Evropské komise týkající se jednání o vystoupení Spojeného království z EU, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/109825.

Tyto internetové stránky vytvořené konkrétně za účelem zveřejňování dokumentů, které jsou zpřístupněny podle nařízení (ES) č. 1049/2001, jsou přístupné všem[16], takže zveřejněné dokumenty jsou okamžitě dostupné široké veřejnosti i žadateli.

Očekává se, že tento pilotní projekt bude pokračovat i v prvním pololetí roku 2019.

V roce 2018 představovaly transparentnost a spolupráce s veřejností i nadále základní prvky v rámci *obchodní politiky*, aby byla zajištěna demokracie, důvěra veřejnosti a odpovědnost. V rámci závazku Evropské komise týkajícího se transparentnosti, který byl přijat v nové obchodní strategii EU nazvané „Obchod pro všechny“, pokračovala Evropská komise v roce 2018 ve zveřejňování textů v souvislosti s jednáními i zpráv o posledních kolech jednání týkajících se stávajících obchodních dohod EU a probíhajících obchodních jednání se třetími zeměmi na zvláštních internetových stránkách[17].

Dalším důležitým prvkem oslovování občanské společnosti je tzv. proces „posouzení dopadů na udržitelnost“. Tento zvláštní nástroj pro obchod byl vyvinut na podporu obchodních jednání. Je veden nezávislými externími konzultanty, kteří poskytují analýzu možných hospodářských a sociálních dopadů potenciálních obchodních dohod a jejich dopadů na lidská práva a životní prostředí. Posouzení dopadů na udržitelnost je vysoce participativní.

V roce 2018 pokračovala Evropská komise v organizování iniciativ a akcí v rámci programu „*Evropa pro občany*“. Tento program stanovený na období 2014–2020 je důležitým nástrojem, který motivuje občany EU k tomu, aby byli lépe informováni, zapojili se do diskuse a hráli významnější úlohu v rozvoji EU.

Dne 12. prosince 2018 bylo v Evropském parlamentu a Radě dosaženo politické dohody ohledně návrhu Evropské komise týkajícího se revize *evropské občanské iniciativy*. Politická priorita Junckerovy Komise, evropská občanská iniciativa, představuje jedinečný a inovativní způsob, jak mohou občané utvářet Evropu, a to tím, že vyzvou Evropskou komisi, aby předložila legislativní návrh, jakmile je získán milion podpisů. Reformovaná občanská iniciativa bude uživatelsky vstřícnější, aby podpořila posílenou demokratickou účast na úrovni Evropské unie.

V roce 2018 Evropská komise nadále aktivně a uživatelsky vstřícným způsobem zveřejňovala širokou škálu informací a dokumentů. Orgán se zároveň neustále snaží hledat nové nástroje, které mají zvýšit transparentnost veškerých jeho činností a zapojit občany do demokratického procesu. Výše uvedené příklady představují pouze několik ukázek dokládajících snahu orgánu o zvýšení transparentnosti v širším slova smyslu.

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

II. Přístup k dokumentům

Právo na přístup k dokumentům stanovené v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a v nařízení č. 1049/2001 bylo i v roce 2018 jedním ze základních kamenů programu transparentnosti přijatého Evropskou komisí.

Právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů souvisí s demokratickou povahou těchto institucí[18]. Nařízení (ES) č. 1049/2001 odráží záměr vyjádřený v čl. 1 druhém pododstavci Smlouvy o EU, a to vytvořit novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům[19]. Tento cíl je zopakován v článku 10 Smlouvy o EU.

V tomto rámci poskytovala Evropská komise v roce 2018 přístup k celé řadě dokumentů, které má k dispozici, a to na základě konkrétních žádostí předložených podle nařízení. Tento přístup doplňoval aktivní zveřejňování množství informací a dokumentů ze strany orgánu v jeho různých rejstřících a na internetových stránkách.

Tato zpráva podává přehled o tom, jak Evropská komise prováděla nařízení v roce 2018. Vychází ze statistických údajů, které jsou shrnuty v příloze[20].

Tyto statistiky podávají přehled o počtu žádostí obdržených v roce 2018 a o počtu poskytnutých odpovědí. Obsahují rovněž přesnější údaje, pokud jde o statistiky získané v předchozích letech, a to v návaznosti na následné pravidelné opravy kódování[21].

Stejně jako v předchozích letech však statistiky nezahrnují počet požadovaných nebo (částečně) zpřístupněných dokumentů, jichž bylo mnohem více. Ačkoli žadatelé mohou požadovat přístup pouze k jednomu dokumentu, častěji žádají o přístup k vícero dokumentům, nebo dokonce k celým spisům týkajícím se určité věci nebo určitého řízení.

Statistiky ukazují, že požadované dokumenty byly zcela nebo částečně zpřístupněny ve více než 80 % z celkem 6 912 případů ve fázi vyřizování původních žádostí a ve fázi vyřizování potvrzujících žádostí byl širší či dokonce úplný přístup poskytnut téměř v 41 % z celkem 288 přezkoumávaných případů. Tyto údaje potvrzují nejen otevřenost Evropské komise, nýbrž také význam práva na přístup k dokumentům jako součásti celkové politiky transparentnosti dotyčného orgánu.

Zdroje

V Evropské komisi jsou původní žádosti o přístup k dokumentům vyřizovány decentralizovaně jednotlivými generálními ředitelstvími a útvary Komise. Všechna generální ředitelství a útvary určily s ohledem na tento úkol nejméně jednoho právního odborníka, který jedná jako „koordinátor přístupu k dokumentům“.

[18] Viz 2. bod odůvodnění v preambuli nařízení (ES) č. 1049/2001.
[19] Viz 1. bod odůvodnění v preambuli nařízení (ES) č. 1049/2001.
[20] Není-li uvedeno jinak, statistiky uvedené v této zprávě se zakládají na číslech získaných z aplikací IT Evropské komise dne 31. prosince 2018, jež byla aktualizována na základě následných oprav kódování. Procentuální podíly v textové části zprávy jsou zaokrouhleny na nejbližší desetinné místo.
[21] Z tohoto důvodu se mohou údaje uvedené v této zprávě a v předchozích zprávách mírně lišit.

Podle velikosti útvaru a počtu obdržených žádostí je těmto „koordinátorům přístupu k dokumentům“ obvykle nápomocno několik podpůrných pracovníků a jsou pověřeni koordinací návrhů odpovědí s útvary příslušnými pro dané oblasti politiky.

Potvrzující žádosti vyřizuje Generální sekretariát, aby byl zajištěn nezávislý správní přezkum odpovědi poskytnuté v reakci na původní žádost.

Na plnění úkolu spočívajícího v zajištění koordinace a jednotného uplatňování podrobných prováděcích pravidel k nařízení (ES) č. 1049/2001 je v oddělení pro transparentnost, správu dokumentů a přístup k dokumentům v rámci Generálního sekretariátu výslovně přidělen zvláštní tým. Tento tým se skládá z několika pracovníků vyřizujících žádosti a pracovníků administrativní podpory. Kromě odpovědnosti za přezkum původních žádostí vydává toto oddělení rovněž horizontální pokyny, zajišťuje odbornou přípravu a poskytuje poradenství pro všechna generální ředitelství a útvary Evropské komise, pokud jde o uplatňování nařízení. Spravuje rovněž rozsáhlý informační systém Evropské komise pro vyřizování původních a potvrzujících žádostí o přístup k dokumentům, jenž se v současnosti modernizuje.

Neustále se zvyšující počet nových žádostí o přístup k dokumentům od vstupu nařízení (ES) č. 1049/2001 v platnost a potřeba větší transparentnosti v oblasti přístupu veřejnosti k dokumentům vyzdvihuje nutnost přidělit Evropské komisi dostatečné lidské zdroje a zdroje IT, aby bylo zajištěno účinné vyřizování žádostí o přístup k dokumentům a dosaženo co nejlepších výsledků pro občany.

1. REJSTŘÍKY A INTERNETOVÉ STRÁNKY

V roce 2018 bylo do rejstříku dokumentů Komise vloženo 19 582 nových dokumentů[22] (viz tabulka č. 1 v příloze), jež spadají do kategorií C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC nebo SWD[23].

Internetové stránky věnované přístupu k dokumentům na portálu *Europa*[24] v roce 2018 zaznamenaly 6 458 návštěvníků a 8 652 zhlédnutých stránek (viz tabulka č. 2 v příloze)[25].

Obě platformy zůstávají užitečnými vyhledávacími nástroji, které občanům umožňují zapojit se úžeji a aktivněji do rozhodovacího procesu Evropské komise a které podporují její politiky týkající se přístupu k dokumentům.

[22] Podobný počet jako v roce 2016 (18 523).

[23] Konkrétně, C: samostatné akty Komise; COM: legislativní návrhy a jiné dokumenty Komise sdělované jiným orgánům, spolu se svými přípravnými dokumenty; JOIN: společné akty Komise a vysoké představitelky; OJ: pořady jednání ze schůzek Komise; PV: zápisy ze schůzek Komise; SEC: dokumenty Komise, které nelze zařadit do žádné z jiných řad; SWD: pracovní dokumenty útvarů Komise.

[24] Přístup k dokumentům: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm.

[25] Tyto údaje vyplývají z používání nového algoritmu, který poskytuje přesnější statistické údaje, v roce 2018. Údaje proto nejsou srovnatelné s údaji, které byly získány za předchozí roky.

2. SPOLUPRÁCE S OSTATNÍMI ORGÁNY PODLE NAŘÍZENÍ (ES) Č. 1049/2001

V čl. 15 odst. 1 nařízení (ES) č. 1049/2001 je stanoveno, že orgány vyvinou vhodné správní postupy, které usnadní výkon práva na přístup k informacím zaručeného nařízením. V čl. 15 odst. 2 je dále upraveno zřízení interinstitucionálního výboru, který bude zkoumat nejlepší postupy, zabývat se možnými konflikty a diskutovat o budoucím vývoji v oblasti přístupu veřejnosti k dokumentům.

V souladu s výše uvedenými dvěma ustanoveními pořádaly Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise v roce 2018 i nadále pravidelné technické schůzky na správní úrovni. V rámci těchto schůzek si orgány sdělují své zkušenosti, rozvíjejí osvědčené postupy a zajišťují jednotné uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 s ohledem na judikaturu Evropského soudního dvora.

3. ANALÝZA ŽÁDOSTÍ O PŘÍSTUP

3.1. Počet žádostí (viz tabulky č. 3 a č. 4 v příloze)

Jak dokládá níže uvedený graf, v roce 2018 dosáhl počet **původních žádostí 6 912.** Tento údaj odráží pozoruhodný nárůst přibližně o 9,5 % v porovnání s rokem 2017 a téměř o 10 % oproti roku 2014[26]. Evropská komise vydala 7 257 odpovědí na původní žádosti v porovnání s 6 716 v roce 2017, což představuje nárůst téměř o 7,5 %.

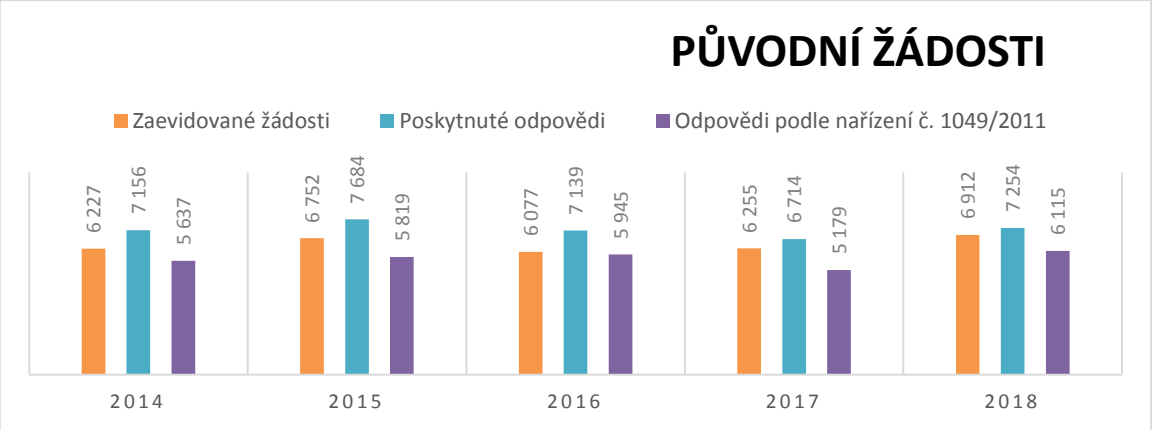
Z těchto odpovědí na původní žádosti bylo 6 117 vydáno na základě nařízení (ES) č. 1049/2001 (v porovnání s 5 181 v roce 2017). Tento počet dokládá nárůst přibližně o 15,3 % během jednoho roku.

Je třeba uvést, že se jedna žádost může týkat několika dokumentů, a proto na ni může být poskytnuto několik různých odpovědí. Několik žádostí lze na druhou stranu v některých případech seskupit a poskytnuta je pouze jedna odpověď. Počet „poskytnutých odpovědí“ získaný z databáze zahrnuje všechny typy následných opatření provedených Evropskou komisí, jež sahají od:

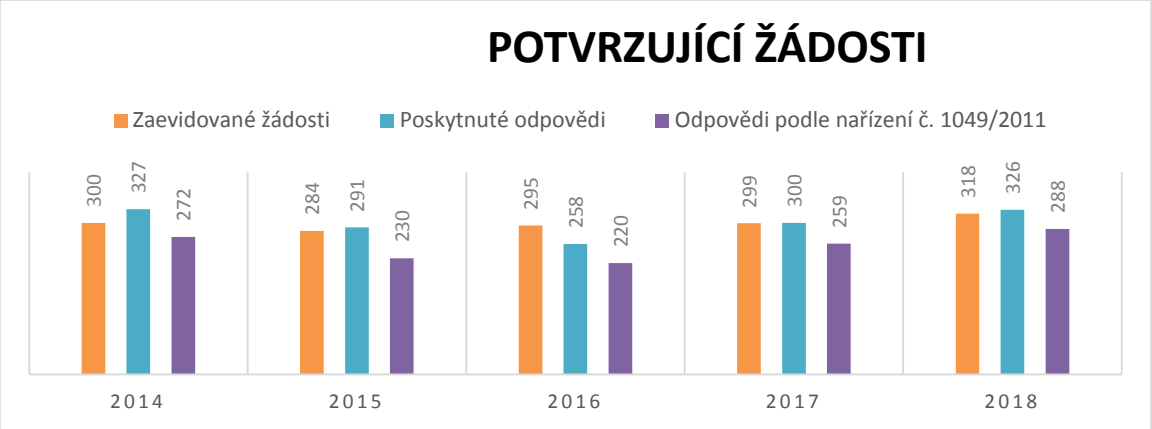
- odpovědí poskytnutých podle nařízení (ES) č. 1049/2001 (včetně případů, kdy nejsou drženy žádné dokumenty) po
- odpovědi poskytnuté podle jiných právních rámců (kvůli obsahu žádosti nebo postavení žadatele[27] atd.) či dokonce
- uzavření poté, co žadatelé neposkytli požadovaná vysvětlení nebo nesplnili procesní požadavky.

[26] V roce 2017 činil počet původních žádostí 6 255, zatímco v roce 2014 činil 6 227 (údaje získané z předchozích výročních zpráv).

[27] Například odpovědi poskytnuté na základě zásady loajální spolupráce s členskými státy nebo jinými orgány či odpovědi na základě kodexu řádné správní praxe atd.



Co se týká **potvrzujících žádostí**, v nichž se požaduje, aby Evropská komise přezkoumala odpovědi na původní žádosti zcela nebo částečně odmítající přístup, jejich počet činil **318**, což oproti roku 2017 představuje nárůst téměř o 4,4 %. Údaje potvrzují trvalou vzestupnou tendenci zaznamenanou od roku 2016. Počet odpovědí na potvrzující žádosti podle nařízení (ES) č. 1049/2001 se významně zvýšil přibližně o 10 %, a to z 259 v roce 2017 na 288 v roce 2018[28]. Nárůst počtu těchto odpovědí od roku 2014 však činí přibližně 5,6 %, jak dokládá níže uvedený graf.



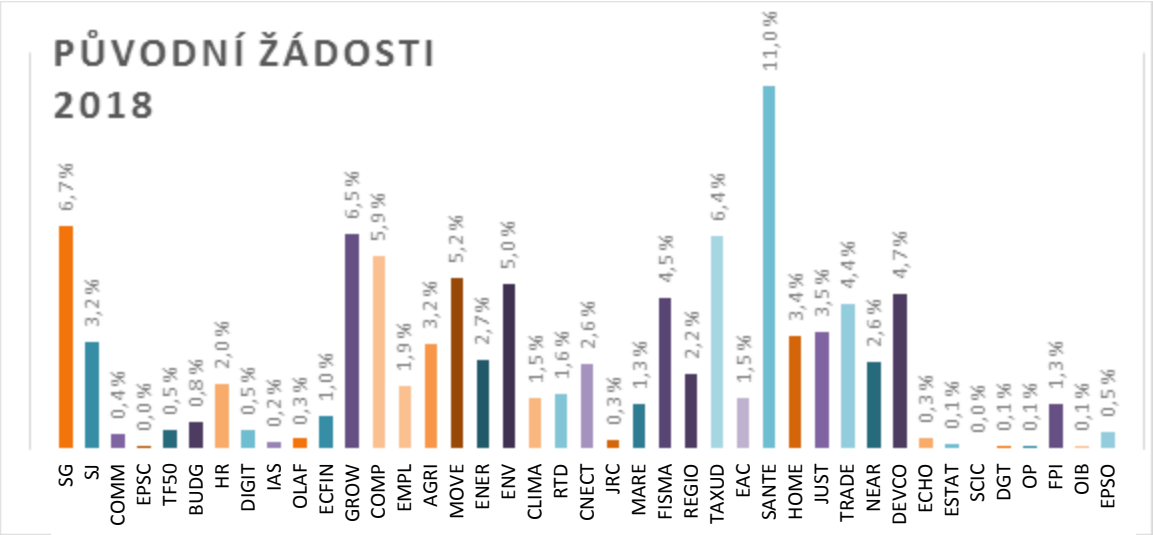
3.2. Podíl žádostí podle jednotlivých generálních ředitelství a útvarů Evropské komise (viz tabulka č. 5 v příloze)

V roce 2018 obdrželo Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin[29] nejvyšší podíl **původních žádostí** (11 %), za ním následoval Generální sekretariát (6,7 %)[30] a Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky[31] (6,5 %).

[28] Tamtéž.
[29] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „SANTE“.
[30] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „SG“.
[31] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „GROW“.

Generální ředitelství pro daně a celní unii[32] (6,4 %), Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž[33] (5,9 %) a Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu[34] (5,2 %) byly jedinými dalšími útvary, které obdržely více než 5 % veškerých původních žádostí.

Na zbývající útvary Evropské komise připadalo jednotlivě 5 % či méně veškerých původních žádostí.

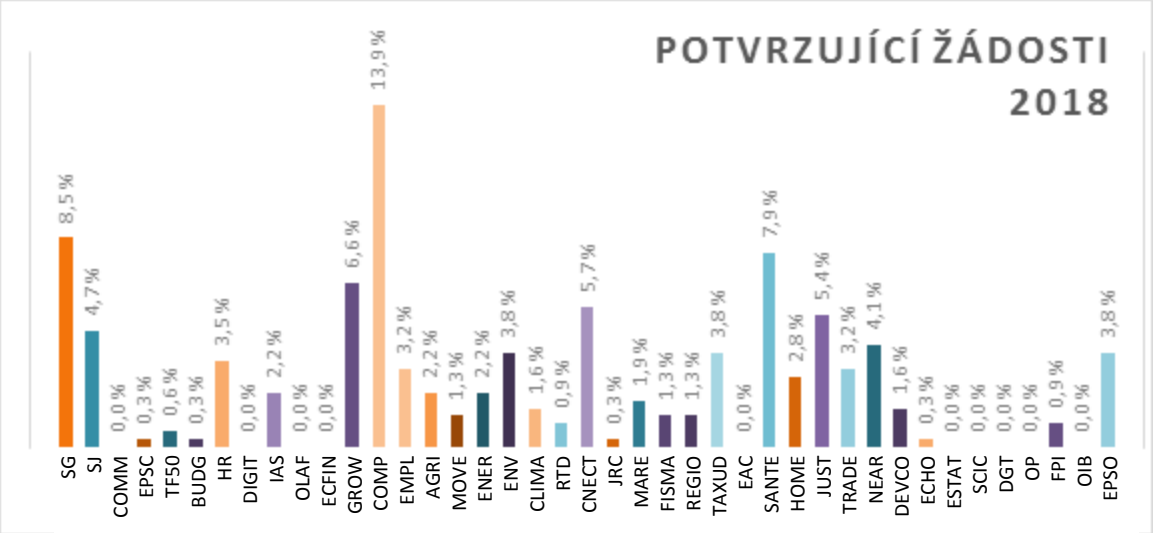


Co se týká **potvrzujících žádostí**, které obdržel Generální sekretariát, nejvyšší podíl se týkal odpovědí na původní žádosti, které poskytlo Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž (13,8 % oproti 19,7 % v roce 2017), za nímž následovaly Generální sekretariát (téměř 8,5 %) a Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin (téměř 7,9 %).

Odpovědi dalších tří útvarů Evropské komise na původní žádosti byly předmětem více než 5 % všech potvrzujících žádostí (Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky, Generální ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie[35] a Generální ředitelství pro spravedlnost a spotřebitele[36]).

Odpovědi zbývajících útvarů Evropské komise poskytnuté na původní žádosti představovaly vždy méně než 5 % žádostí o potvrzující přezkum.

[32] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „TAXUD“.
[33] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „COMP“.
[34] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „MOVE“.
[35] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „CNECT“.
[36] Na něž se ve dvou grafech níže odkazuje jako na „JUST“.

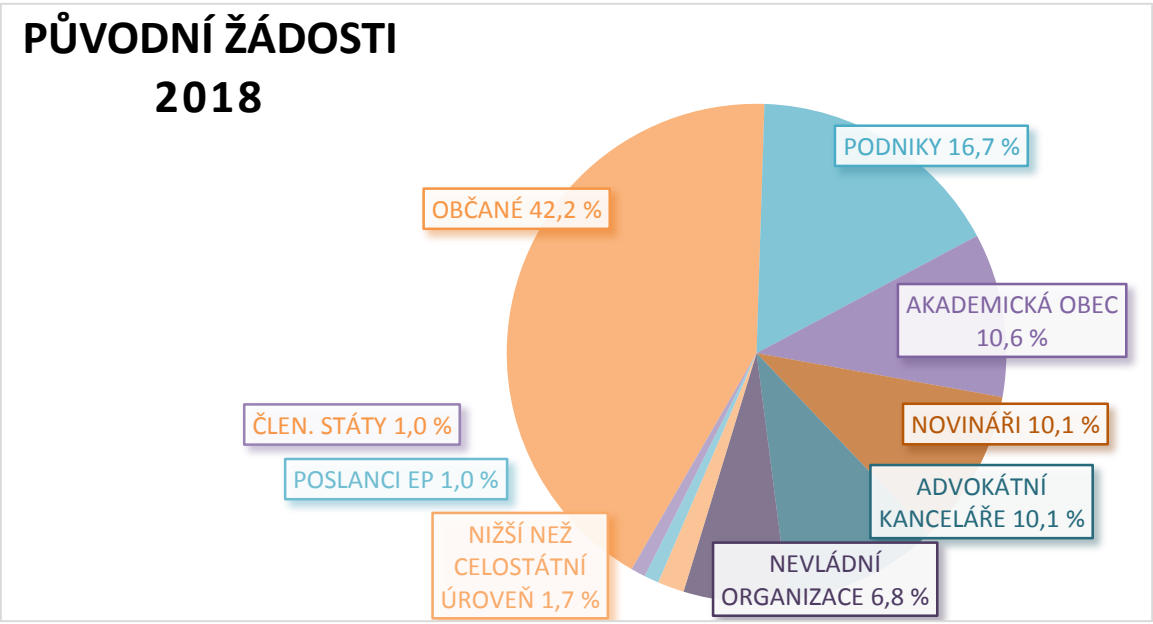


3.3. Společenský a profesní profil žadatelů (tabulka č. 6 v příloze)

Žadatelé mohou ve formuláři žádosti na portálu Europa uvést svůj společenský/profesní profil, a to výběrem jedné z těchto kategorií: občan, akademická instituce, právník, novinář, nevládní organizace, podnik, poslanec Evropského parlamentu, orgány na nižší než celostátní úrovni nebo orgány členského státu[37]. Pro statistické účely zahrnuje profil „občané“ žadatele, kteří uvedli jako svůj profil „občané“, spolu se žadateli, kteří svůj společenský/profesní profil neuvedli.

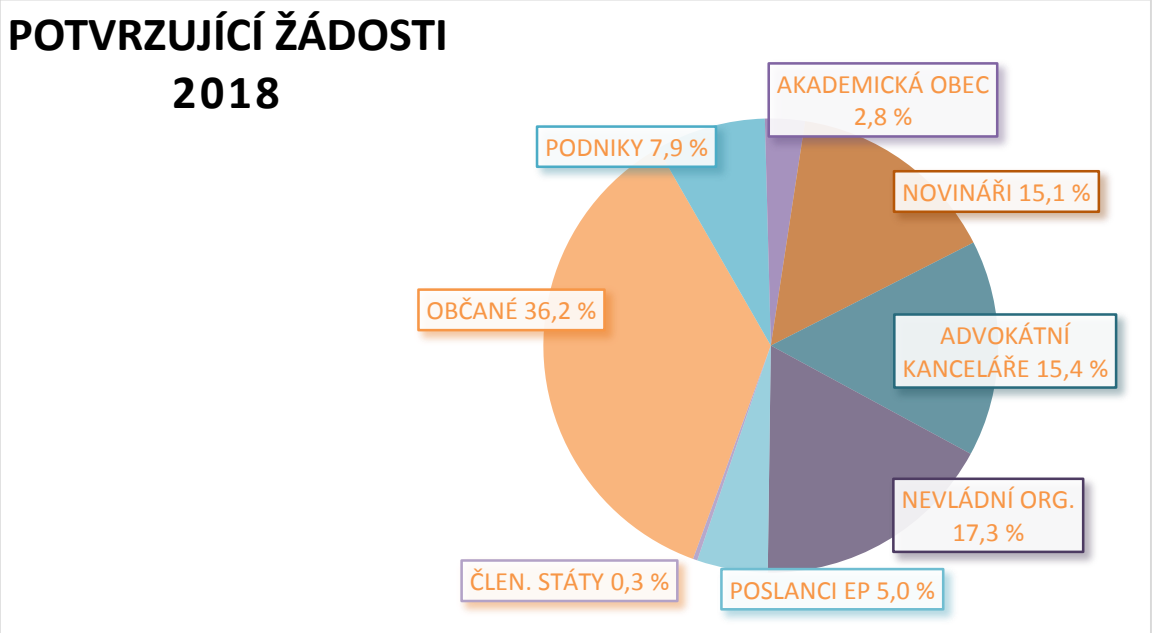
V roce 2018 pocházela většina **původních žádostí** stejně jako v předchozích letech od *občanů*. Tato kategorie žadatelů skutečně předložila přibližně 42,2 % žádostí.

Druhé místo mezi nejplodnějšími žadateli již nepatřilo jako v roce 2017 *akademické obci*, nýbrž *podnikům*, na něž připadalo téměř 16,7 % původních žádostí. Akademická obec se posunula na třetí místo (s přibližně 10,6 %), načež těsně následovaly *advokátní kanceláře* a *novináři* (vždy přibližně s 10,1 %).



[37] Posledně uvedená kategorie je novou kategorií, která byla zavedena v roce 2018 s cílem zohlednit skutečnost, že žádost o přístup k dokumentům mohou v rámci nařízení (ES) č. 1049/2001 podat i vnitrostátní orgány členských států.

Většina **potvrzujících žádostí** v roce 2018 pocházela od *občanů*, na něž připadalo téměř 36,2 % těchto žádostí (v porovnání s 24,7 % v roce 2017). Na druhé místo se zařadily *nevládní organizace*, které podaly vysoký počet potvrzujících žádostí, jež v roce 2018 představovaly 17,3 % (oproti 13,2 % v roce 2017). Třetí místo obsadili *právníci*, kteří podali více než 15,4 % potvrzujících žádostí. Rovněž u *novinářů* došlo k pozoruhodnému nárůstu jejich potvrzujících žádostí, takže se v roce 2018 stali čtvrtou nejaktivnější kategorií, na kterou připadalo 15,1 % potvrzujících žádostí (v porovnání se 7,2 % v roce 2017). S větším odstupem následovaly *podniky* (na něž připadalo téměř 7,9 % těchto žádostí), *poslanci Evropského parlamentu* (5 %), *akademické instituce a skupiny odborníků (think tank)* (2,8 %) a *členské státy* (0,3 %).



3.4. Zeměpisný původ žadatelů (tabulka č. 7 v příloze)

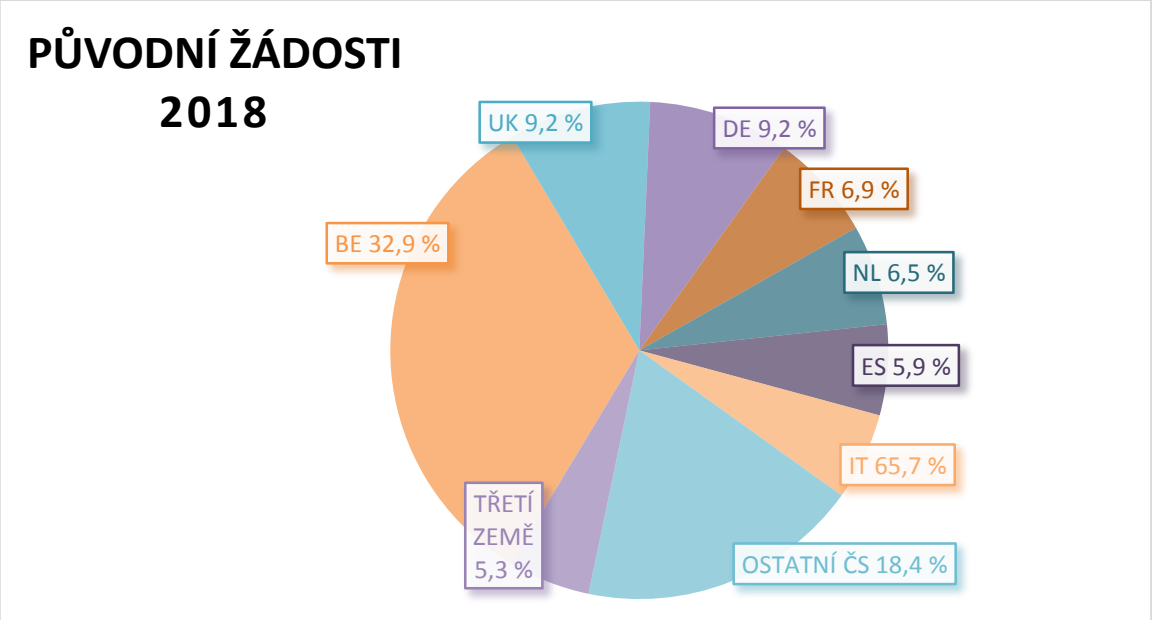
Pokud jde o zeměpisné rozčlenění **původních žádostí**, třemi hlavními zeměmi, z nichž pocházela většina žádostí o přístup k dokumentům, byly stejně jako v roce 2017 Belgie, Spojené království a Německo. V roce 2018 pocházelo z těchto tří zemí přibližně 51,3 % původních žádostí. Konkrétně, největší podíl původních žádostí pocházel i nadále od žadatelů s bydlištěm nebo se sídlem v Belgii (zhruba 32,9 % oproti přibližně 25,7 % v roce 2017).

Druhé bylo Spojené království, z něhož pocházelo více než 9,2 % původních žádostí. Tento počet dokládá výrazný pokles ve srovnání s rokem 2017, kdy Spojené království představovalo zdroj téměř 15,2 % původních žádostí.

Třetí bylo Německo, z něhož pocházelo téměř 9,2 % původních žádostí (v porovnání s téměř 12 % v roce 2017).

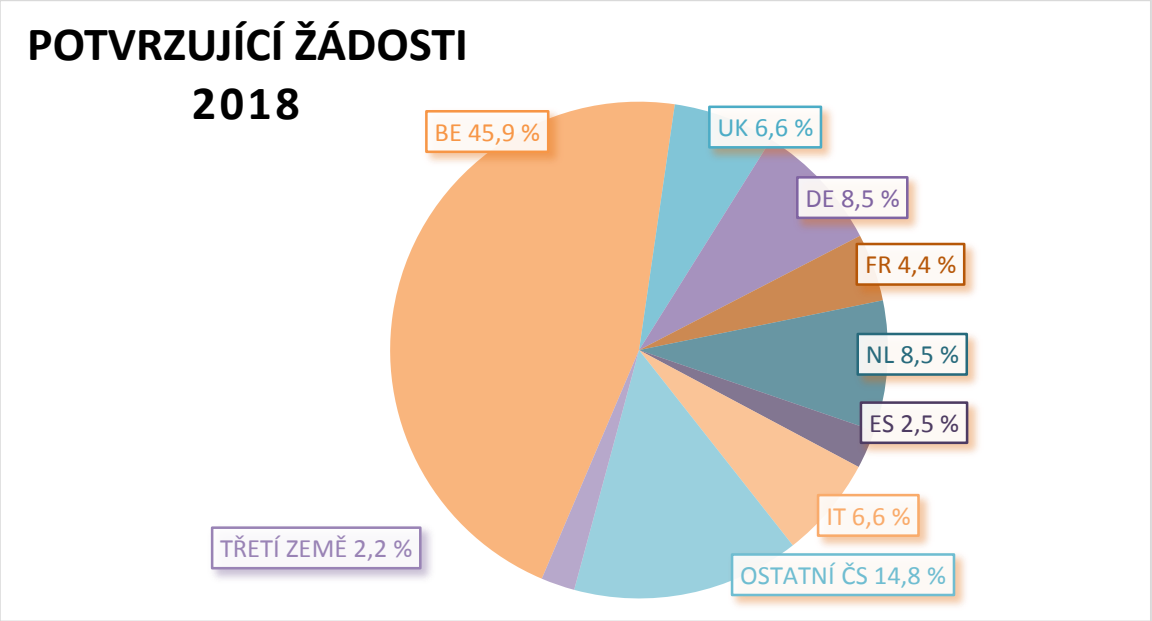
Čtvrté místo obsadila Francie (6,9 % původních žádostí), za níž těsně následovalo Nizozemsko (6,5 %), Španělsko (téměř 5,9 %) a Itálie (5,7 %).

Žádosti pocházející ze zbývajících 21 členských států představovaly méně než 3 % na členský stát. Právo na přístup k dokumentům uplatňovali i nadále rovněž žadatelé, kteří mají bydliště nebo sídlo ve třetích zemích. Počet jejich původních žádostí byl stálý a představoval více než 5,3 % všech původních žádostí (v roce 2017 byl zaznamenán podobný počet, a to téměř 5 %).



Pokud jde o zeměpisné rozčlenění **potvrzujících žádostí**, zdaleka největší podíl žadatelů pocházel stejně jako v předchozích letech z Belgie (vykazující čisté zvýšení s více než 45,9 % těchto žádostí oproti téměř 30,6 % v roce 2017), načež následovalo Německo a Nizozemsko (obě země přibližně 8,5 %). Spojené království, Itálie (každá země 6,6 %) a Francie (4,4 %) byly jedinými dalšími členskými státy, z nichž pocházela více než 4 % žádostí.

Žádosti pocházející ze zbývajících 21 členských států představovaly vždy nejvýše 2,5 %. Potvrzující žádosti od žadatelů s bydlištěm nebo se sídlem ve třetích zemích představovaly téměř 2,2 % všech žádostí (v porovnání s 3,6 % v roce 2017).



4. UPLATŇOVÁNÍ VÝJIMEK Z PRÁVA NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM

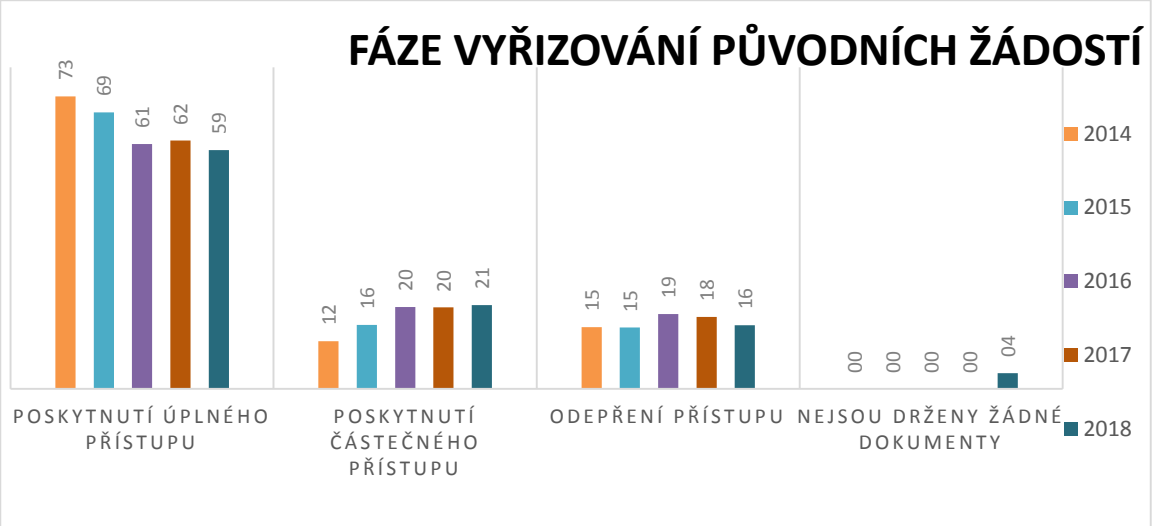
Na právo na přístup k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001 se vztahuje řada zvláštních výjimek, které jsou stanoveny v článku 4 nařízení. Odepření přístupu, úplné či částečné, musí být odůvodněno na základě alespoň jedné z těchto výjimek.

4.1. Typy poskytnutého přístupu (tabulky č. 8 a č. 9 v příloze)

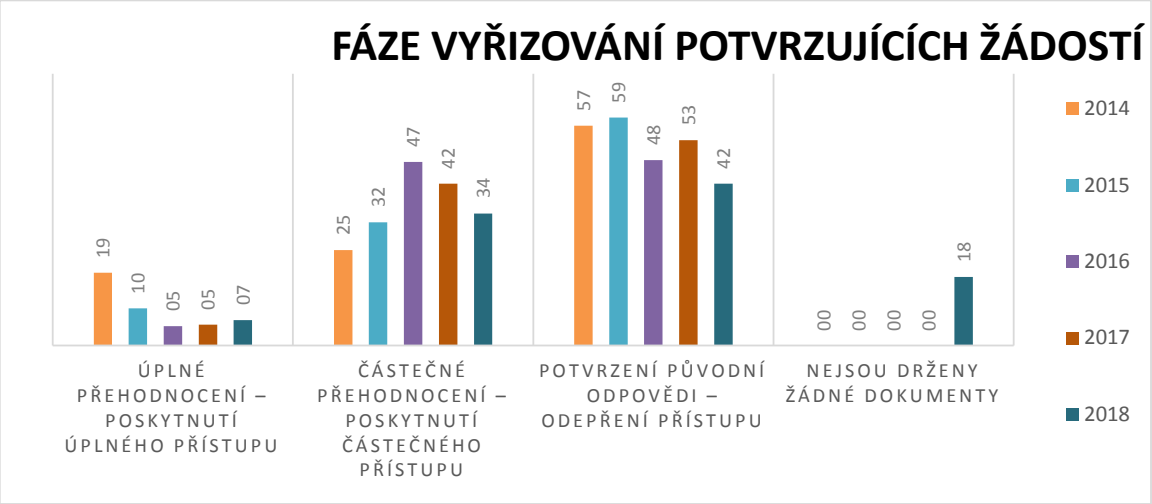
V roce 2018 byl poskytnut úplný nebo částečný přístup k dokumentům ve více než 80,2 % případů ve **fázi vyřizování původních žádostí** (což představuje mírný pokles oproti roku 2017, kdy to bylo 82 %).

Procentuální podíl zcela kladných odpovědí se mírně snížil z 61,8 % v roce 2017 na 59,4 % v roce 2018. Procentuální podíl částečně kladných odpovědí však vykázal mírný nárůst (z 20,3 % v roce 2017 na více než 20,8 % v roce 2018).

Zároveň pokračoval mírný trvalý pokles procentuálního podílu plně zamítnutých žádostí o přístup zaznamenaný od roku 2016 (přibližně 15,8 % celkových žádostí oproti méně než 18 % v roce 2017 resp. 19 % v roce 2016).



V roce 2018 bylo přibližně 41,7 % odpovědí na původní žádosti zpochybněných potvrzujícími žádostmi ve **fázi vyřizování potvrzujících žádostí** potvrzeno (oproti 52,9 % v roce 2017). Podobný procentuální podíl (40,6 %) odpovědí na původní žádosti byl zcela nebo částečně zvrácen (oproti přibližně 47,1 % v roce 2017).

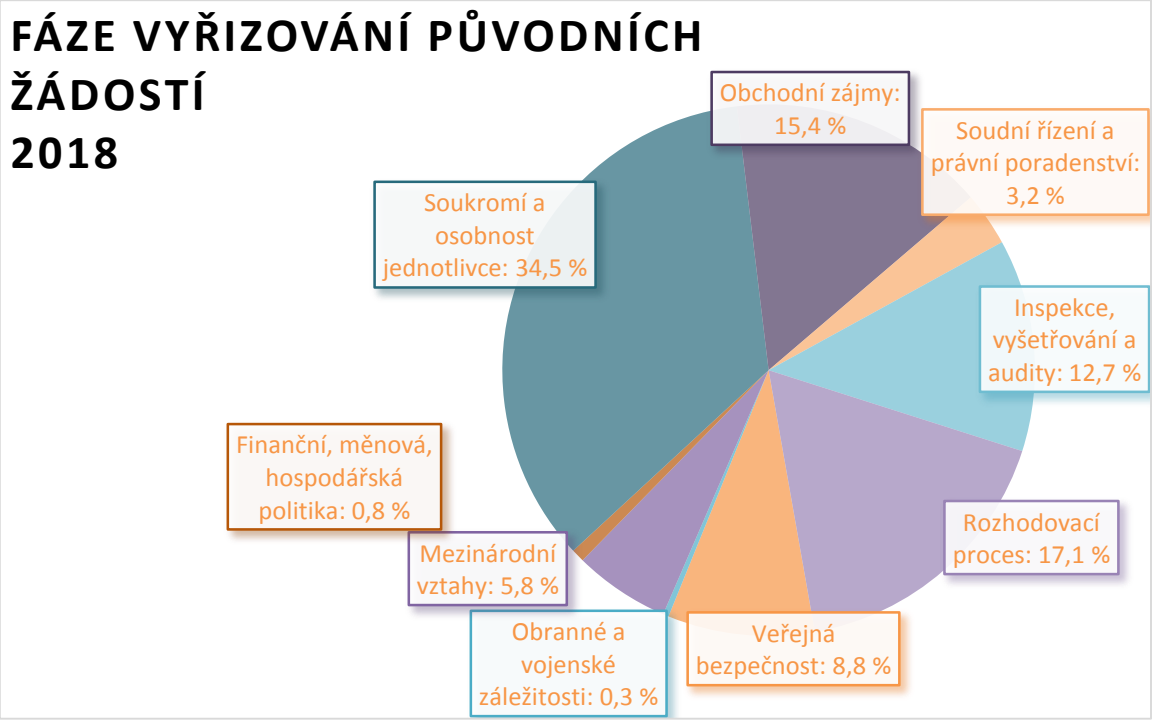


4.2. Uplatňované výjimky z práva na přístup[38] (tabulka č. 10 v příloze)

4.2.1. Fáze vyřizování původních žádostí

Nejčastěji uplatňovanou výjimkou ze strany Evropské komise pro (úplné nebo částečné) odepření přístupu ve fázi vyřizování původních žádostí byla i v roce 2018 ochrana *soukromí a osobnosti jednotlivce*[39]. Tato výjimka byla uplatněna v 34,5 % zamítnutí ve srovnání s téměř 31,4 % v roce 2017. Stejně jako v předchozích letech byla velká část žádostí o přístup zamítnuta kvůli nutnosti redigovat jména zaměstnanců, kteří nezastávají řídicí funkce, nebo zástupců třetích stran uvedená v dokumentech na základě platných právních předpisů v oblasti ochrany údajů.

[38] Podle článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001.
[39] Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1049/2001.



Druhá nejčastěji uplatňovaná výjimka se týká ochrany *obchodních zájmů*[40]. Tato výjimka byla uplatněna ve více než 15,4 % (částečně nebo zcela) zamítnutých žádostí[41].

Na třetím místě těsně následovala výjimka, která má chránit *probíhající rozhodovací proces*[42], s procentuálním podílem využití představujícím více než 15,1 %[43].

Evropská komise uplatňovala rovněž výjimku týkající se ochrany *cílů inspekcí, vyšetřování a auditů*[44], ačkoli v méně než 12,7 % (zcela nebo částečně) negativních odpovědí (v porovnání s téměř 17,7 % v roce 2017). Menší, avšak trvalý pokles, který tyto údaje vyjadřují, dokládá omezenější využívání této výjimky ze strany orgánu.

Relativní uplatňování výjimky z důvodu ochrany *veřejné bezpečnosti*[45] se významně zvýšilo (z 5,4 % v roce 2017 na téměř 8,8 % v roce 2018).

Výjimka týkající se ochrany *mezinárodních vztahů*[46] byla uplatněna v téměř 5,8 % negativních odpovědí na původní žádosti oproti 4 % v roce 2017 a 3,4 % v roce 2016, což tudíž prokazuje mírný, avšak trvalý růst, pokud jde o využívání této výjimky ze strany Evropské komise.

Zbývající výjimky stanovené v nařízení (ES) č. 1049/2001 uplatnil orgán vždy v méně než 4 % odpovědí, v nichž byl zcela nebo částečně odepřen přístup k požadovaným dokumentům ve fázi vyřizování původních žádostí.

[40] Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 2 první odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.
[41] V porovnání s 16,8 % v roce 2017.
[42] Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení (ES) č. 1049/2001.
[43] V porovnání s 16,3 % v roce 2017.
[44] Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.
[45] Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 1 první odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.
[46] Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 1 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.

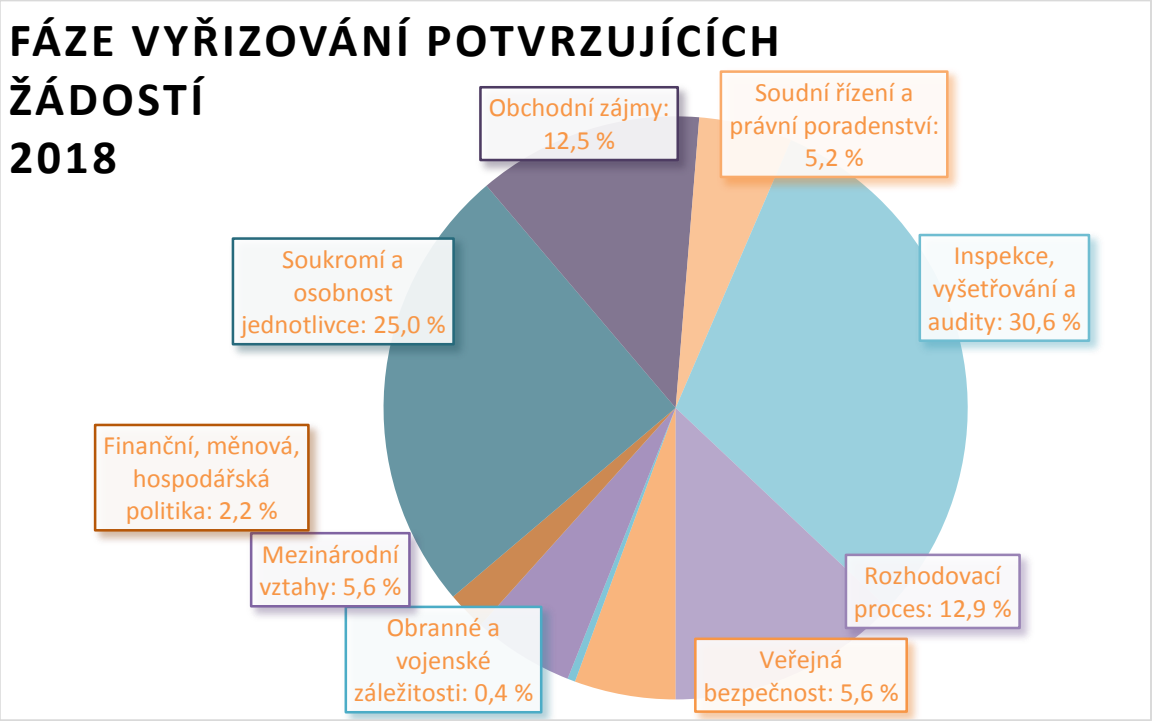
4.2.2. *Fáze vyřizování potvrzujících žádostí*

Nejčastěji uplatňovaným hlavním důvodem pro potvrzení odepření přístupu (zcela nebo částečně) byla stejně jako v roce 2017 ochrana *cílů inspekcí, vyšetřování a auditů* (30,6 % v roce 2018 oproti téměř 35 % v roce 2017).

Výjimka týkající se *ochrany soukromí a osobnosti jednotlivce* obsadila druhé místo (25 % oproti téměř 26,1 % v roce 2017). Výjimka z důvodu ochrany *obchodních zájmů* byla uplatňována méně často (12,5 % v roce 2018 v porovnání s 13,2 % v roce 2017), což ji staví na třetí místo a potvrzuje soustavný pokles jejího využívání, který je zaznamenán od roku 2016 (kdy byla uplatněna v 15,9 % odpovědí potvrzujících odepření přístupu).

Výjimka na ochranu *rozhodovacího procesu* orgánu se umístila na čtvrtém místě s procentuálním podílem jejího uplatnění ve výši 12,9 % (včetně téměř 10,8 % v případě probíhajícího rozhodovacího procesu). Tento údaj prokazuje, že tato výjimka je (jak se zdá) uplatňována méně soustavně (kdy se její využívání již snížilo z přibližně 12,2 % v roce 2017 a 20,2 % v roce 2016).

Výjimky týkající se ochrany *veřejného zájmu*, pokud jde o *mezinárodní vztahy* resp. *veřejnou bezpečnost*, byly pátou orgánem nejčastěji uplatňovanou výjimkou (vždy 5,6 %).



5. STÍŽNOSTI PŘEDLOŽENÉ EVROPSKÉ VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNI PRÁV

V roce 2018 uzavřela evropská veřejná ochránkyně práv 29 stížností týkajících se způsobu, jakým Evropská komise vyřizuje žádosti o přístup k dokumentům[47]. Velká většina těchto stížností (konkrétně 22) byla uzavřena bez zjištění nesprávného úředního postupu[48]. Pro srovnání, v posledních dvou letech uzavřela evropská veřejná ochránkyně práv nižší počet stížností (konkrétně 25 v roce 2017 a 21 v roce 2016), podobný počet stížností (v obou letech dvě) však byl uzavřen s dalšími nebo kritickými poznámkami[49].

V roce 2018 zahájila evropská veřejná ochránkyně práv 29 nových šetření, ve kterých byl hlavním nebo vedlejším prvkem stížnosti přístup k dokumentům, v porovnání s 25 v roce 2017 a 12 v roce 2016.

Tyto statistiky potvrzují významný nárůst zaznamenaný od roku 2017, pokud jde o počet nových šetření[50], a odrážejí rostoucí význam, který evropská veřejná ochránkyně práv přikládá této zvláštní oblasti činnosti.

Tento význam dále dokládá skutečnost, že od února 2018 zavedla evropská veřejná ochránkyně práv s ohledem na stížnosti týkající se přístupu k dokumentům nový tzv. „zrychlený postup“. V rámci tohoto nového postupu se evropská veřejná ochránkyně práv zavázala, že přijme rozhodnutí ohledně toho, zda může či nemůže zahájit šetření, do pěti pracovních dnů a rozhodnutí v souvislosti se šetřeními týkajícími se „přístupu k dokumentům“ do 40 pracovních dnů od obdržení stížností[51].

6. SOUDNÍ PŘEZKUM

V roce 2018 soudy EU v rámci různých soudních řízení dále rozvíjely již tak rozsáhlý soubor judikatury týkající se přístupu k dokumentům orgánů EU. Tato nová judikatura bude představovat další vodítko pro postup Evropské komise podle nařízení (ES) č. 1049/2001.

6.1. Soudní dvůr

V roce 2018 vynesl Soudní dvůr pouze jeden významný rozsudek týkající se opravného prostředku v souvislosti s právem na přístup veřejnosti k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001, kdy byla Evropská komise účastníkem řízení, ve srovnání s osmi v roce 2017.

[47] Statistika se týká případů evropské veřejné ochránkyně práv v souvislosti se všemi útvary Evropské komise kromě Evropského úřadu pro boj proti podvodům.

[48] Čtyři případy s poznámkami: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 případů bylo uzavřeno bez poznámek / dalších opatření.

[49] Viz zpráva Komise o uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v roce 2017, s. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf, dále jen „výroční zpráva o přístupu k dokumentům za rok 2017“.

[50] V roce 2017 bylo zahájeno 25 nových šetření oproti 12 v roce 2016, viz výroční zpráva o přístupu k dokumentům za rok 2017, cit. výše, s. 11.

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

Tento rozsudek byl vynesen v řízení ve věci ClientEarth v. Komise[52]. Jedná se o důležitý rozsudek, neboť objasňuje rozsah pojmu „legislativní dokumenty“ vyžadující větší míru otevřenosti.

Ačkoliv Soudní dvůr uznal skutečnost, že Evropská komise potřebuje prostor pro úvahy, aby mohla přijímat politická rozhodnutí a rozhodovat o předložení případných návrhů, konstatoval, že dokumenty vypracované v rámci posouzení dopadů lze považovat za legislativní dokumenty. Soudní dvůr proto rozhodl, že tyto dokumenty nemohou být chráněny na základě obecné domněnky o nepřípustnosti zpřístupnění vyplývající z čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení (ES) č. 1049/2001, zejména pokud obsahují informace o životním prostředí[53].

Soudní dvůr dále zdůraznil, že pouhá prozatímní povaha dokumentů nemůže sama o sobě odůvodnit uplatnění ustanovení čl. 4 odst. 3 prvního pododstavce nařízení (ES) č. 1049/2001 bez konkrétního a individuálního posouzení[54].

6.2. Tribunál

V roce 2018 vynesl Tribunál v souvislosti s právem na přístup k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001 27 rozsudků týkajících se Evropské komise. Evropská komise byla účastníkem řízení v 26 z nich a přítomna byla v jednom řízení. Ve velké většině těchto případů zvítězilo stanovisko orgánu.

Z těchto výše zmíněných 27 případů vedlo pouze šest z nich k (částečnému) zrušení sporného rozhodnutí orgánu[55], přičemž jedno z nich vzešlo z Parlamentu.

Z pěti případů týkajících se (částečného) zrušení rozhodnutí Evropské komise mimoto pouze čtyři souvisely s (částečným) odepřením přístupu k některým dokumentům ze strany orgánu. Zbývající rozsudek týkající se (částečného) zrušení souvisel s kladným rozhodnutím orgánu o umožnění přístupu veřejnosti k některým dokumentům, které Tribunál považoval za chráněné na základě jiného prvního rámce.

Devatenáct těchto případů mimoto vedlo k úplnému nebo částečnému zamítnutí žaloby na rozhodnutí Evropské komise.

Ve třech případech Tribunál rozhodl, že není třeba rozhodovat, a v jednom případě[56] se žaloba na neplatnost rozhodnutí Evropské komise považovala za nepřípustnou. Další případ se týkal usnesení o výmazu z rejstříku.

---

[52] Rozsudek ze dne 4. září 2018 ve věci C-57/16 P, EU:C:2018:660, dále jen „rozsudek ve věci ClientEarth“.

[53] Tamtéž, bod 101.

[54] Tamtéž, bod 111.

[55] Rozsudek ze dne 5. prosince 2018 ve věci Falcon Technologies International LLC v. Evropská komise, T-875/16, EU:T:2018:877; rozsudek ze dne 3. května 2018 ve věci Republika Malta v. Evropská komise, T-653/16, EU:T:2018:241, rozsudek ze dne 27. listopadu 2018 ve spojených věcech VG, jakožto dědička MS v. Evropská komise, T-314/16 a T-435/16, EU:T:2018:841; rozsudek ze dne 22. března 2018 ve věci De Capitani v. Evropský parlament, T-540/15, EU:T:2018:167; rozsudek ze dne 4. října 2018 ve věci Daimler AG v. Evropská komise, T-128/14, EU:T:2018:643 a rozsudek ze dne 7. února 2018 ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, T-852/16, EU:T:2018:69.

[56] Usnesení ze dne 15. května 2018 ve věci Commune de Fessenheim a další v. Evropská komise, T-726/17, EU:T:2018:291.

V rámci tohoto souboru judikatury, který byl vypracován v roce 2018, objasnil Tribunál záležitosti, které sahají od procesních aspektů až po některé hmotněprávní otázky vyplývající z uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001.

6.2.1. Objasnění některých procesních pravidel

Co se týká procesních pravidel, Tribunál zopakoval své zjištění, že odpověď na původní otázku ve smyslu čl. 7 odst. 1 nařízení nelze v zásadě napadnout s výjimkou mimořádných okolností: je-li stižena vadou, jako je neinformování žadatele o *opravných prostředcích*, nebo jedná-li se o konečné stanovisko orgánu[57].

Pouze potvrzující rozhodnutí může mít právní účinky, které mohou ovlivnit zájmy žadatele, a tudíž být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie[58].

V rámci potvrzujícího rozhodnutí nepředstavuje neinformování žadatele o opravných prostředcích, které jsou k dispozici, porušení základních procesních požadavků, jež může vést k jeho zrušení, nemá-li tento nedostatek vliv na právní situaci žadatele. Tak je tomu v případě, je-li žadatel schopen zjistit, o jaké opravné prostředky se jedná, a podat žalobu na neplatnost sporného potvrzujícího rozhodnutí, a to bez ohledu na nedostatek informací o opravných prostředcích, které jsou v něm k dispozici[59]. Orgán může kromě toho v kterékoli fázi zpracování žádosti, včetně první, určit další dokumenty, které by mohly s touto žádostí souviset[60].

Ačkoliv orgán nemůže být oprávněně kritizován za poskytnutí přístupu k dokumentům na základě údajně nepřesné žádosti, aniž by žadatele požádal o objasnění jeho žádosti, nemůže žádost zamítnout jako nedostatečně přesnou, aniž by si nejprve od žadatele vyžádal další vysvětlení[61].

Tribunál mimoto zdůraznil, že *lhůty* stanovené v článcích 7 a 8 nařízení (ES) č. 1049/2001 mají pouze zajistit rychlé vyřizování žádostí o přístup k dokumentům[62].

Tribunál následně zopakoval, že nedodržení lhůty stanovené v článcích 7 a 8 nařízení (ES) č. 1049/2001 nevede k odnětí pravomoci orgánu přijmout rozhodnutí a nepředstavuje platný důvod pro jeho zrušení[63].

Tento závěr nijak neovlivňuje skutečnost, že lhůta stanovená pro podání žaloby na neplatnost je naopak závazná a má za následek nepřípustnost řízení zahájeného po jejím uplynutí[64].

Tribunál rovněž zopakoval, že prohlášení orgánu ohledně *neexistence dokumentů* těží z presumpce legality[65]. Legalita rozhodnutí orgánu musí být mimoto posouzena podle

[57] Viz rozsudek ze dne 11. prosince 2018 ve věci Arca Capital Bohemia a.s. v. Evropská komise, T-441/17, EU:T:2018:899, body 18–20.
[58] Viz rozsudek ze dne 9. října 2018 ve věci Pint v. Evropská komise, T-634/17, EU:T:2018:662, bod 17.
[59] Viz rozsudek ze dne 5. února 2018 ve věci Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH v. Evropská komise, T-611/15, EU:T:2018:63, body 47–50.
[60] Viz rozsudek ve věci Republika Malta v. Evropská komise, cit. výše, bod 84.
[61] Tamtéž, bod 82.
[62] Tamtéž, bod 85.
[63] Tamtéž, bod 86; rozsudek ze dne 11. července 2018 ve věci Rogesa v. Evropská komise, T-643/17, EU:T:2018:423, body 43 a 48.
[64] Viz usnesení ve věci Commune de Fessenheim a další v. Evropská komise, cit. výše, body 30–31.

skutkových a právních okolností existujících v době jeho přijetí[66], a ve fázi soudního řízení proto nemohou být předložena nová tvrzení týkající se jeho legality[67].

Co se týká *odůvodnění*, které má orgán poskytnout, Tribunál potvrdil, že může spočívat v popisu povahy a obsahu dokumentů, jejichž zpřístupnění bylo odepřeno, kontextu, v němž byly vypracovány, a důvodů odepření přístupu[68].

Účelem odůvodnění je jasně a jednoznačně zveřejnit úvahy orgánu, aby se mohl žadatel seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl provést svůj přezkum[69].

Odůvodnění je proto přiměřené, pokud žadateli umožňuje pochopit a zjistit za prvé, zda požadovaný dokument skutečně spadá do oblasti působnosti uplatněné výjimky, a za druhé, zda je potřeba ochrany související s touto výjimkou skutečná[70].

Orgán tudíž nemusí uvést konkrétní odůvodnění u každého aspektu posouzení, z něhož tyto úvahy vycházejí[71], ani nemusí uvést všechny relevantní skutkové a právní okolnosti[72] a může uvést důvody pro jednotlivé kategorie dokumentů[73].

V některých případech může být navíc dostačující odkaz na důvody uvedené v předchozím rozhodnutí, které bylo žadateli oznámeno[74].

Co se týká posouzení *částečného přístupu*, Tribunál zopakoval, že to je nutné provést s ohledem na zásadu proporcionality. Částečný přístup musí být proto udělen tehdy, pokud lze cíle, který orgán sleduje odepřením přístupu k dokumentu, dosáhnout pouhou úpravou částí, jež by mohly poškodit veřejný zájem, jenž má být chráněn[75].

Není úkolem orgánu určit, co pro žadatele má či nemá smysl[76]. Orgán proto musí zveřejnit části dokumentů, které jsou považovány za „čistě popisné“, pokud neobsahují žádné stanovisko právní nebo strategické povahy, které by spadalo do výjimek, na něž odkazuje[77]. Částečný přístup však není nutný, pokud by vedl k tomu, že dokument je zbaven téměř veškerého svého obsahu[78].

V souvislosti s *konzultacemi s členskými státy*, z nichž dokumenty pocházejí, Tribunál připomenul, že tento požadavek není nutný, pokud se evidentně uplatní jedna z

---

[65] Viz rozsudek ze dne 23. dubna 2018 ve věci Verein Deutsche Sprache eV v. Evropská komise, T-468/16, EU:T:2018:207, bod 35.
[66] Viz rozsudek ve věci Rogesa v. Evropská komise, cit. výše, bod 91; rozsudek ze dne 5. prosince 2018 ve věci Sumner v. Evropská komise, T-152/17, EU:T:2018:875, bod 42.
[67] Viz rozsudek ze dne 27. února 2018 ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, T-307/16, body 133 a 140.
[68] Viz rozsudek ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, cit. výše, bod 89.
[69] Viz rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, bod 80.
[70] Viz rozsudek ze dne 8. února 2018 ve věci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd v. Evropská komise, T-74/16, EU:T:2018:75, bod 77.
[71] Viz rozsudek ve věci Falcon Technologies International LLC v. Evropská komise, cit. výše, bod 69.
[72] Viz rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, bod 80.
[73] Viz rozsudek ve věci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd v. Evropská komise, cit. výše, bod 78.
[74] Viz rozsudek ve věci Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH v. Evropská komise, cit. výše, body 37–38.
[75] Viz rozsudek ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, cit. výše, body 110–111.
[76] Viz rozsudek ve věci Falcon Technologies International LLC v. Evropská komise, cit. výše, bod 102.
[77] Viz rozsudek ze dne 7. února 2018 ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, T-851/16, EU:T:2018:69, bod 120.
[78] Viz rozsudek ve věci Falcon Technologies International LLC v. Evropská komise, cit. výše, bod 104.

výjimek[79]. V rámci zmíněné konzultace však postačuje *prima facie* posouzení námitek členského státu a orgán nemusí provést úplné posouzení těchto námitek[80].

Členský stát však nemá obecné a bezpodmínečné právo veta, pokud se vyžaduje řádné odůvodnění podle článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001[81].

V této souvislosti je třeba uvést, že členský stát může na rozdíl od ostatních třetích stran uplatnit výjimku týkající se ochrany rozhodovacího procesu orgánu, aby tento orgán požádal o odepření přístupu k dokumentu, který pochází z tohoto členského státu[82]. Aby mohl členský stát, který je původcem dotyčného dokumentu, vznést námitku, nemusí mimoto podat předem zvláštní formální žádost[83].

V tomto kontextu musí být v rozhodnutí orgánu zaznamenána nejen skutečnost, že dotyčný členský stát vznesl námitky proti zpřístupnění požadovaného dokumentu, nýbrž také objasněny důvody, které tento členský stát uvedl, aby prokázal, že se použije jedna z výjimek z práva na přístup podle článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001[84].

Je třeba také uvést, že členský stát může vznést jakoukoli námitku zpochybňující legalitu rozhodnutí orgánu v důsledku práva dotčeného členského státu na účinnou právní ochranu, jak je stanoveno v článku 263 Smlouvy o fungování EU[85].

[79] Rozsudek ze dne 19. září 2018 ve věci Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. Evropská komise, T-39/17, EU:T:2018:560, bod 110.
[80] Rozsudek ze dne 8. února 2018 ve věci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd v. Evropská komise, T-74/16, EU:T:2018:75, body 66–67.
[81] Rozsudek ze dne 21. listopadu 2018 ve věci Stichting Greenpeace Nederland a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Evropská komise, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, body 40 a 41.
[82] Viz rozsudek ve věci Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd v. Evropská komise, cit. výše, body 36 až 38 a 40 až 42.
[83] Tamtéž, bod 33.
[84] Tamtéž, bod 56.
[85] Rozsudek ze dne 3. května 2018 ve věci Republika Malta v. Evropská komise, T-653/16, EU:T:2018:241, body 41–42.

Členský stát však s ohledem na rozhodnutí o udělení přístupu k dokumentům nemůže vycházet z procesních vad týkajících se vyřizování původních nebo potvrzujících žádostí ze strany daného orgánu, včetně lhůt, které byly zavedeny pouze ve prospěch žadatele[86].

Tribunál také potvrdil, že porušením *povinnosti týkající se spolupráce* mezi orgánem a členským státem v této souvislosti může být dotčena legalita rozhodnutí orgánu o udělení přístupu k dokumentům pocházejícím z daného členského státu[87].

Evropský soudní dvůr nemá pravomoc vydat zákaz v rámci přezkumu legality aktu podle článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie. V této souvislosti nemůže uložit orgánu rozhodnutí týkající se udělení přístupu k požadovaným dokumentům[88].

Tribunál rovněž potvrdil svou dřívější judikaturu, podle níž již není nutné rozhodovat o žalobě na neplatnost zamítavého rozhodnutí, jakmile orgán, aniž by formálně zrušil napadené rozhodnutí, přijal nové kladné rozhodnutí o poskytnutí přístupu k požadovaným dokumentům, a tím vyhověl požadavku žadatele v plném rozsahu[89].

6.2.2. Objasnění některých hmotněprávních pravidel

V roce 2018 se Tribunál zabýval rovněž několika hmotněprávními pravidly nařízení (ES) č. 1049/2001.

Co se týká výjimky z důvodu *ochrany mezinárodních vztahů*[90], Tribunál v několika případech uznal široký prostor pro uvážení, který má orgán ve svém rámci[91].

Důvodem tohoto širokého prostoru pro uvážení je obzvláště citlivá a zásadní povaha zájmů, které jsou chráněny, a nutnost, aby orgán při přijímání rozhodnutí, které má komplexní a choulostivý charakter, postupoval mimořádně obezřetně[92].

Podle Tribunálu je tento široký prostor pro uvážení, který má orgán k dispozici, v souladu se zásadou striktního výkladu výjimek stanovených v článku 4 nařízení[93].

[86] Tamtéž, body 87 a 88.
[87] Tamtéž, bod 100.
[88] Rozsudek ze dne 9. října 2018 ve věci Sárossy v. Evropská komise, T-633/17, EU:T:2018:663, body 19–20. Viz rovněž rozsudek ve věci Pint v. Evropská komise, cit. výše, bod 19.
[89] Usnesení ze dne 19. července 2018 ve věci Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych v. Evropská komise, T-750/17, EU:T:2018:506, body 15–17.
[90] Stanovena v čl. 4 odst. 1 písm. a) třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.
[91] Viz rozsudek ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, cit. výše, body 40–41. Viz také rozsudek ze dne 11. července 2018 ve věci ClientEarth v. Evropská komise, T-644/16, EU:T:2018:429, body 23–24, napadený kasačním opravným prostředkem; rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, bod 77.
[92] Viz rozsudek ve věci ClientEarth v. Evropská komise, cit. výše, bod 23 a rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, bod 79.
[93] Tamtéž, bod 25.

Tribunál dospěl k závěru, že výjimka týkající se ochrany mezinárodních vztahů proto podléhá omezenému soudnímu přezkumu legality, který je zaměřen na ověření dodržení procesních pravidel a povinnosti uvést odůvodnění, správnosti shrnutí skutkového stavu a neexistence zjevně nesprávného posouzení nebo zneužití pravomoci[94].

Tribunál také zdůraznil závazný charakter výjimky z důvodu ochrany mezinárodních vztahů, jež nemůže být na rozdíl od ostatních výjimek stanovených v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení (ES) č. 1049/2001 zrušena převažujícím veřejným zájmem na zpřístupnění dokumentů[95].

V rámci výjimky týkající se ochrany *soukromí a osobnosti jednotlivce*[96] Tribunál připomenul, že pojem soukromí zahrnuje osobní údaje v profesním kontextu[97]. Touto výjimkou jsou tudíž v zásadě chráněny osobní údaje zaměstnanců orgánů EU, a to bez ohledu na „právo interpelace úředníka“[98].

Tribunál zdůraznil, že by toto právo každopádně nemělo být uplatňováno v rámci mechanismů přístupu k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001[99]. Tribunál dále potvrdil, že nedílnou součástí práva na soukromí je právo na ochranu pověsti a cti jednotlivce[100].

Nárok na určitou ochranu má i pověst subjektu, bez ohledu na jeho veřejnou či soukromou povahu, avšak v rámci výjimky týkající se ochrany *obchodních zájmů*[101]. V rámci této výjimky Tribunál rozhodl, že soukromý podnik, jemuž je svěřeno poslání ve veřejném zájmu, může mít nárok na ochranu své pověsti jako součásti jeho obchodních zájmů, má-li dobrá pověst hospodářského subjektu působícího na trhu zásadní význam pro výkon jeho hospodářských činností na trhu[102].

Tribunál rovněž zopakoval, že podnik ve vlastnictví státu může být považován za podnik mající obchodní zájmy ve smyslu čl. 4 odst. 2 první odrážky nařízení (ES) č. 1049/2001[103].

Tribunál mimoto rozhodl, že citlivé obchodní informace, které podniky poskytují Evropské komisi, jako jsou údaje týkající se jejich obchodních strategií za účelem dodržení regulačního rámce, mohou být chráněny jako „obchodní zájmy“[104].

---

[94] Tamtéž.
[95] Tamtéž, bod 98.
[96] Stanovena v čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1049/2001.
[97] Viz rozsudek ve věci Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. Evropská komise, cit. výše, bod 38 a rozsudek ve věci VG, jakožto dědička MS v. Evropská komise, cit. výše, bod 64.
[98] Tamtéž, body 43 a 44.
[99] Tamtéž, bod 46.
[100] Tamtéž, bod 100. Tribunál vynesl s ohledem na výjimku týkající se ochrany soukromí a osobnosti jednotlivce podle čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1049/2001 další zajímavý rozsudek, a to rozsudek ze dne 25. září 2018 ve spojených věcech Maria Psara a další v. Evropský parlament, T-639/15 až T-666/15 a T-94/16, EU:T:2018:602. Tato zpráva, která se týká provádění nařízení Evropskou komisí, se však tímto rozsudkem nezabývá, jelikož Komise nebyla přímým účastníkem tohoto řízení ani nebyla přítomna v tomto řízení.
[101] Stanovena v čl. 4 odst. 2 první odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.
[102] Viz rozsudek ve věci Falcon Technologies International LLC v. Evropská komise, cit. výše, body 51 a 53.
[103] Viz rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, bod 108.
[104] Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2018 ve věci Deutsche Umwelthilfe eV v. Evropská komise, T-498/14, EU:T:2018:913, bod 133.

Ochrana těchto zájmů (podobně jako ochrana soukromí a osobnosti jednotlivce) může být případně uplatněna po dobu delší, než je maximální lhůta v délce 30 let stanovená v nařízení (ES) č. 1049/2001 s ohledem na ostatní výjimky ze zpřístupnění veřejnosti[105].

Pokud jde o výjimku týkající se ochrany *soudního řízení*, Tribunál zopakoval, že může být uplatněna ve vztahu k dokumentům, které nejsou vypracovány konkrétně v souvislosti s probíhajícím soudním řízením[106].

Tribunál také zdůraznil, že se výjimka týkající se *právního poradenství* může vztahovat i na předběžná interní stanoviska Právní služby Evropské komise vyhotovená za účelem politického dialogu mezi orgánem a zástupci členského státu a třetí země[107].

Tak je tomu zejména tehdy, je-li předběžné stanovisko vyhotoveno za naléhavých okolností v oblasti, která vykazuje vysokou politickou citlivost. Za této situace by zpřístupnění předvídatelným způsobem skutečně narušilo zájem orgánu vyžádat si a získat nezávislá, objektivní a úplná právní stanoviska od svých útvarů s cílem připravit konečné stanovisko[108].

V souvislosti s výjimkou týkající se *cíle vyšetřování*[109] Tribunál připomenul, že pojem „vyšetřování“ je autonomním pojmem práva EU. Musí být proto vykládán tak, aby se zohlednil mimo jiné jeho obvyklý význam, jakož i kontext, v němž k němu dochází[110].

Strukturovaný a formalizovaný postup Evropské komise za účelem sběru a analýzy informací, které orgánu umožní zaujmout postoj v rámci jeho funkcí stanovených Smlouvami, je proto nutno považovat za „vyšetřování“.

Tento postup však nemusí nutně sloužit k odhalení či stíhání trestného činu nebo nesrovnalosti. Pojem „vyšetřování“ může zahrnovat také činnost Evropské komise, jejímž účelem je zjištění skutečností s cílem posoudit danou situaci[111].

[105] Viz rozsudek ve věci Rogesa v. Evropská komise, cit. výše, bod 90.
[106] Viz rozsudek ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, cit. výše, body 69 až 72.
[107] Tamtéž, body 87–88.
[108] Tamtéž.
[109] Stanovena v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.
[110] Viz rozsudek ve věci Daimler AG v. Evropská komise, cit. výše, bod 130.
[111] Tamtéž, body 131-132.

Tribunál dále rozhodl, že výjimka může být i nadále přiměřená, a to uplatněním obecné domněnky důvěrnosti, s ohledem na *pilotní řízení EU*, bez ohledu na jeho (dlouhodobé) dočasné pozastavení po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce[112].

Pokud jde o uplatňování výjimky v souvislosti se *spisy týkajícími se státní podpory*, Tribunál potvrdil existenci domněnky důvěrnosti dokumentů obsažených v těchto spisech a objasnil, že se tato domněnka vztahuje nejen na jednotlivce, nýbrž také na odvětvová šetření[113]. Skutečnost, že dotyčné dokumenty nejsou označeny jako důvěrné, není v tomto ohledu podstatná[114].

V souvislosti s *řízením o nesplnění povinnosti* podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie potvrdil jeho „zvláštní postavení v rámci úpravy přístupu k dokumentům“, jak již uznal Soudní dvůr[115].

Tribunál tudíž připomenul, že znaky řízení o nesplnění povinnosti brání uznání naprosté transparentnosti, a to i v tak citlivé oblasti, jako je životní prostředí[116].

Tribunál proto potvrdil použití obecné domněnky důvěrnosti v souvislosti s dokumenty, které jsou součástí spisu v řízení o nesplnění povinnosti[117], a to bez ohledu na použitelnost zvláštních předpisů, které stanoví restriktivnější rámec než nařízení (ES) č. 1049/2001[118]. Tato obecná domněnka zbavuje orgán možnosti částečného zveřejnění[119].

Pokud jde o vyšetřování týkající se *kartelů*[120], Tribunál potvrdil, že obecná domněnka důvěrnosti uznaná v rámci dřívější judikatury platí bez ohledu na počet dokumentů, jichž se žádost o přístup týká, včetně případů, kdy je předmětem žádosti pouze jeden dokument[121].

Tribunál v této souvislosti zdůraznil, že důležité je kvalitativní kritérium, a sice to, zda se dokumenty týkají stejného řízení, a nikoli kvantitativní kritérium (neboli jinými slovy větší či menší počet dokumentů, jichž se žádost o přístup týká)[122].

[112] Viz rozsudek ve věci Pint v. Evropská komise, cit. výše, bod 38 a rozsudek ve věci Sárossy v. Evropská komise, cit. výše, bod 41.
[113] Viz rozsudek ve věci Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) v. Evropská komise, cit. výše, body 64 a 91.
[114] Tamtéž, bod 106.
[115] Rozsudek ze dne 5. prosince 2018 ve věci Liam Campbell v. Evropská komise, T-312/17, EU:T:2018:876, bod 32.
[116] Tamtéž.
[117] Tamtéž, bod 29.
[118] Tamtéž, bod 33.
[119] Tamtéž, bod 49.
[120] Podle článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie.
[121] Viz rozsudek ve věci Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH v. Evropská komise, cit. výše, bod 71.
[122] Tamtéž, body 72–73.

Obecná domněnka důvěrnosti se proto vztahuje i na obsah spisu, bez ohledu na jeho zvláštní vlastnost v tom smyslu, že nemá samostatnou náplň[123].

Pro tento předpoklad existují čtyři hlavní důvody. Za prvé, obsah organizuje spis týkající se dotčeného řízení, a je tak součástí souboru s řízením souvisejících dokumentů. Zadruhé je dokumentem představujícím seznam všech dokumentů obsažených ve spise, označuje je a identifikuje. Zatřetí je dokumentem, který odkazuje na každý jednotlivý dokument ve spise, je tudíž odrazem všech dokumentů ve spise, jakož i určitých informací týkajících se náplně uvedených dokumentů. Začtvrté, obsah ukazuje všechny kroky, které Komise podnikla v řízení týkajícím se kartelových dohod. Seznam položek tvořících obsah spisu ve věci kartelových dohod tedy může obsahovat relevantní a konkrétní informace o obsahu spisu[124].

V této souvislosti Tribunál potvrdil, že základním kritériem pro uplatnění obecné domněnky důvěrnosti je to, zda je dokument, který je předmětem žádosti o přístup, součástí správního spisu týkajícího se řízení podle článku 101 Smlouvy o fungování Evropské unie[125].

Pokud jde o výjimku týkající se *rozhodovacího procesu*, Tribunál objasnil, že předběžné dohody uzavřené mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí v průběhu třístranných jednání nespadají do působnosti obecné domněnky o nezpřístupňování dokumentů, a to bez ohledu na to, zda dosud probíhá legislativní postup[126].

Tribunál však zdůraznil, že orgánu není bráněno v tom, aby odepřel přístup k legislativním dokumentům, včetně třístranných jednání, v řádně odůvodněných případech na základě výjimky týkající se ochrany rozhodovacího procesu. Tribunál ve skutečnosti konstatoval, že tato výjimka nevylučuje legislativní proces ze své oblasti působnosti[127].

V roce 2018 měl Tribunál rovněž možnost objasnit pojem *převažující veřejný zájem*. Tento pojem hraje v rámci nařízení (ES) č. 1049/2001 zásadní úlohu, neboť může nabýt vrchu nad některými výjimkami, které odůvodňují odepření přístupu k požadovaným dokumentům[128].

Tribunál v této souvislosti připomněl, že je na žadateli, který žádá o přístup, aby zjistil jeho existenci[129]. Všechna tvrzení v tomto ohledu musí žadatel předložit nejpozději ve fázi vyřizování potvrzující žádosti (před tím, než orgán přijme potvrzující rozhodnutí). Ve fázi soudního řízení nelze nové argumenty uplatnit[130].

Žadatel, který se opírá o nepopíratelný převažující veřejný zájem, musí mimoto rovněž prokázat, jak zpřístupnění požadovaných dokumentů přispěje k ochraně tohoto zájmu v daném případě[131].

---

[123] Tamtéž, body 76–78.
[124] Tamtéž, bod 76.
[125] Tamtéž, bod 85.
[126] Viz rozsudek ve věci De Capitani v. Evropský parlament, cit. výše, bod 84.
[127] Tamtéž, bod 112.
[128] Konkrétně výjimky stanovené v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení (ES) č. 1049/2001.
[129] Viz rozsudek ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, cit. výše, bod 97 a rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, bod 127.
[130] Viz rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, bod 133.
[131] Rozsudek ze dne 9. října 2018 ve věci Éva Erdősi Galcsikné v. Evropská komise, T-632/17, EU:T:2018:664, body 44–45.

Tribunál rovněž zopakoval, že obecné aspekty, jako je „zájem na budování důvěry občanů ve vládní instituce“[132] nebo „právo veřejnosti na informace o činnosti orgánů“[133], nemohou samy o sobě odůvodnit existenci převažujícího veřejného zájmu. Tak je tomu zejména v oblastech, v nichž orgán zveřejňuje pravidelné tiskové zprávy[134].

Tribunál však uznal, že žadatelé mohou vycházet ze zásady transparentnosti, aby odůvodnili existenci převažujícího veřejného zájmu, pokud prokáží její „zvláštní význam“ v daném případě[135].

Podle ustálené judikatury však nemá zásada transparentnosti stejnou váhu v závislosti na tom, zda se požadovaný dokument týká legislativní nebo administrativní oblasti činnosti orgánu[136].

Tribunál dále zopakoval, že pojem „převažující veřejný zájem“ je objektivní a obecný. Z toho plyne, že zájem, který mohou mít žadatelé na předložení listinných důkazů u vnitrostátního soudu, nepředstavuje převažující veřejný zájem ve smyslu nařízení. V tomto případě se jedná o soukromý zájem[137]. Evropská komise by neměla být využívána žadateli, kteří chtějí získat přístup k důkazům, jež nejsou k dispozici prostřednictvím jiných kanálů[138].

Žadatelé musí tudíž uplatnit opravné prostředky, které jsou uznávány vnitrostátním právním řádem, a dodržet způsoby získávání důkazů stanovené tímto právním řádem[139]. Soukromý zájem představuje rovněž účel týkající se posouzení schůdnosti vnitrostátního řízení[140].

[132] Rozsudek ze dne 11. prosince 2018 ve věci Arca Capital Bohemia a.s. v. Evropská komise, T-440/17, EU:T:2018:898, bod 76.
[133] Viz rozsudek ve věci Liam Campbell v. Evropská komise, cit. výše, bod 64 a rozsudek ve věci Sumner v. Evropská komise, cit. výše, bod 64.
[134] Viz rozsudek ve věci Liam Campbell v. Evropská komise, cit. výše, bod 64.
[135] Viz rozsudek ve věci Access Info Europe v. Evropská komise, cit. výše, bod 105 a rozsudek ve věci Éva Erdősi Galcsikné v. Evropská komise, cit. výše, bod 49.
[136] Rozsudek ve věci Arca Capital Bohemia a.s. v. Evropská komise, T-441/17, EU:T:2018:899, bod 75.
[137] Viz rozsudek ve věci Sárossy v. Evropská komise, cit. výše, bod 32.
[138] Viz dřívější judikatura: mimo jiné rozsudek ze dne 25. září 2014 ve věci Darius Nicolai Spirlea a Mihaela Spirlea v. Evropská komise, T-306/12, EU:T:2014:816, bod 99.
[139] Tamtéž.
[140] Viz rozsudek ve věci Sumner v. Evropská komise, cit. výše, bod 62.

6.2.3. Objasnění vzájemného vztahu nařízení s dalšími nástroji

V roce 2018 se Tribunál zabýval rovněž otázkou vzájemného vztahu nařízení (ES) č. 1049/2001 a dalších zvláštních nástrojů.

Tribunál za prvé objasnil příslušné oblasti působnosti nařízení (ES) č. 1049/2001 a tzv. *nařízení o společné rybářské politice*[141]. Posledně uvedené nařízení sleduje jiný cíl než nařízení (ES) č. 1049/2001: má zavést režim pro kontrolu, inspekci a vynucování s cílem zajistit dodržování pravidel společné rybářské politiky[142].

Jelikož žádné ustanovení obou nařízení neupravuje výslovně přednost jednoho před druhým, musí být každé z těchto nařízení uplatňováno způsobem, který je slučitelný s použitím druhého z nich a který umožňuje jejich soudržné uplatňování[143].

Z toho vyplývá, že pokud žádost založená na nařízení (ES) č. 1049/2001 usiluje o přístup k dokumentům, jež obsahují údaje ve smyslu nařízení o společné rybářské politice, budou plně použitelná ustanovení posledně uvedeného nařízení týkající se důvěrnosti údajů získaných a vyměňovaných v jeho rámci[144].

Tato ustanovení nejsou zvláštní právní úpravou, která by se odchylovala od obecných pravidel pro přístup veřejnosti k dokumentům, jež jsou stanovena v nařízení (ES) č. 1049/2001, ale podobají se spíše zvláštním pravidlům, jež zajišťují posílenou ochranu určitých údajů[145]. Tribunál proto potvrdil, že předchozí souhlas členského státu představuje absolutní podmínku pro zpřístupnění údajů sdělených tímto členským státem v rámci nařízení o společné rybářské politice[146].

Tribunál za druhé objasnil vzájemný vztah mezi nařízením (ES) č. 1049/2001 a *Aarhuským nařízením*[147]. Posledně uvedené nařízení zavádí do obecného systému přístupu veřejnosti k dokumentům podrobná pravidla týkající se přístupu k informacím o životním prostředí. Tribunál v této souvislosti potvrdil, že se Aarhuské nařízení, které má uplatňovat Aarhuskou úmluvu na orgány a instituce Evropské unie, nepoužije v rámci Evropského společenství pro atomovou energii[148].

Zjištění Tribunálu se zakládala mimo jiné na názvu Aarhuského nařízení, které odkazuje konkrétně na „orgány a subjekty Evropského společenství“ (aniž by se zamýšlelo jeho použití na jiné instituce, jako jsou orgány a subjekty Evropského společenství pro atomovou energii) a v jehož preambuli se odkazuje pouze na Smlouvu o ES[149]. Na

---

[141] Nařízení Rady (ES) č. 1224/2009 ze dne 20. listopadu 2009 o zavedení kontrolního režimu Unie k zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky, o změně nařízení (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 a (ES) č. 1342/2008 a o zrušení nařízení (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1627/94 a (ES) č. 1966/2006, Úř. věst. L 343, 22.12.2009, s. 1 (dále jen „nařízení o společné rybářské politice“).

[142] Viz rozsudek ve věci Republika Malta v. Evropská komise, cit. výše, bod 136.

[143] Tamtéž, body 137 a 140.

[144] Tamtéž, bod 142.

[145] Tamtéž, bod 139.

[146] Tamtéž, body 150, 162 a 173.

[147] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství, Úř. věst. L 264, 25.9.2006, s. 13, (dále jen „Aarhuské nařízení“).

[148] Viz rozsudek ve věci CEE Bankwatch Network v. Evropská komise, cit. výše, body 48–50.

[149] Tamtéž, bod 50.

opatření přijatá podle Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii se nevztahují nutně povinnosti platné v rámci Evropské unie, jelikož Evropské společenství pro atomovou energii a Evropské společenství, nyní Evropská unie, jsou rozdílné organizace, které byly založeny různými smlouvami a mají samostatnou právní subjektivitu[150].

Tribunál mimoto zdůraznil, že Aarhuské nařízení nemá žádný dopad na použitelnost obecné domněnky důvěrnosti v rámci šetření[151]. Tento nástroj rovněž neukládá požadavek na restriktivní výklad důvodů odepření přístupu, jak je zmíněno ve výjimce související s vyšetřováním podle nařízení (ES) č. 1049/2001, pokud jde o dokumenty obsahující informace týkající se emisí do životního prostředí[152].

Tribunál mimoto rozvedl vymezení oblasti působnosti pojmu „informace týkající se emisí do životního prostředí“ podle Aarhuského nařízení[153]. Tento pojem je základem posíleného práva na přístup, vede-li k domněnce převažujícího veřejného zájmu na zpřístupnění (vyjma dokumentů týkajících se šetření, a zejména porušení právních předpisů)[154].

Pojem „informace týkající se emisí do životního prostředí“ proto nezahrnuje veškeré informace, které mají souvislost s emisemi do životního prostředí[155].

Informace o množství emisí CO_2 na tunu vyrobených výrobků mají sice souvislost s emisemi do životního prostředí, nepovažují se však za „informace týkající se emisí do životního prostředí“ ve smyslu Aarhuského nařízení.

Tyto informace o uhlíkové účinnosti se nepovažovaly za informace týkající se emisí do životního prostředí, jelikož neumožňují veřejnosti zjistit celkové množství emisí skutečně uvolněných do životního prostředí konkrétním zařízením (nebo dostatečně předvídatelné množství) ani chemické složení či zeměpisné umístění těchto emisí[156].

[150] Tamtéž, bod 47.
[151] Viz rozsudek ve věci Daimler v. Komise, cit. výše, body 104–105.
[152] Tamtéž, body 99-103.
[153] Viz čl. 6 odst. 1 Aarhuského nařízení.
[154] Tamtéž.
[155] Viz rozsudek ve věci Deutsche Umwelthilfe eV v. Evropská komise, cit. výše, bod 113.
[156] Viz rozsudek ve věci Rogesa v. Evropská komise, cit. výše, body 102–106, napadený kasačním opravným prostředkem.

Podobně informace týkající se schválení účinné látky v některých přípravcích hodnocených na úrovni EU nesouvisejí nutně s emisemi, jejichž uvolnění do životního prostředí je předvídatelné. Používání, podmínky použití a složení přípravků povolených členským státem na jeho území se mohou velmi lišit. Tyto údaje se proto nepovažují za „informace týkající se emisí do životního prostředí“ ve smyslu Aarhuského nařízení[157].

Stejně tak dokumenty odrážející stanoviska, hodnocení a návrhy výrobců automobilů v souvislosti s dostupností dané látky nepředstavují jako takové informace týkající se emisí do životního prostředí ve smyslu Aarhuského nařízení[158]. Tak tomu je zejména v případech, kdy tyto dokumenty neobsahují podrobné údaje o rozsahu a době používání látky nebo o tom, jak tato látka přispěje k vyššímu riziku emisí do životního prostředí[159].

Evropská komise sledovala pozorně vývoj judikatury evropských soudů a vzala na vědomí všechna výše uvedená vysvětlení, která byla poskytnuta v roce 2018. Orgán zejména zajistil, aby byla v případě potřeby upravena jeho správní praxe tak, aby se jimi řídil. Za tímto účelem Generální sekretariát stejně jako v předchozích letech pořádal společně s Právní službou semináře s cílem poskytnout zaměstnancům Evropské komise aktuální informace o nejnovějším významném vývoji judikatury týkající se přístupu k dokumentům.

6.3. Nové probíhající soudní spory[160]

V roce 2018 bylo Tribunálu předloženo jedenáct nových případů týkajících se rozhodnutí Komise podle nařízení (ES) č. 1049/2001[161]. Zároveň bylo Soudnímu dvoru podáno pět opravných prostředků proti rozsudkům Tribunálu ve věcech, v nichž byla Evropská komise účastníkem řízení[162].

[157] Viz rozsudek ve věci Stichting Greenpeace Nederland a Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Evropská komise, cit. výše, bod 90.

[158] Viz rozsudek ve věci Deutsche Umwelthilfe eV v. Evropská komise, cit. výše, bod 111.

[159] Tamtéž.

[160] Ke dni 31. prosince 2018.

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

[162] Konkrétně se jedná o věci Pint v. Komise a Maďarsko, C-770/18 P (kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku Tribunálu ve věci T-634/17); ClientEarth v. Komise, C-612/18 P (kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku Tribunálu ve věci T-644/16); Verein Deutsche Sprache eV v. Evropská komise, C-440/18 P (kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku Tribunálu ve věci T-468/16); Rogesa v. Komise, C-568/18 P (kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku Tribunálu ve věci T-643/13) a Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych v. Komise, C-560/18 P (kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku Tribunálu ve věci T-514/15).

ZÁVĚRY

V roce 2018 hrálo právo na přístup k dokumentům na základě žádosti stanovené v Listině základních práv Evropské unie, ve Smlouvách Evropské unie a nařízení (ES) č. 1049/2001 i nadále klíčovou úlohu při plnění závazku Evropské komise týkajícího se transparentnosti.

Zdá se, že nízký počet žalob a rozsudků týkajících se neplatnosti jejích rozhodnutí v této oblasti dokládá, že Evropská komise obecně usiluje o náležitou rovnováhu mezi právem na přístup a ostatními veřejnými nebo soukromými zájmy, které jsou chráněny na základě výjimek stanovených v nařízení (ES) č. 1049/2001.

Evropská komise zůstává orgánem EU se zdaleka nejvyšším počtem žádostí o přístup k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001. V roce 2018 obdržela nejvyšší počet žádostí od vstupu nařízení v roce 2001 v platnost, a to 6 912 původních žádostí. Většina těchto žádostí se týkala řady dokumentů, ne-li celých spisů.

Tento nárůst počtu žádostí a jejich složitosti znamenal pro orgán na straně jedné rostoucí problém sladit zásadu transparentnosti s vyváženou a účinnou tvorbou politik.

Na straně druhé má nepochybně za následek zpřístupnění vysokého počtu dokumentů veřejnosti s výhradou určitých výjimek. Tyto zveřejněné dokumenty doplnily značné množství informací a dokumentů, které již jsou k dispozici na internetových stránkách Evropské komise díky její politice, jejímž cílem je neustále zvyšovat míru jejího aktivního zveřejňování, a pevnému odhodlání zajistit transparentnost.

Evropská komise vítá rostoucí obecný zájem veřejnosti, který vyvolává její činnost, a soustavně přijímá nové iniciativy, které mají aktivně rozvíjet transparentnost v jejích rozhodovacích procesech.

V roce 2018 to bylo doloženo mimo jiné vstupem v platnost nového kodexu chování členů Evropské komise a nařízení o ochraně osobních údajů, avšak také nebývalou mírou transparentnosti v rámci citlivých jednání o brexitu.

V neposlední řadě se Evropská komise v roce 2018 potýkala v rostoucí míře s novou všudypřítomnou výzvou v souvislosti s transparentností, a to dezinformacemi na internetu. Dezinformace jsou opakem transparentnosti. Orgán proto spolupracoval se všemi zúčastněnými stranami na vymezení jasného, komplexního a široce pojatého akčního plánu[163], který se má zabývat šířením a dopadem dezinformací v Evropě, s cílem zajistit ochranu evropských hodnot a demokratických systémů.

[163] Společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Akční plán proti dezinformacím, JOIN(2018) 36 final ze dne 5. prosince 2018, k dispozici na adrese https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.