

PRÁVO OBČANA EU NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ORGÁNŮ EU

PAVEL SVOBODA*

1. PRÁVNÍ ZÁKLADY PRÁVA NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ORGÁNŮ EU

Právo přístupu k dokumentům je Popelkou mezi právy občana EU: není uvedeno v seznamu čl. 20 an. SFEU, ale jen v čl. 41, 42 Listiny základních práv EU („LZP“) a v čl. 15/3 SEU. Navíc jeho osobní působnost není exkluzivně omezena na občana EU, ale je k dispozici i dalším subjektům práva. Niže budeme nejprve zkoumat právní základy tohoto práva v primárním právu EU, poté jeho podrobnější úpravu v právu sekundárním a uzavřeme krátkým pohledem na jeho aplikační praxi.

1.1 ÚPRAVA PRIMÁRNÍHO PRÁVA

Právo přístupu k dokumentům je v primárním právu upraveno jako základní právo občanů EU i jako princip fungování EU.

Jako princip fungování EU je právo na přístup k dokumentům **prvkem demokracie a právního státu** v EU, **podproblémem řádné správy EU**, zejména jejího pod-problému – **transparentnosti EU**; ten je zakotven v primárním právu EU mnohonásobně. Vymezení právní úpravy přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU je součástí evropské iniciativy pro transparentnost (European Transparency Initiative), vyhlášené Komisí v r. 2005,¹ i když v primárním právu EU se toto právo objevuje již v protokolu č. 17 o právu na přístup k informacím připojenému k Maastrichtské smlouvě; následně bylo potvrzeno ex-čl. 255 Smlouvy o Evropském společenství ve znění Amsterdamské smlouvy, pokud jde o přístup k dokumentům tří hlavních orgánů EU – Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Pravomoci, které členské státy svěřily EU, mají být vykonávány transparentně, rozhodnutí mají být „*přijímána co nejotevřeněji*“ (čl. 10/1 SEU, čl. 15/1 SFEU). Podle čl. 10/3 SEU „*[k]aždý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Roz-*

* Autor je docentem Právnické fakulty UK v Praze a Paneurópské vysoké školy v Bratislavě.

¹ Srov. Zápis ze schůze Komise č. 1721 ze dne 9. listopadu 2005, bod 6; viz také dokumenty SEK(2005)1300 a SEK(2005)1301, cit. in: GRMELOVÁ, N.: Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů, a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa*, 2011, č. 1, s. 33 an.; srov. též TRAUIG, V. P.: Přístup občanů Evropské unie k dokumentům Komise. *Právní rádce*, 2010, č. 11, s. 26–28.

hodnutí jsou přijímána **co nejotevřeněji** a co nejbližší občanům.“ Čl. 11/2,3 SEU podobně stanoví, že „2. [o]rgány udržují otevřený, **transparentní** a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. 3. Za účelem zajištění soudržnosti a **transparentnosti** činnosti Unie vede Evropská komise s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.“ Stejně tak podle čl. 16/8 SEU „Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části, kdy první je určena k projednávání legislativních aktů Unie a druhá nelegislativním činností.“ Čl. 15/1 a 2 SFEU stanoví, že „[s] cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie **co nejotevřeněji**. Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm zasedají veřejně.“ Konečně čl. 298 SFEU stanoví, že „[p]ři plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o **otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu**.“

Princip právního státu – „Unie práva“² – mj. zahrnuje možnost kontroly chystaných či vydaných právních aktů, obsažených ve spisových materiálech.³ Toto právo ovšem není uvedeno v základním katalogu práv občana EU podle čl. 20 Smlouvy o fungování EU („SFEU“). O úmyslu autorů SFEU tento katalog mít jako demonstrativní svědčí i uvozovací slova druhého odstavce čl. 20 SFEU „mimo jiné“.⁴ Občan EU je v souvislosti s právem na přístup k dokumentům EU zmíněn v čl. 42 Listiny základních práv Evropské unie („LZP“).

Konkrétněji je obsah práva na přístup k dokumentům formulován jednak v LZP a jednak v čl. 15/3 SFEU (viz níže).

Jako **základní právo** je právo na přístup k dokumentům EU zakotveno v čl. 41 LZP – ovšem v rámci práva na řádnou správu – takto: „1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. 2. Toto právo zahrnuje především: [...] b) právo každého na **přístup ke spisu**, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství.“

Pokud připustíme, že právo na řádnou správu samo má za součást zásadu transparentnosti, jejíž součástí je právo na přístup k dokumentům, může nás překvapit, že čl. 42 LZP pod názvem „Právo na přístup k dokumentům“ je ohledně tohoto práva obecnější a širší co do věcné působnosti, ale užší co do působnosti osobní: stanoví, že „[k]aždý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnícká osoba se sídlem v člen-

² K principu právního státu – společenství práva srov. např. 314/85 Foto-Frost, bod 16; C314/91 Weber v. Parlament, bod 8; posudek 1/91, bod 21; T-222,327,329/99 Martínez, bod 48; C-354/04 P Gestoras Pro Amnistía, bod 34; C-50/00 Unión de Pequeños Agricultores, bod 38. Srov. též četnou judikaturu ESLP. K témuž principu pod názvem Unie práva srov. C-550/09 E a F, bod 44; C-335/09 P Polsko v. Komise, bod 48; C-584,593,595/10 P Kadi, bod 66.

³ Z četné zahraniční literatury na toto téma srov. zejm. KRANENBORG, H.: Acces to Documents and Data Protection in the European Union. *CMLRev*, 2008, Vol. 45, s. 1079–114; BARTELT, S. – ZEITLER, H. E.: Zugang zu Dokumenten der EU. *EuR*, 2003, s. 487–503; SCHAUSS, M.: L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires. *JTDE*, 2003, s. 1–8 a dále literatura uvedená v LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P.: *European Union Law*. 3rd ed. Sweet & Maxwell, 2011, s. 602; srov. též CHAMBERS, D. – DAVIES, G. – MONTI, G.: *European Union Law*. 2nd ed. Cambridge University Press, 2010, s. 395.

⁴ Dalšími právy občana EU, neuvedenými v čl. 20 SFEU, je mj. právo podílet se na demokratickém životě (čl. 10/3 SEU), právo na projevoování a veřejnou výměnu názorů na všechny oblasti EU (čl. 11/1 SEU) či občanská legislativní iniciativa (čl. 11/4 SEU, čl. 24 SFEU, nař. 211/2011, prov. nař. 268/2012).

ském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič“.

Podrobněji čl. 15/3 SFEU stanoví, že „[k]aždý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě má **právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie** bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s tímto odstavcem.

Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení řádným legislativním postupem.

Každý z výše uvedených orgánů, institucí nebo jiných subjektů zajišťuje transparentnost své činnosti a stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům v souladu s nařízením uvedeným v druhém pododstavci.

Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka podléhají tomuto odstavci, pouze pokud vykonávají své správní funkce.

Evropský parlament a Rada zajistí zveřejnění dokumentů týkajících se legislativních postupů za podmínek stanovených nařízením uvedeným v druhém pododstavci.“

Čl. 15 SFEU nemá přímý účinek, neboť odkazuje na podrobnější úpravu prostřednictvím sekundárního práva⁵ (viz níže).

1.2 ÚPRAVA SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA

Obsah zkoumaného práva je detailněji **obecně** upraven jako právo na přístup k dokumentům Rady, Komise a Evropského parlamentu v nařízení 1049/2001 („Nař.“);⁶ k nařízením jsou v procesu dva návrhy na novelizaci, oba zablokované.⁷ Výchoziskem této úpravy je *zásada co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti*.⁸ Vedle této obecné úpravy existují normy **speciální**, a to dvojího druhu: obsahového a institucionálního.

Speciální institucionální normy jsou vlastní interní pravidla přístupu k dokumentům,⁹ která ostatní orgány EU pak vypracovaly poté, co Rada v tomto směru novelizovala jejich základací nařízení.¹⁰

Obsahové speciální normy představují zejména nařízení 1367/2006 o používání Århuské úmluvy na orgány a instituce ES, dále směrnice 2003/98 o opakovaném použití informací veřejného sektoru a směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, ale také např. čl. 17 a 18/3 nař. 139/2004 o kontrole spojování podniků; tyto dokumenty stanovují minimální standardy, které mají být respektovány v právních rádech členských zemí.

⁵ Srov. stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C-64/05P Švédsko v. Komise, bod 39.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Úř. věst. 2001 L 145, s. 0043–0048.

⁷ Srov. dokument KOM(2008) 229 a dokument KOM(2011) 137, oba zatím zablokované v legislativním procesu; srov. též HARDEN, I.: The Revision of Regulation 1049/2001 on Public Access to Documents. ELP, 2009, Vol. 15, s. 239; GRMELOVÁ, N.: Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů, a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa*, 2011, č. 1, s. 48 an.

⁸ C-506/08 P Švédsko v. My Travel a Komise, bod 75.

⁹ Srov. rozh. Účetního dvora Úř. věst. 2005 C 96,01; rozh. VP-ZVBP Úř. věst. 2011 C 243, 08; rozh. ECB 2004/258, obsahující další důvody pro výjimky v oblasti monetární politiky; srov. T-590/10 Thesing.

¹⁰ Viz Úřed. věst 2003 L 245.

Na **vztah mezi obecnými a speciálními předpisy** se uplatní klasické pravidlo *lex specialit derogat legi generali*: jak konstatoval SDEU ve věci Agrofert, existuje-li speciální úprava přístupu k dokumentům, nelze se zásadně dovolávat obecného nař. 1049/2001.¹¹

K těmto právním dokumentům existuje početná judikatura, zejména na téma vyvážení zájmů jednotlivců na přístupu k dokumentům oproti povinnosti zachovat jistotu jejich důvěrnost (viz níže).

2. OSOBNÍ PŮSOBNOST

V souvislosti s osobní působností práva na přístup k dokumentům EU se nabízí několik podproblémů, vyplývajících z rozdílné definice oprávněných osob i povinných orgánů.

2.1 OPRÁVNĚNÉ OSOBY

Z výše uvedeného vyplývá, že osobní působnost práva na přístup k dokumentům EU, pokud jde o oprávněné osoby, je formulována odlišně v LZP a v SFEU. Zatímco podle čl. 41 LZP je oprávněnou osobou „každý“, podle čl. 42 LZP a čl. 15/3 SFEU je oprávněným „[k]aždý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnícká osoba se statutárním sídlem v členském státě“.

Rozdíl mezi těmito dvěma vymezeními beneficentů zkoumaného práva je přitom evidentní a není malý: spočívá v tom, že osoby bez občanství EU či pobytu a sídla v EU mohou být subsumovány pod pojem „každý“ podle čl. 41 LZP, ne však pod ono sousloví podle čl. 42 LZP a čl. 15/3 SFEU. Oběma okruhům oprávněných osob přitom ale právo na přístup k dokumentům má svědčit. Má tedy být okruh oprávněných odlišný? Podle našeho názoru nikoliv, a to z několika důvodů.

Zprvė, podle našeho názoru jde jen o příklad nedůslednosti, kterých je primární právo EU (zejména po novelizaci Lisabonskou smlouvou) plné.¹² Ponecháme stranou příčinu těchto rozdílných formulací.¹³

Zadruhé, existuje řešení tohoto problému ve prospěch SFEU: podle čl. 52/2 LZP „[p]ráva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených“. Srovnáním shora plně ocitovaných

¹¹ C-477/10 P Komise v. Agrofert, body 57–70.

¹² K mnoha dalším příkladům této nedůslednosti viz SVOBODA, P.: Právnícky, a tudíž politicky nekorektně o Lisabonské smlouvě. *Právní rádce*, 2010, roč. 18, č. 4, s. 17–18.

¹³ Jean-Claude Piris, šéf právní služby Rady, naznačuje, že zárodek tohoto problému tkví ve složení a v práci tzv. Konventu, jenž formoval odmítnutou Smlouvu o Ústavě pro Evropu: „Konvent čítal 220 osob, z nichž přibližně dvě třetiny byly zvolení poslanci (51 procent z národních parlamentů a 14 procent z Evropského parlamentu) a jen 25 procent bylo jmenováno vládami. [...] Práce byly připravovány řídicím výborem, prezidiem, jež se skládalo z dvanácti členů plus jeden pozvaný za každý přístupující stát. Tento orgán měl klíčovou úlohu při přípravě dokumentů a návrhů právních textů, jež se předkládaly plenárnímu jednání Konventu. Na rozdíl od samotného Konventu nepracovalo prezidium veřejně a vlastně bylo dost tajnůstkářské. [...] Nebyl ani právní poradce, ani návrhový či právní výbor: Ke konci práce Konventu malá skupina právních expertů Evropského parlamentu, Rady a Komise na žádost prezidia pomáhala narychlo s kontrolou změn, jež měly být přijaty v části III o pravomocech EU“ (překlad autor). Viz PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, 2010, s. 15–16.

čl. 41 LZP s čl. 42 LZP a čl. 15/3 SFEU bezpochyby dospějeme k závěru, že úprava čl. 15/3 SFEU je podrobnější, a proto je třeba i právo na přístup k dokumentům vykonávat „za podmínek a v mezích“ tohoto ustanovení. Proto osobní působnost čl. 41 LZP co do osob oprávněných je třeba vykládat tak, že tam použité slovo „každý“ znamená „každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě“. Toto řešení potvrzuje i nařízení 1049/2001.

Je odkaz na občany EU v čl. 15/3 SFEU nadbytečný, když jsou tam uvedeny i další fyzické a právnické osoby – rezidenti EU? Podle našeho názoru nikoliv: občan EU má toto právo, i když má bydliště mimo EU, rozhodující je jeho státní příslušnost k některému členskému státu EU. Díky tomuto závěru také můžeme tvrdit, že zkoumané právo patří do diskuse o právech spojených s občanstvím EU, neboť nejde o právo pro jakoukoliv osobu, přestože osobní působnost se na pouhé občany EU – jak z výše uvedeného vyplývá – neomezuje a je poněkud širší.

Návrh na novelizaci nař. 1049/2001 z r. 2008 počítá s tím, že okruh oprávněných osob bude rozšířen na všechny fyzické i právnické osoby bez ohledu na sídlo či místo pobytu (čl. 2/1 návrhu 2008). Jakkoli může být taková změna politicky žádoucí, je ve světle předchozích úvah třeba upozornit na skutečnost, že taková změna by odporovala cit. čl. 52/2 LZP, neboť by se nepohybovala v mezích osobní působnosti čl. 15/3 SFEU, ale využila by širšího prostoru čl. 41 LZP („každý“). I bod 2.2.8 návrhu k rozšíření působnosti nařízení praví, že „[t]oto rozšíření podle stávající Smlouvy není možné, ale tento požadavek bude splněn poté, co vstoupí v platnost smlouva o fungování Unie“. Připomeňme, že návrh je z r. 2008, tedy z doby, kdy Lisabonská smlouva již byla podepsána, přesto se domníváme, že tento závěr návrhu správný není. Patrně nejsme s tímto názorem osamoceni, neboť návrh je zablokován v legislativním procesu. Bude-li navrhovaná změna přijata, půjde podle našeho názoru o změnu protiprávní, napadnutelnou žalobou na neplatnost před SDEU podle čl. 263 an. SFEU z důvodu rozporu se Smlouvami.

2.2 POVINNÉ ORGÁNY

Zatímco osobní působnost práva na přístup k dokumentům EU, pokud jde o oprávněné osoby, je formulována odlišně v LZP a v SFEU, pokud jde o povinné orgány EU, rozdíly v definování zkoumaného práva neexistují: ve všech případech jsou jimi „orgány, instituce a jiné subjekty Unie“. Toto vymezení odráží kategorizaci orgánů EU podle čl. 298 SFEU. Návrh na novelizaci nař. 1049/2001 z r. 2011 upřesňuje, že mezi povinné orgány EU mají spadat „orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie včetně Evropské služby pro vnější činnost“.

Zajímavá otázka v této souvislosti vyplývá ale ze čl. 291 SFEU. Podle tohoto ustanovení „[č]lenské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie“. I když vymezení povinných orgánů je podle výše citovaných ustanovení jednoznačné, neměly by do něj patřit i orgány členských států EU, pokud aplikují právní akty EU? Vždyť podle čl. 51 LZP „[u]stanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při

zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách“ [zvýraznil autor]. Proto i právo na přístup k dokumentům je při aplikaci práva EU adresováno i orgánům členských států EU. Připomeňme, že na úrovni odpovědnosti za škodu je taková logika uplatňována: členský stát, jehož orgány chybně aplikují právo EU, odpovídá za škodu takto vzniklou.¹⁴

Proti tomuto argumentu můžeme postavit podobný argument jako u oprávněných osob: podle čl. 52/2 LZP „[p]ráva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených“. Jelikož úprava čl. 15/3 SFEU je podrobnější než úprava LZP, je třeba i právo na přístup k dokumentům vykonávat „za podmínek a v mezích“ tohoto ustanovení. Proto osobní působnost čl. 41 a 42 LZP co do osob povinných je třeba vykládat tak, že jejich okruh je třeba vymezit v souladu s čl. 15/3 SFEU, tedy bez orgánů členských států. To nepřímě zdůrazňuje i Vysvětlení k Listině základních práv¹⁵ k čl. 42 LZP: „V souladu s čl. 52 odst. 2 Listiny je právo na přístup k dokumentům vykonáváno za podmínek a v rámci omezení stanovených v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.“

I přes toto právní řešení se k dokumentům členských států lze dostat dvojmo: (a) prostřednictvím orgánů EU a (b) na základě vnitrostátních předpisů o přístup k dokumentům.

A) PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ČLENSKÝCH STÁTŮ PROSTŘEDNICTVÍM ORGÁNŮ EU

S možností dostat se k dokumentům orgánů členských států prostřednictvím orgánů EU počítá mj. čl. 4 nař. 1049/2001, ovšem až po konzultaci s těmito orgány; cit. čl. 291 SFEU je proto takovou možností zohledněn. I návrh na novelizaci nař. 1049/2001 z r. 2008 upřesňuje nakládání s dokumenty, pocházejícími ze členských států: „Pokud se žádost týká dokumentu pocházejícího z členského státu, kromě dokumentů předaných v rámci postupů vedoucích k vytvoření legislativního nebo nelegislativního aktu obecného významu, konzultují se orgány členského státu. Orgán, u něhož je dokument uložen, jej zveřejní, pokud členský stát neuvede důvody pro odepření jeho zveřejnění na základě výjimek uvedených v článku 4 nebo podle zvláštních ustanovení v jeho vlastních právních předpisech, které brání zveřejnění dotyčného dokumentu. Orgán zhodnotí přiměřenost důvodů, které členský stát uvede, pokud se zakládají na výjimkách podle tohoto nařízení.“

Z výše uvedeného vyplývá, že nesouhlas členského státu se zpřístupněním dokumentu v době orgánu EU neznamená, že tento dokument zpřístupněn nebude. Nicméně zejména při aplikaci nejcitlivějších výjimek podle čl. 4 nař. 1049/2001 (viz níže), zejména z důvodu bezpečnosti v rámci boje proti terorismu, je SDEU připraven stanovisko státu respektovat a dokument nezveřejnit.¹⁶

¹⁴ Srov. SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 166 an., 199 an. a tam uvedená další literatura a judikatura.

¹⁵ Viz Úř. věst. 2007 C 303/02.

¹⁶ C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P Komise, Rada, Spojené království v. Yassin Abdullah Kadi, bod 127. Srov. SVOBODA, P.: Kadi 2013: tečka za jednou kapitolou protiteroristické judikatury SDEU? *Právní rozhledy*, 2013, č. 23–24, s. 825–827.

B) PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ČLENSKÝCH STÁTŮ NA ZÁKLADĚ VNITROSTÁTNÍCH PŘEDPISŮ O PŘÍSTUPU K DOKUMENTŮM

S existencí pravidel o přístupu k dokumentům na vnitrostátní úrovni lze počítat nejen kvůli principu právního státu, jenž je součástí ústavních zásad všech členských států EU, ale i kvůli jiným mezinárodním dokumentům, jichž jsou členské státy EU signatáři, zejména kvůli Úmluvě Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (2009).¹⁷ Zmiňován bývá v souvislosti s Radou Evropy i čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) – právo na přijímání informací. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ale zatím nedovodila, že by právo na přijímání informací zahrnovalo právo na přístup k úředním dokumentům.¹⁸

V souvislostech aplikace soutěžního práva orgány členských států SDEU odkázal na povinnost členských států uplatňovat svá vlastní vnitrostátní pravidla o přístupu k dokumentům tak, aby nebyla ohrožena účinnost čl. 101 SFEU: „*vnitrostátní soudy musí v rámci výkonu své pravomoci spočívající v uplatňování vnitrostátních pravidel ohledně práva osob údajně poškozených kartelovou dohodou na přístup k dokumentům týkajícím se vnitrostátních řízení o této kartelové dohodě zvážit zájmy odůvodňující sdělení informací a ochranu těchto informací. [...] Nutnost takového zvážení spočívá v tom, že zvláště v oblasti hospodářské soutěže může každé striktní pravidlo, jak ve smyslu absolutního odeprání nahlízet do dotčených dokumentů, tak ve smyslu obecného přístupu k těmto dokumentům, narušit účinné uplatnění zejména článku 101 SFEU a práv, která toto ustanovení přiznává jednotlivcům.*“¹⁹ SDEU tedy stanovuje povinnost a meze používání vnitrostátního pravidla vlastním pravidlem soudcovským a předpokládá existenci vnitrostátních pravidel o přístupu k dokumentům. Odpověď na otázku tedy zřejmě zní kladně, právo EU ukládá povinnost členským státům zpřístupnit svoje dokumenty v mezích jejich vnitrostátních předpisů, pokud takové předpisy neohrožují efektivitu práva EU. Jde tedy o obdobu obecné zásady efektivity.²⁰

3. VĚCNÁ PŮSOBNOST

Otázka po věcné působnosti úpravy má objasnit, na jaké dokumenty se právo na přístup k dokumentům EU vztahuje, tedy co to ony „dokumenty“ jsou. Z výše uvedeného vyplývá, že věcná působnost tohoto práva je formulována odlišně v LZP a v SFEU. Podle čl. 41 LZP jde o právo oprávněné osoby na přístup do „*spisu o něm*“: tato formulace implikuje (a) papírovou podobu dokumentu, (b) dokumenty týkající se osobně oprávněné osoby. Čl. 15/3 SFEU a čl. 42 LZP však toto právo vztahují na „*do-*

¹⁷ Srov. též mj. čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 6, 8 a 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu OSN o přístupu k informacím, veřejné účasti při rozhodování a o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (Aarhus, 1998) a Úmluvu o ochraně jednotlivců se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů (1981; série evropských dohod č. 108).

¹⁸ Srov. rozsudek ESLP ve věci 31475/05 Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko (2009), bod 35, cit. in: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1009–1012.

¹⁹ C-536/11 Donau Chemie, body 30, 31.

²⁰ K zásadě efektivity srov. 199/82 San Giorgio; srov. též šířeji SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 160–161.

kumenty [...] bez ohledu na použitý nosič“, zjevně zahrnující (a) i elektronickou dokumentaci, (b) dokumenty, které se nemusejí osobně týkat oprávněné osoby, ale i všech ostatních dokumentů.

Řešení tohoto rozdílu vidíme podobně jako v předchozích případech, tedy ve prospěch širší definice věcné působnosti zkoumaného práva podle čl. 15/3 SFEU; důvodem toho je opět zásada čl. 52/2 LZP, již dvakrát uvedená a potvrzená poslední větou Vysvětlení k Listině základních práv – k čl. 42 LZP. Potvrzuje to i čl. 2 nař. 1049/2001: dokument znamená „*psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka*“.

Přístupné mají tedy být zásadně všechny (1) **vlastní dokumenty** EP, Rady a Komise včetně těch vypracovaných jejich složkami, výbory, komisemi či externě na zadání těchto orgánů, (2) **dokumenty získané od třetích osob** – států členských i nečlenských, jiných institucí EU či jednotlivců. Oněmi dokumenty mohou být mj. přípravné dokumenty, zajímavé i pro právníky, např. různá interní stanoviska právní služby Rady.²¹

4. OBSAH PRÁVA NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM EU

Základní rysy obecné úpravy práva na přístup k dokumentům jsou – kromě výše uvedených aspektů – tyto:

- instituce mají **povinnost zpřístupnit i jen část určitého dokumentu** v případě, že jeho druhá část je z nějakého důvodu tajná (čl. 4/6 Nař.);²²
- **výjimky** (čl. 4 Nař. – taxativní výčet) jsou mandatorní a diskreční:²³
 - **mandatorní** – k ochraně zájmů třetích osob (čl. 4/1 Nař.): veřejná bezpečnost;²⁴ obranné a vojenské záležitosti; mezinárodní vztahy;²⁵ finanční, měnové nebo hospodářské zájmy EU a členských států, soukromí a osobnosti jednotlivce, zejm. ochrana osobních údajů;²⁶
 - **diskreční** – k ochraně zájmů instituce (čl. 4/2 Nař.): ochrana obchodních zájmů jednotlivců včetně duševního vlastnictví;²⁷ ochrana soudního řízení a právního poradenství;²⁸ ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu;²⁹ autonomie vnitř-

²¹ T-403/05 *My Travel*, body 42-68; C-39/05P *Turco*; C-280/11 P *Access Info Europe* v. Rada, bod 55 an.

²² C-353/99 P *Hautala*; C-353/01 *Olli Mattila*; T-237/02 *Technische Glaswerke*.

²³ K analýze rozsudků o aplikaci těchto výjimek srov. ADAMSKI, D.: How Wide is the Widest Possible? Judicial Interpretation of the Exceptions to the Right of Access to Official Documents. *CMLRev*, 2009, Vol. 46, s. 521. Z rané judikatury SDEU srov. zejm. C-58/94 *Nizozemsko v. Rada*, body 34–37; T-191/99 *Petrie v. Komise*, body 34–35.

²⁴ T-17/10 *Steinberg*; C-478/08 P *Evropaíki Dynamiki*, body 87–88.

²⁵ T-529/09 *Sophie in 't Veld*, bod 23 an.; T-63/10 *Ivan Jurašinovič*; T-496/10 *Melli Bank*, bod 78 an. ke vztahu práva na obhajobu a přístupu k dokumentům při ukládání tzv. chytrých sankcí SZBP.

²⁶ C-266/05 P *Sison*; T-392/07 *Strack*, bod 166 an.; T-190/10 *Egan*; T-300/10 *Internationaler Hilfsfond*, bod 95 an.

²⁷ T-109/05 a T-444/05 *Navigazione Libera*; např. k žádostem třetích osob při řízení o spojování podniků srov. C-404/10 P *Éditions Odile Jacob*, C- 477/10 P *Agrofert*; k žádostem třetích osob poškozených kartelem či zneužitím dominance srov. C-360/09 *Pfleiderer*, T-437/08 *CDC Hydrogène*. Srov. též T-392/07 *Strack*, bod 166 an.; T-344/08 *EnBW*, bod 131 an.; T-339/10 *Cosepuri*; T-6/10 *Sviluppo Globale*; C-478/08 P *Evropaíki Dynamiki*, body 85–86; C-477/10 P *Komise v. Agrofert*, body 49–70; T-339/10 a T-532/10 *Cosepuri*. K následkům neopatrného jednání Komise v této oblasti srov. 145/83 *Adams*.

²⁸ T-529/09 *Sophie in 't Veld*, body 61–103.

²⁹ C-39/05 P *Turco*; T-529/09 *Sophie in 't Veld*, body 61–103; C-477/10 P *Komise v. Agrofert*, body 49–70.

- ního rozhodování (čl. 4/3 Nař.);³⁰ interní dokumenty;³¹ povinná konzultace třetí osoby, o jejíž dokument se jedná (čl. 4/4 Nař.); souhlas členského státu, o jehož dokument se jedná (čl. 4/5 Nař.);³²
- výjimky trvají po dobu nejvýše 30 let, jež může být prodloužena jen z důvodů vysoké sensitivity (čl. 4/7 Nař.);³³
 - výjimky je třeba vykládat **restriktivně**, protože omezují zásadu co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti;³⁴
 - jednotlivé členské státy mohou i nadále uplatňovat svá vlastní pravidla přístupu k dokumentům správních orgánů; v případě nejasností při obdržení žádosti o zpřístupnění dokumentu, který sice drží, ale který byl vytvořen některou z EU institucí, by se však měly na tyto instituce obrátit a případ s nimi konzultovat;
 - orgány EU jsou povinny vytvořit veřejný registr všech oficiálních dokumentů, měly by rovněž publikovat elektronické verze dokumentů na internetu (čl. 11 Nař.);
 - žádosti musí být vyřizovány do 15 pracovních dnů od doručení (čl. 7 a 8 Nař.);
 - nedošlo-li k vyřízení žádosti, žadatel musí cestou potvrzující žádosti požádat o formální odmítnutí žádosti, jež může být předmětem žaloby na neplatnost,³⁵ jinak se může obrátit na unijního ombudsmana (čl. 6–8 Nař.);³⁶
 - odmítavé rozhodnutí je třeba zdůvodnit;³⁷
 - k odmítnutí musí orgán prokázat splnění podmínek stanovených v Nařízení;³⁸ dokonce i dokument, na nějž by se normálně vztahovala výjimka znemožňující přístup, však může být nakonec zpřístupněn, a to pokud veřejný zájem na jeho zveřejnění převáží nad zájmem zachovat jeho důvěrnost (určité výjimky však ani takto prolomeny být nemohou³⁹). Vyšší počet dokumentů není důvodem k odmítnutí.⁴⁰

5. APLIKAČNÍ PRAXE

Komise publikuje zprávy o aplikaci nař. 1049/2001, naposledy tak učinila v r. 2013 za rok 2012. Ze zprávy vyplývá, že počet žádostí uplatňovaných podle tohoto nařízení rok od roku roste: 2006: 3841, 2008: 5197, 2012: 6014. Přibližně 21 % tazatelů jsou akademici, 14 % advokátní kanceláře, 10 % neziskový sektor; zbytek je nezařaditelný. To doktrína nepovažuje za dobrý signál za předpokladu, že EU dnes má přes

³⁰ C-506/08 P Švédsko v. My Travel a Komise; T-392/07 Strack, body 231–246.

³¹ T-344/08 EnBW, body 151–170; T-300/10 Internationaler Hilfsfond, body 127–175; C-477/10 P Komise v. Agrofert, body 71–79.

³² C-135/11 P IFAW; T-59/09 SRN v. Komise; z těchto judikátů vyplývá, že nesouhlas členského státu se zpřístupněním dokumentu ale neznamená absolutní veto.

³³ Srov. nař. 354/83/EHS, Euratom o otevíření veřejnosti historických archivů EHS a Euratomu, podstatně pozměněné nař. 1700/2003.

³⁴ T-264/04 WWF European Policy Programme, bod 39; C-506/08 P Švédsko v. My Travel a Komise, bod 75.

³⁵ T-331/11 Besselink.

³⁶ C-362/08 Internationaler Hilfsfonds, bod 57.

³⁷ C-353/01 Olli Mattila.

³⁸ T-194/04 The Bavarian Lager.

³⁹ T-36/04 API; srov. též T-471/08 Toland; T-250/08 Batchelor.

⁴⁰ T-42/05 Williams, body 85–87.

500 mil. obyvatel.⁴¹ Odmítnutí z důvodu výjimky se dočká 17 % žádostí (2008: 13 %), částečného zpřístupnění pak 9 % (2008: 3 %).

Nelze však brát na lehkou váhu svědectví o smutných zkušenostech s reálným požadováním takových dokumentů.⁴² Proto se také připravuje novelizace výše uvedeného nařízení.

Evropský ombudsman ve výroční zprávě za r. 2011 uvádí, že 23 % stížností k němu se týká odmítnutí přístupu k dokumentům EU nebo nedostatečných odpovědí na příslušné žádosti.⁴³ Podle průzkumu občané EU cítí nespokojenost se současným stavem a vyjadřují zájem zejména k těm dokumentům, které by umožnily zjistit, jaké postoje zastávaly jednotlivé členské státy v Radě v neveřejné části jednání.⁴⁴

K aplikaci výjimek je zvlášť instruktivní rozsudek C-280/11 P Access Info Europe v. Rada z 17. října 2013 – potvrzení T-233/09, kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Rady, jímž byl sdružení Access Info Europe odepřen přístup k některým informacím obsaženým ve zprávě ze dne 26. listopadu 2008, zaslané generálním sekretariátem Rady pracovní skupině Rady pro informace, týkající se – paradoxně – návrhu nového nařízení o přístupu veřejnosti k dokumentům EP, Rady a Komise. Rada se dovolávala čl. 4/3/1 uvedeného nařízení, jenž stanoví: „*Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.*“

Konkrétně šlo o utajení identity členských států při jednáních o návrzích unijní legislativy. EP a Rada jsou tak povinni zveřejňovat dokumenty související s legislativními procedurami. Rada byla ve svých argumentech (zejména udržovat efektivitu rozhodovacího procesu) podporována mj. Českou republikou. Konkrétně podle bodu 55 rozsudku „*Rada neprokázala výchozí předpoklad, na němž založila své argumenty, a sice skutečnost, že zpřístupnění identity delegací vedlo k takovému tlaku veřejnosti, že tyto delegace již nemohly předložit jediný návrh směřující k omezení.*“ Význam rozsudku je zásadní: nejde jen o transparentnost, ale o to, že jednotlivé národní delegace se nebudou moci ukrývat za netransparentní legislativní proces a potom doma tvrdit, že danou legislativu jim vnutil Brusel.

6. ZÁVĚR

Dá se uzavřít, že přes výše uvedenou nespokojenost doktríny s mírou využití potenciálu nařízení 1049/2001 jde o právní úpravu, která se těší zájmu jak akademické, tak především advokátní sféry: ta při soukromoprávním vymáhání evropsko-právních nároků (např. v oblasti hospodářské soutěže) se výhod tohoto nařízení ještě musí naučit používat. Z ústavněprávního pohledu je navíc potěšitelné, že EU dostává

⁴¹ Srov. CHAMBERS, D. – DAVIES, G. – MONTI, G.: op. cit. v pozn. p. č. 3, s. 386.

⁴² Srov. např. ZBÍRAL, R.: Unijní transparentnost aneb zklamání eurohujera v praxi; dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz>.

⁴³ Dostupné na <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/activities/annualreports.faces>.

⁴⁴ The Citizens' Report Participation, Ethics and Transparency: What Citizens Want from Brussels. Dostupné mj. na <http://www.eu.citizens.org>.

nárokům, které ve zkoumané oblasti pro členské státy vyplývají ze standardů Rady Evropy; z tohoto pohledu jde o významný příspěvek k fungování demokratických a lidskoprávních principů na úrovni EU, neboť přístup k úředním dokumentům je právem považován právě za podmínku skutečného fungování demokracie.

THE RIGHT OF EU CITIZENS TO ACCESS TO EU INSTITUTIONS' DOCUMENTS

Summary

The right to access to EU documents is one of the rights the beneficiary of which are (but not only) EU citizens. This right is not listed in the fundamental rights catalogue of EU Citizen under Article 20 of the Treaty on Functioning of the EU, but is enshrined in Article 15(3) TFEU and Article 42 of the Charter of fundamental Rights of the EU; thereby it is not only an EU fundamental right but an EU principle as well. These primary EU law provisions are specified in Regulation 1049/2001. This right is of interest to both academic and legal practitioners, namely of those involved in private law enforcement of EU law-based claims (e.g. competition); therefore it is a subject to very dynamic case-law of the EU Court of Justice.

Key words: access to documents, transparency, EU citizen

Klíčová slova: přístup k dokumentům, transparentnost, občan EU