



V Bruselu dne 15.9.2020
COM(2020) 561 final

ZPRÁVA KOMISE

**o uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům
Evropského parlamentu, Rady a Komise v roce 2019**

Obsah

Úvod.....	2
I. Širší program transparentnosti	4
II. Přístup k dokumentům	10
1. Rejstříky a internetové stránky.....	12
2. Spolupráce s ostatními orgány podle nařízení (ES) č. 1049/2001	12
3. Analýza žádostí o přístup	13
3.1. Počet žádostí (viz tabulky č. 3 a č. 4 v příloze).....	13
3.2. Podíl žádostí podle jednotlivých generálních ředitelství a útvarů Evropské komise (viz tabulka č. 5 v příloze).....	15
3.3. Společenský a profesní profil žadatelů (tabulka č. 6 v příloze)	17
3.4. Zeměpisný původ žadatelů (tabulka č. 7 v příloze)	19
4. Uplatňování výjimek z práva na přístup k dokumentům	21
4.1. Typy poskytnutého přístupu (tabulky č. 8 a č. 9 v příloze).....	21
4.2. Uplatňované výjimky z práva na přístup (tabulka č. 10 v příloze)	23
4.2.1. Fáze vyřizování původních žádostí	23
4.2.2. Fáze vyřizování potvrzujících žádostí.....	24
5. Stížnosti předložené evropské veřejné ochránkyni práv	25
6. Soudní přezkum	26
6.1. Soudní dvůr	26
6.1.1. Objasnění některých hmotněprávních pravidel.....	27
6.1.2. Objasnění některých procesních pravidel	28
6.2. Tribunál	28
6.2.1. Objasnění některých hmotněprávních pravidel.....	29
6.2.2. Objasnění některých procesních pravidel	31
6.3. Soudní případy zahájené proti Evropské komisi v roce 2019	33
ZÁVĚRY.....	34

Úvod

Rok 2019 byl pro evropské instituce rokem výrazných změn vzhledem k parlamentním volbám¹, nové strategické agendě Evropské rady na období 2019–2024² a nové Evropské komisi.

V roce 2019 podnikla Evropská komise další kroky, aby dostala svému pevnému odhodlání zvýšit transparentnost, odpovědnost a důvěru evropských občanů v orgány EU.

V červenci 2019 představila Ursula von der Leyenová své politické směry Komise pro období 2019–2024: „Unie, která si klade vyšší cíle – Moje agenda pro Evropu“³. Jedním ze šesti hlavních cílů pro Evropu je prioritou „nového impulsu pro demokracii“, která zahrnuje potřebu větší transparentnosti, zejména s ohledem na legislativní proces⁴.

Dne 27. listopadu 2019 během plenárního zasedání ve Štrasburku hlasovala velká většina členů Evropského parlamentu pro Komisi Ursuly von der Leyenové.

Dne 1. prosince 2019 nastoupila Komise vedená Ursulou von der Leyenovou do funkce. Hlavními zásadami fungování nové Komise se stala transparentnost spolu se zásadami koležiality a účinnosti⁵. Pracovní metody výslovně odkazují na právo přístupu veřejnosti k dokumentům, které je stanoveno v nařízení (ES) č. 1049/2001⁶.

Zajištění účinnosti práva občanů na přístup k dokumentům, které mají orgány k dispozici, je základním kamenem závazku Evropské komise k transparentnosti⁷.

Toto právo je zakotveno v článku 42 Listiny základních práv Evropské unie a v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a v nařízení (ES) č. 1049/2001. Odráží zásadu otevřenosti v činnosti orgánů, která je stanovena jak v článku 1 Smlouvy o Evropské unii, tak v článku 298 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Nařízení (ES) č. 1049/2001 tuto zásadu otevřenosti stanovenou ve Smlouvách o EU jasně vymezuje⁸.

¹ V květnu 2019 byla zaznamenána rekordní účast v evropských volbách ve výši 50,66 %, viz <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/cs/turnout/>.

² V červnu 2019 se Evropská rada dohodla na agendě EU pro příštích pět let. „Nová strategická agenda na období 2019–2024“ stanoví prioritní oblasti, na které se zaměří práce Evropské rady a které budou sloužit jako vodítko pro pracovní programy ostatních orgánů EU, viz <https://www.consilium.europa.eu/cs/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>.

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_cs.pdf.

⁴ Tamtéž, s. 21.

⁵ Viz sdělení předsedkyně Komisi ze dne 1. prosince 2019 „Pracovní metody Evropské komise“, P(2019) 2, dostupné na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>.

⁶ Tamtéž, s. 17. Nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Úř. věst. L 145, 31.5.2001, s. 43 (dále jen „nařízení (ES) č. 1049/2001“).

⁷ 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.

⁸ Rozsudek ze dne 28. června 2012, Evropská komise v. Agrofert Holding a.s., C- 477/10 P, EU:C:2012:394, bod 88.

Podle 2. bodu odůvodnění uvedeného nařízení „[p]řehlednost umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost[...]“.

V čl. 17 odst. 1 nařízení (ES) č. 1049/2001 se dále stanoví, že každý orgán zveřejňuje výroční zprávu o provádění nařízení v předchozím roce.

Tato výroční zpráva za rok 2019 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 unie, to jsou její občané a na ně se soustředí její činnost. Podpora a usnadnění širšího zapojení občanů do Evropské unie s hodnotami, které představuje, je nejvyšší prioritou Evropské komise.

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

V roce 2019 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.

Zlepšování právní úpravy⁹

V průběhu celého roku 2019 bylo zlepšování právní úpravy i nadále jádrem tvorby politiky Evropské komise. Začátkem roku 2019 pokračovala Komise ve svém přezkumu programu pro zlepšování právní úpravy z roku 2015, aby posoudila jeho pozitivní i problematické aspekty.

Dne 15. dubna 2019 přijal sbor členů Komise sdělení nazvané „Zlepšování právní úpravy: hodnocení a potvrzení závazku“, ve kterém byly shrnuty výsledky hodnocení¹⁰. Veřejná konzultace ukázala, že úroveň znalostí týkajících se možností podílet se na tvorbě politik Komise je stále poměrně nízká.

Závěrem bylo ve sdělení uvedeno, že nedílnou součástí způsobu práce Komise bude i nadále všeobecná poptávka po zlepšování právní úpravy. Sdělení rovněž obsahovalo příslib dosažení dalších zlepšení v budoucnu¹¹.

Hlavním cílem Evropské Komise bylo podpořit zapojení Evropanů a občanské společnosti do svých činností v oblasti tvorby politik. Orgán proto rozsáhle investoval do zajištění nástrojů umožňujících takové zapojení, čímž pro zúčastněné strany vytvořil příležitosti k přispívání v průběhu celého politického cyklu.

V roce 2019 se počet veřejných konzultací přeložených do všech jazyků EU nadále zvyšoval¹². Portál „Podělte se o svůj názor“¹³, který poskytuje zúčastněným stranám jedno internetové kontaktní místo, na němž se mohou dozvědět více o činnostech Komise v oblasti tvorby politik a předložit své připomínky, názory a jiné informace, navíc v roce 2019 zaznamenal více než 800 000 návštěv. Průměrný počet odpovědí na veřejné konzultace a zpětných vazeb se značně liší, ale celkově roste.

⁹ Lepší právní úprava spočívá v opatřeních zavedených Evropskou komisí s cílem dosáhnout lepších výsledků pro občany a podniky EU prostřednictvím otevřenější, transparentnější a fakticky podložené tvorby politik.

¹⁰ Toto sdělení doprovázel pracovní dokument útvarů Komise a sdělení shrnující názory konzultovaných úředníků Komise, všechny jsou dostupné na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.

¹¹ Viz sdělení, cit. výše, s. 6.

¹² Tamtéž, s. 8.

¹³ Portál je dostupný na: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>.

Závěrem lze říci, že úsilí Evropské komise o to, aby zlepšování právní úpravy bylo v jádru rozhodovacího procesu, bylo úspěšné. Konzultace a transparentnost jsou dvě oblasti, u nichž se zúčastněné strany domnívají, že Evropská komise od roku 2015 dosáhla největšího pokroku. Sdělení uznává, že zlepšování právní úpravy se stále více stává nedílnou součástí institucionální kultury Evropské komise a je široce podporováno zúčastněnými stranami, které se chtějí smysluplněji zapojit do tvorby politiky této instituce.

Souběžně s tímto vývojem pokračovala Komise ve spolupráci s Evropským parlamentem a Radou v práci na plánovaném společném legislativním portálu s cílem spustit jej co nejdříve, v souladu se závazkem v interinstitucionální dohodě o zdokonalení tvorby právních předpisů z roku 2016. Portál poskytne databázi informací pokrývající celý legislativní proces takovým způsobem, který je snadno přístupný široké veřejnosti bez odborného zázemí.

A konečně, Evropská komise uvítala iniciativy finského předsednictví Rady Evropské unie ve druhé polovině roku 2019, jejichž cílem bylo podpořit transparentnost legislativního procesu a aktivně zveřejňovat některé dokumenty vznikající během vyjednávání.

Evropská občanská iniciativa

Evropská občanská iniciativa je právo zakotvené v čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii a v čl. 24 prvním odstavci Smlouvy o fungování Evropské unie¹⁴.

Evropská občanská iniciativa je nástroj určený k posílení účasti občanů na demokratickém životě Evropské unie tím, že jim umožňuje přímo požádat Evropskou komisi, aby předložila návrh právních aktů Unie k provádění Smluv¹⁵.

V roce 2019 spoluzákonodárci¹⁶ přijali nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě, které bylo zveřejněno dne 17. května 2019¹⁷. Toto nové nařízení přináší řadu strukturálních a technických vylepšení, díky nimž je evropská občanská iniciativa uživatelsky přívětivější a přístupnější, méně zatěžující a snadněji použitelná pro organizátory a příznivce tak, aby se usnadnila vyšší účast evropských občanů na demokratickém procesu

¹⁴ Obě ustanovení byla zavedena Lisabonskou smlouvou. Ustanovení čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii stanoví, že „nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv“. Ustanovení čl. 24 prvního odstavce Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že „Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem formou nařízení ustanovení o postupech a podmínkách požadovaných pro předložení občanské iniciativy ve smyslu článku 11 Smlouvy o Evropské unii, včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají“.

¹⁵ Evropské občanské iniciativy byly jako nástroj pro určování programu v rukou občanů spuštěny dne 1. dubna 2012, poté, co vstoupilo v platnost nařízení o evropské občanské iniciativě, které provedlo ustanovení Smlouvy a stanovilo příslušný procesní rámec.

¹⁶ COM(2017) 482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=EN>.

Unie. Nový regulační nástroj se navíc snaží posílit sledování evropských občanských iniciativ jakožto nástroje na podporu demokratické debaty v Evropské unii¹⁸.

Etika a transparentnost členů Evropské komise

Ve svých politických směrech předsedkyně podpořila vytvoření nezávislého orgánu, který by byl společný pro všechny orgány EU. Předsedkyně se zavázala, že v zájmu dosažení tohoto cíle bude úzce spolupracovat s ostatními orgány¹⁹.

Dne 24. června 2019 zveřejnila Evropská komise první výroční zprávu²⁰ o uplatňování nového kodexu chování²¹ pro své členy za rok 2018 v souladu se svým závazkem uvedeným v čl. 13 odst. 4 kodexu. Zpráva mimo jiné shrnuje hlavní změny zavedené novým kodexem, které přispívají k dosažení nejvyšších etických standardů a transparentnosti, které se od členů Evropské komise očekávají²².

Evropská komise navíc v únoru 2019 vydala podrobné a praktické pokyny týkající se etických standardů pro členy Komise, kteří vedli kampaň před květnovými volbami do Evropského parlamentu²³. Evropská komise, podporovaná Evropským parlamentem, se skutečně rozhodla umožnit svým členům aktivně se účastnit politické kampaně, aniž by z orgánu museli dočasně po celou dobu kampaně odstoupit, pokud dodržují specifické etické postupy²⁴.

V průběhu roku 2019 Evropská komise dále pravidelně aktualizovala internetovou stránku Europa věnovanou etice komisařů a bývalých komisařů²⁵ tak, že pravidelně vkládala rozhodnutí Evropské komise a zápisy ze zasedání týkající se schválených zaměstnání bývalých evropských komisařů.

Rejstřík transparentnosti

¹⁸ Evropská komise pravidelně přezkoumává, jak evropská občanská iniciativa funguje. Svá zjištění uvádí ve zprávách Evropskému parlamentu a Radě. Evropská komise již vydala dvě zprávy v roce 2015 a 2018. Další zpráva by měla být vydána do 1. ledna 2024.

¹⁹ Cit. výše, s. 21.

²⁰ K dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf.

²¹ 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“. Tento nový kodex vstoupil v platnost dne 1. února 2018 a nahradil předchozí Kodex chování komisařů ze dne 20. dubna 2011.

²² To znamená: 1) rozšíření povinného oznámení o činnostech bývalých členů sboru komisařů po skončení funkčního období; 2) možnost, aby byli členové Komise voleni ve volbách do Evropského parlamentu, aniž by museli od Komise čerpat neplacené volno na volby; 3) definice „střetu zájmů“; 4) dalekosáhlé prohlášení o zájmech; 5) zveřejňování informací o cestovních výdajích každého komisaře každé dva měsíce a 6) začlenění pravidla do kodexu chování, že jak členové sboru komisařů, tak i členové jejich kabinetu, se setkávají pouze se zástupci zájmových skupin, kteří jsou registrováni v rejstříku transparentnosti, a zveřejňují informace o svých schůzích atd.

²³ K dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

²⁴ Např. i) informování předsedy Komise o tom, že mají v úmyslu účastnit se evropské volební kampaně a jakou úlohu mají v rámci kampaně hrát; ii) zajištění institucionální kontinuity a dalšího plnění svých povinností; iii) zdržení se využití lidských a materiálních zdrojů pro činnosti spojené s kampaní; iv) rozlišování mezi výroky učiněnými v jejich funkci členů evropského orgánu a výroky učiněnými v roli účastníků kampaně během akcí s veřejným vystoupením; atd.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_cs.

Transparentnost zastoupení zájmů je klíčová, aby mohli občané sledovat jednotlivé činnosti a případný vliv těch, kteří usilují o ovlivnění legislativního procesu EU. Rejstřík transparentnosti zřízený od roku 2011²⁶ objasňuje různé sledované zájmy, včetně toho, kdo je sleduje a s jakou úrovní zdrojů. Rejstřík tak umožňuje zvýšenou veřejnou kontrolu, přičemž dává občanům, sdělovacím prostředkům a zúčastněným stranám možnost sledovat činnosti a potenciální vliv zástupců zájmových skupin.

Na základě těchto skutečností Evropská komise předložila v roce 2016 návrh, aby byl současný rejstřík transparentnosti povinný²⁷. Návrh zahrnuje podepsání nové interinstitucionální dohody týkající se Evropského parlamentu, Komise a poprvé taky Rady EU. Interinstitucionální jednání o tomto návrhu stále probíhají.

V roce 2019 jednali vyjednavací všech tří orgánů o návrhu povinného rejstříku transparentnosti. Účelem těchto rozhovorů bylo prozkoumat způsoby, jakby bylo možné podmínit interakce se zástupci zájmových skupin předchozí registrací v rejstříku transparentnosti tak, aby registrace pro lobbisty byla v podstatě povinná. Ačkoli se přístupy mezi jednotlivými orgány stále liší, tyto tři orgány zhodnotily vývoj týkající se budoucího zřízení společného rejstříku.

Evropská komise v této souvislosti i nadále vyzývala Evropský parlament a Radu, aby prozkoumaly možnosti, které by jim umožnily uplatňovat pravidlo „žádné jednání bez registrace“. Všechny tři orgány zopakovaly své společné ambice dosáhnout významného zlepšení současného stavu a souhlasily s pokračováním v diskusích.

Mezitím se rejstřík transparentnosti nadále rozšiřoval a 31. prosince 2019 obsahoval nejméně 11 899 záznamů, včetně 1 592 nových registrací²⁸.

Na internetových stránkách rejstříku transparentnosti byla zveřejněna aktualizovaná prohlášení o ochraně soukromí týkající se subjektů zapsaných v rejstříku, schůzek se zástupci zájmových skupin a zpracování upozornění a stížností²⁹.

Na základě těchto skutečností byl rejstřík transparentnosti, který je provozovaný Evropským parlamentem a Evropskou komisí, v roce 2019 stále hlavním modelem, který by orgány veřejné správy po celé Evropě měly následovat.

Transparentnost EU s ohledem na brexit

V roce 2019 plnila Evropská komise i nadále svůj závazek zajistit co nejvyšší míru otevřenosti v souvislosti s bezprecedentními jednáními o vystoupení Spojeného království z EU. Komise systematicky zveřejňovala všechny návrhy stanovisek pro jednání, stanoviska EU, prezentace, programy jednání a návrh a konečné znění dohody o vystoupení.

²⁶ Dohoda mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o zřízení rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politiky EU, (Úř. věst. L 191, 22.7.2011, s. 29), nahrazena v současné době platnou dohodou mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí o rejstříku transparentnosti pro organizace a osoby samostatně výdělečně činné, jež se podílejí na tvorbě a provádění politiky EU (Úř. věst. L 277, 19.9.2014, s. 11).

²⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF>.

²⁸ Viz připravovaná výroční zpráva za rok 2019 o činnosti rejstříku transparentnosti.

²⁹ Jsou dostupná na adrese: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public>.

Od roku 2017 do roku 2019 zveřejnila Komise na svých internetových stránkách aktivně celkem více než 120 dokumentů týkajících se brexitu. Útvary Komise navíc odpověděly na 10 937 dopisů občanů a vyřídily kolem stovky žádostí o přístup k dokumentům. Většina těchto žádostí o zveřejnění dokumentů byla vyřešena kladnými odpověďmi, například žádosti o úplný seznam jednání se zúčastněnými stranami a jejich zápisy.

Evropská komise je i nadále plně odhodlána zachovat tuto velmi vysokou úroveň transparentnosti, pokud jde o provádění dohody o vystoupení a během nadcházejících jednání o budoucím vztahu mezi EU a Spojeným královstvím.

Obchodní politika

Obchodní politika má dopad na občany EU. Evropská komise proto naslouchá všem příspěvkům tak, aby politika EU přesně odrážela hodnoty a zájmy společnosti jako celku. V souladu s tím je tato politika vytvořena na základě příspěvků občanů EU, které jsou učiněny před procesem vyjednávání, během něj i po jeho skončení.

V roce 2019 představovaly transparentnost a spolupráce s veřejností i nadále základní prvky v rámci obchodní politiky, aby byla zajištěna demokracie, důvěra veřejnosti a odpovědnost.

Evropská komise nadále systematicky zveřejňovala informace ve všech fázích obchodních jednání. Komise tedy veřejně sdílí návrhy předložené Radě týkající se návrhů směrnic pro vyjednávání preferenčních obchodních dohod³⁰, zprávy o jednotlivých kolech jednání³¹, prvotní návrhy EU k jednání, posouzení dopadů na udržitelnost a sjednané znění, jakmile je vypracováno v dohodnuté konsolidované verzi³². Evropská komise navíc aktivně oslovovala zúčastněné strany, aby od nich obdržela konkrétní vstupní údaje potřebné k dosažení fakticky podložené obchodní politiky EU ve všech fázích. V roce 2019 uspořádala Komise tři velké veřejné konzultace týkající se obchodu³³.

Výše uvedená opatření vycházejí z proaktivního transparentního přístupu k obchodní politice, který Evropská komise již uplatňuje.

Program „Evropa pro občany“

³⁰ Například dne 18. ledna 2019 Evropská komise zveřejnila v rámci svého závazku k transparentnosti své návrhy směrnic pro vyjednání týkající se obchodních jednání se Spojenými státy a současně je předložila členským státům EU.

Viz https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_19_502.

³¹ Dne 30. ledna 2019 byla zveřejněna prozatímní zpráva o pokroku, která poskytuje podrobný přehled o současném stavu jednání se Spojenými státy. Ve zprávě byly podány informace o činnosti výkonné pracovní skupiny a byla v ní uvedena řada konkrétních opatření, díky nimž by regulační spolupráce mohla transatlantický obchod v oblastech – jako jsou léčivé přípravky, zdravotnické prostředky a kybernetická bezpečnost – prostřednictvím snížení regulačních překážek usnadnit.

³² V červenci 2019 tedy Evropská komise zveřejnila znění obchodní dohody mezi EU a sdružením Mercosur, která byla vyhlášena dne 28. června 2019, a to bez ohledu na skutečnost, že by znění mohlo podléhat dalším úpravám, a to i v důsledku procesu právního přezkumu. Viz <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

³³ Pro více informací k těmto třem konzultacím viz https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019.

Tento program nazvaný „Evropa pro občany“ stanovený na období 2014–2020³⁴ je důležitým nástrojem, který motivuje občany EU k tomu, aby byli informovanější, zapojili se do diskuse a hráli významnější úlohu v rozvoji EU. V roce 2019 pokračovala Evropská komise v organizaci mnoha iniciativ a činností v rámci tohoto programu³⁵.

Závěr

V roce 2019 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.

³⁴ Nařízení Rady (EU) č. 390/2014 ze dne 14. dubna 2014, kterým se zavádí program „Evropa pro občany“ na období 2014–2020, Úř. věst. L 115, 17.4.2014, s. 3.

³⁵ Pro více informací viz https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_cs#documents.

II. Přístup k dokumentům

Právo na přístup k dokumentům stanovené v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, který byl proveden nařízením (ES) č. 1049/2001, bylo i v roce 2019 jedním ze základních kamenů programu transparentnosti přijatého Evropskou komisí.

Právo veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů souvisí s demokratickou povahou těchto institucí³⁶. 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 nejbližší občanovi“³⁷. Tento cíl je zopakován v článku 10 Smlouvy o EU. Článek 298 Smlouvy o fungování Evropské unie navíc stanoví, že „při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu“.

V tomto rámci poskytovala Evropská komise v roce 2019 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 2019. Vychází ze statistických údajů, které jsou shrnuty v příloze³⁸.

Tyto statistiky podávají přehled o počtu žádostí obdržných v roce 2019 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 kódování³⁹.

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 v téměř 78 % z celkem 7 445 případů ve fázi vyřizování původních žádostí a ve fázi vyřizování potvrzujících žádostí byl širší či dokonce úplný přístup poskytnut v 53,4 % z celkem 296 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

³⁶ Viz 2. bod odůvodnění v preambuli nařízení (ES) č. 1049/2001.

³⁷ Viz 1. bod odůvodnění v preambuli nařízení (ES) č. 1049/2001.

³⁸ Není-li uvedeno jinak, statistiky uvedené v této zprávě se zakládají na číslech získaných z aplikací IT Evropské komise dne 31. prosince 2019, jež byla aktualizována na základě následných oprav kódování. Procentuální podíly v textové části zprávy jsou zaokrouhleny na nejbližší desetinné místo.

³⁹ Z tohoto důvodu se mohou údaje uvedené v této zprávě a v předchozích zprávách mírně lišit.

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“.

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, a to v úzké spolupráci s Právní službou. Toto oddělení rovněž spravuje rozsáhlý informační systém Evropské komise pro vyřizování původních a potvrzujících žádostí o přístup k dokumentům: systém GestDem a ve spolupráci s oddělením Generálního sekretariátu pro digitální řešení a efektivitu procesů vyvíjí nový systém, a to EASE („Elektronický přístup k dokumentům Evropské komise“).

Cílem projektu EASE je navrhnout a vyvinout jednotné kontaktní místo, elektronické a plně integrované IT řešení pro podávání a zpracování žádostí o přístup k dokumentům Komise. Zkoumá se s konečným cílem přiblížit rozhodovací proces EU jejím občanům a učinit jej nákladově efektivnějším než současný systém GestDem.

Během první poloviny roku 2019 projektový tým nadále shromažďoval a vymezoval obchodní potřeby pro nový systém, což zahrnovalo organizování seminářů s pracovníky s přístupem k dokumentům z generálních ředitelství. Kromě toho byly vypracovány a schváleny dva klíčové dokumenty projektového řízení, obchodní případ a zakládací listina projektu, které objasňují cíle, obchodní potřeby a vlastnosti budoucího systému, jakož i časový rozvrh a výstupy.

Druhá polovina roku 2019 byla vyhrazena pro obchodní analýzu systému řízení případů (dokončena na začátku roku 2020), včetně rozhovorů s uživateli z různých útvarů Komise.

Kromě toho zahájil projektový tým ve spolupráci s Generálním ředitelstvím pro informatiku práci na studii umělé inteligence, jejímž cílem je identifikovat „případy užití“, kdy by techniky umělé inteligence mohly zjednodušit zpracování žádostí o přístup k dokumentům. Projekt, který má být vytvořen počátkem roku 2021, se skládá ze dvou částí, konkrétně:

- (1). nového online portálu umožňujícího občanům i) předkládat žádosti o přístup k dokumentům Komise a mít o těchto žádostech přehled, ii) komunikovat s Komisí a iii) hledat dříve zveřejněné dokumenty, a dále

(2). nového systému pro řízení případů umožňujícího zaměstnancům Komise registrovat, přidělovat a zpracovávat žádosti o přístup k dokumentům. Nahradí systém GestDem, stávající informační systém používaný pro tento účel.

Nakonec by měl nový projekt EASE zajistit zvýšenou transparentnost a přiblížit občany rozhodovacímu procesu EU.

Bez ohledu na tyto očekávané významné pokroky v oblasti IT ukazuje stále rostoucí počet nových žádostí o přístup k dokumentům a zvýšená poptávka po transparentnosti potřebu přidělit Evropské Komisi dostatek lidských zdrojů. To zaručuje řádné vyřizování žádostí o přístup k dokumentům ve stanovených lhůtách a dosažení nejlepších výsledků pro občany.

1. REJSTŘÍKY A INTERNETOVÉ STRÁNKY

V roce 2019 bylo do rejstříku dokumentů Komise vloženo 18 337 nových dokumentů (viz tabulka č. 1 v příloze), jež spadají do kategorií C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC nebo SWD⁴⁰.

Internetové stránky věnované přístupu k dokumentům na portálu *Europa*⁴¹ v roce 2019 zaznamenaly 6 642 návštěvníků a 10 112 zhlédnutých stránek (viz tabulka č. 2 v příloze)⁴².

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.

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 2019 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.

Kromě toho se dne 24. září 2019 Evropská komise zúčastnila odborného semináře, který uspořádalo finské předsednictví Rady Evropské unie na téma „Budoucnost transparentnosti EU“. Tento seminář poskytl platformu pro inkluzivní diskuse o budoucnosti transparentnosti

⁴⁰ 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 vysokého představitele; 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.

⁴¹ Přístup k dokumentům: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_cs.htm.

⁴² Tyto údaje vyplývají z používání nového algoritmu od roku 2018, který poskytuje přesnější statistické údaje. Údaje proto nejsou srovnatelné s údaji, které byly získány za roky před rokem 2018.

nejen s odborníky z orgánů a agentur EU, ale také s občanskými společnostmi a akademickou obcí.

V rámci této společné diskuse o konkrétních opatřeních vedoucích ke zvýšení transparentnosti během nadcházejícího legislativního období zhodnotila Evropská komise judikaturu týkající se přístupu k dokumentům a prozkoumala, jak nařízení (ES) č. 1049/2001 v průběhu tohoto období obstálo⁴³. Seminář byl zakončen potvrzením, že bylo dosaženo významného pokroku v otevřenosti EU, že je však ještě třeba vykonat mnoho další práce⁴⁴.

3. ANALÝZA ŽÁDOSTÍ O PŘÍSTUP

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

▪ Původní žádosti

Jak dokládá níže uvedený graf, v roce 2019 dosáhl počet původních žádostí 7 445. Tento údaj odráží pozoruhodný nárůst o téměř 7,7 % v porovnání s rokem 2018 a o 11 % oproti roku 2014⁴⁵. Evropská komise vydala 8 449 odpovědí na původní žádosti v porovnání se 7 257 v roce 2018, což představuje nárůst téměř o 16,4 %.

Z těchto odpovědí na původní žádosti bylo 7 612 vydáno na základě nařízení (ES) č. 1049/2001 (v porovnání s 6 117 v roce 2018)⁴⁶. Tento počet dokládá nárůst přibližně o 24,4 % 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, a to:

- odpovědi poskytnuté podle nařízení (ES) č. 1049/2001 (včetně případů, kdy nejsou drženy žádné dokumenty),
- odpovědi poskytnuté podle jiných právních rámců (kvůli obsahu žádosti nebo postavení žadatele⁴⁷ atd.) či dokonce
- uzavření poté, co žadatelé neposkytli požadovaná vysvětlení nebo nesplnili procesní požadavky.

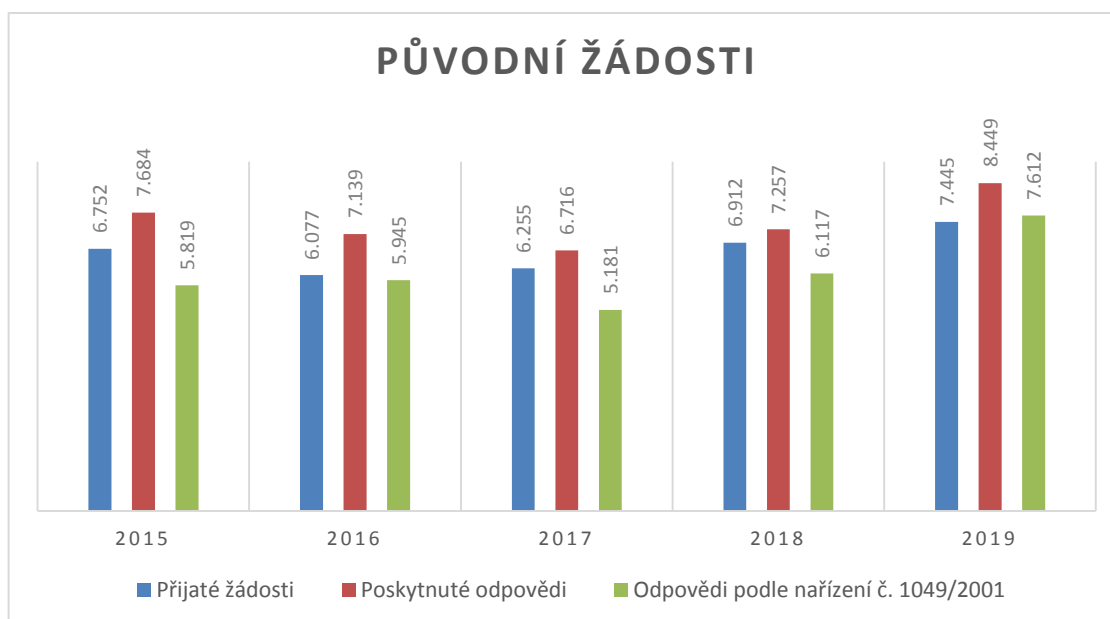
⁴³ Viz sdělení předsednictví delegacím ze dne 9. října 2019, „Zpráva předsednictví o semináři o budoucnosti transparentnosti v EU – 24. září 2019“, 12876/19, k dispozici na adrese: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>.

⁴⁴ Tamtéž, s. 3.

⁴⁵ V roce 2018 činil počet původních žádostí 6 912, zatímco v roce 2014 činil 6 227 (údaje získané z předchozích výročních zpráv).

⁴⁶ V závislosti na obsahu žádosti nebo postavení žadatelů vedly zbývající odpovědi k reakcím vyřízeným v souladu s jinými právními rámci (jako je kodex řádné správní praxe nebo zásada loajální spolupráce atd.).

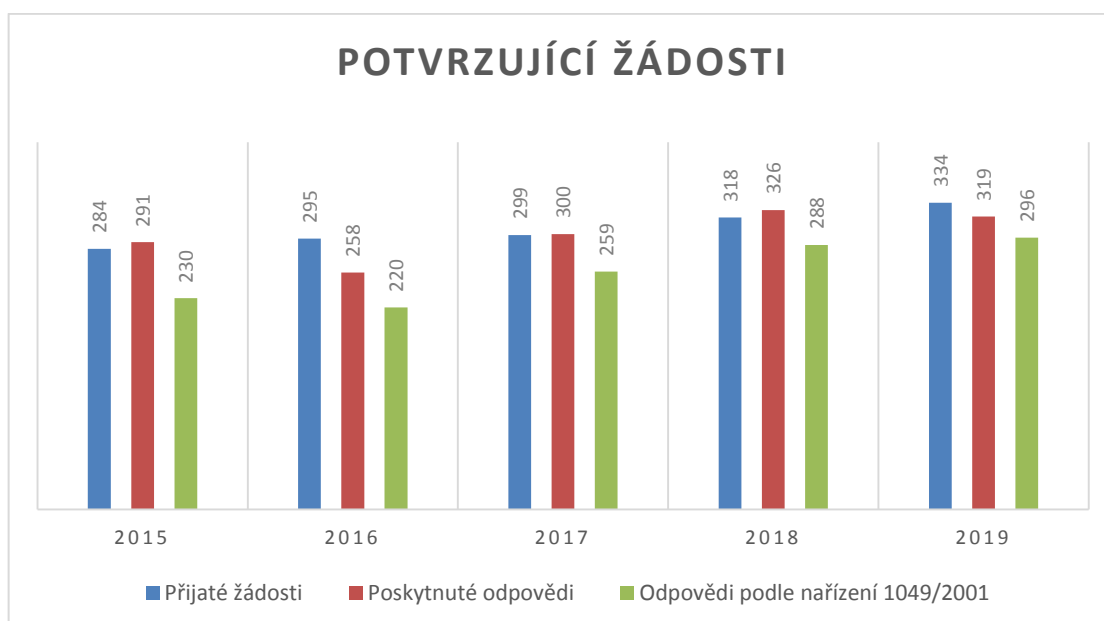
⁴⁷ Například odpovědi poskytnuté na základě zásady loajální spolupráce s členskými státy nebo jinými orgány. odpovědi na základě kodexu řádné správní praxe atd.



- *Potvrzující žádosti*

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 334 v roce 2019, což oproti roku 2018 představuje nárůst o 5 %. Údaje potvrzují trvalou vzestupnou tendenci zaznamenanou od roku 2016.

Evropská komise vypracovala 319 odpovědí, z nichž 296 bylo vypracováno na základě nařízení (ES) č. 1049/2001. Zatímco toto číslo odráží pouze mírný nárůst o přibližně 2,8 % z 288⁴⁸, od roku 2014 ukazuje rychlejší nárůst přibližně o 8,8 %, jak je uvedeno na níže uvedeném grafu.



⁴⁸ Tamtéž.

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

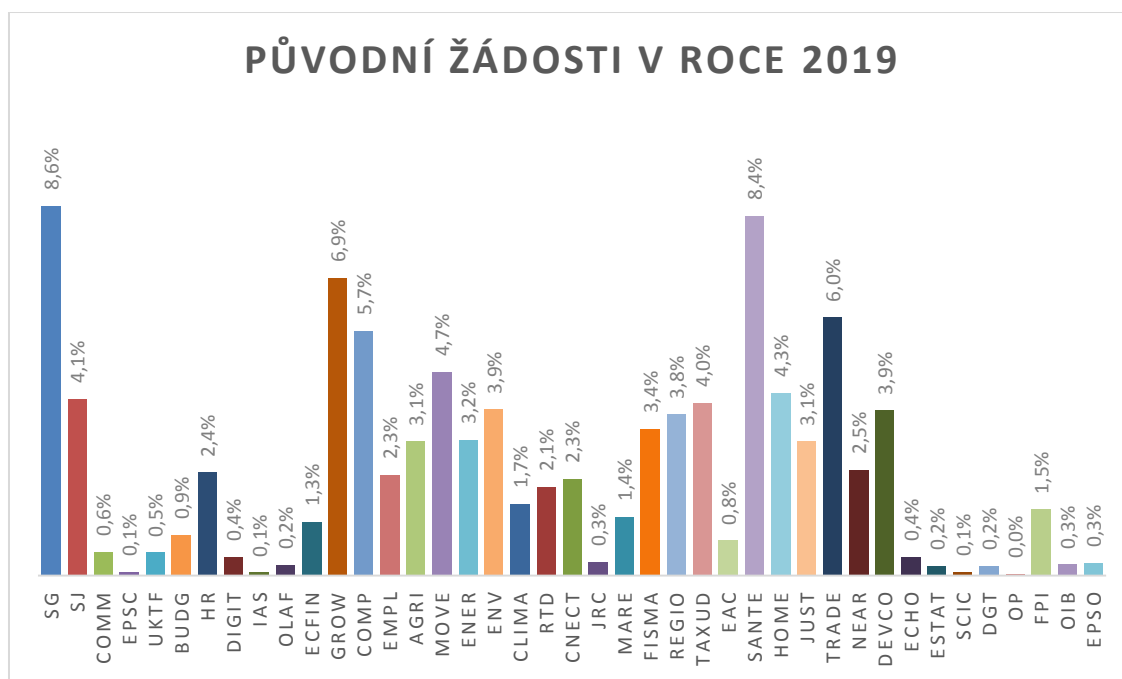
- *Původní žádosti*

V roce 2019 obdržel *Generální sekretariát*⁴⁹ nejvyšší podíl původních žádostí (8,6 %).

Za ním se těsně umístilo *Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin*⁵⁰, na něž připadlo 8,4 % původních žádostí. Bez ohledu na mírný pokles ve srovnání s předchozím rokem (kde toto generální ředitelství obdrželo nejvyšší podíl původních žádostí, a to 11 %), toto číslo dokládá stálý velký zájem žadatelů o záležitosti související se zdravím.

Následovalo *Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky*⁵¹ (6,9 %), *Generální ředitelství pro obchod* (6 %), *Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž*⁵² (5,7 %), *Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu*⁵³ (4,7 %), *Generální ředitelství pro migraci a vnitřní věci*⁵⁴ (4,3 %), *Právní služba*⁵⁵ (4,1 %) a *Generální ředitelství pro daně a celní unii* (4 %).

Na zbývající útvary Evropské komise připadalo jednotlivě méně než 4 % veškerých původních žádostí.



- *Potvrzující žádosti*

⁴⁹ Na něž se v grafech níže odkazuje jako na „SG“.

⁵⁰ Na něž se v grafech níže odkazuje jako na „SANTE“.

⁵¹ Na něž se v grafech níže odkazuje jako na „GROW“.

⁵² Na něž se v grafech níže odkazuje jako na „COMP“.

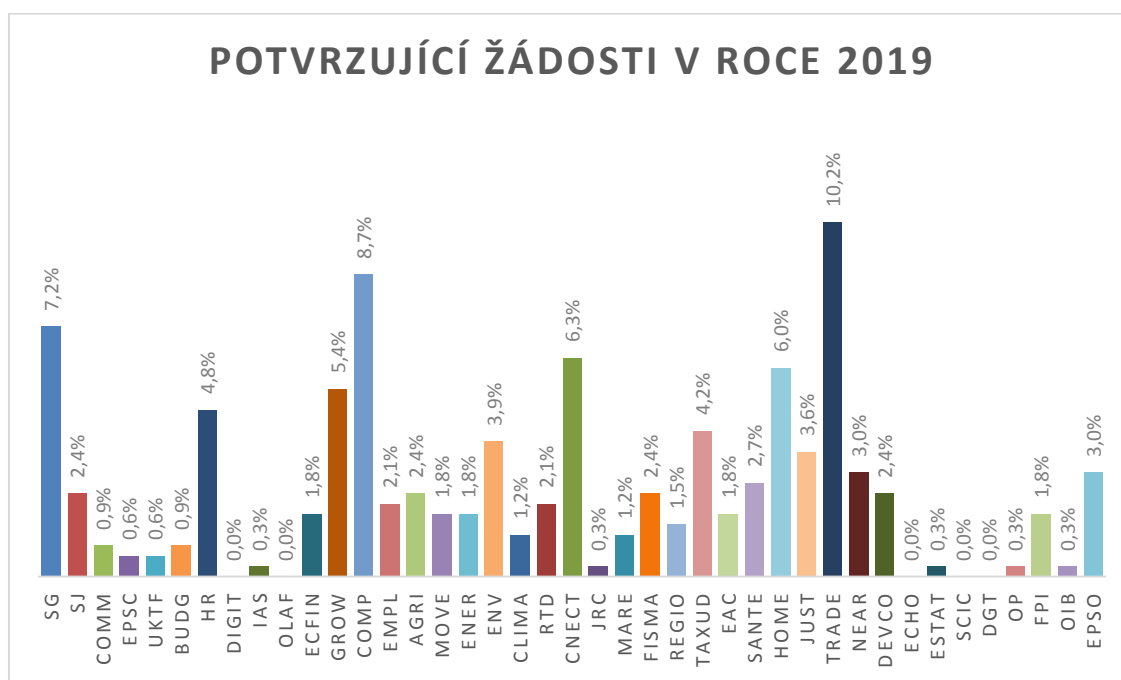
⁵³ Na něž se v grafech níže odkazuje jako na „MOVE“.

⁵⁴ Na něž se v grafech níže odkazuje jako na „HOME“.

⁵⁵ Na něž se v grafech níže odkazuje jako na „SJ“.

Nejvyšší podíl potvrzujících žádostí, které generální sekretariát obdržel v roce 2019, pocházel z původních odpovědí poskytnutých *Generálním ředitelstvím pro obchod* (10,2 %). Po něm následovalo *Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž*, které nicméně zaznamenalo čistý pokles potvrzujících žádostí předložených v souvislosti s jeho odpověďmi na původní žádosti za poslední tři roky (8,7 % v roce 2019 oproti 13,8 % v roce 2018 a 19,7 % v roce 2017). Za tímto generálním ředitelstvím následoval *Generální sekretariát* (7,2 %) a *Generální ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie* (6,3 %). Je pozoruhodné, že *Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin*, na které v roce 2018 připadalo 7,9 % potvrzujících žádostí, zaznamenalo pokles svého podílu na 2,7 %.

Odpovědi na původní žádosti *Generálního ředitelství pro migraci a vnitřní věci* a *Generálního ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky* byly předmětem 6 % a 5,4 % všech potvrzujících žádostí. Odpovědi *zbývajících útvarů Evropské komise* poskytnuté na původní žádosti představovaly vždy méně než 5 % žádostí o potvrzující přezkum.



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

Žadatelé mohou ve formuláři žádosti na portálu Europa uvést svůj společenský/profesionální 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 státu⁵⁶.

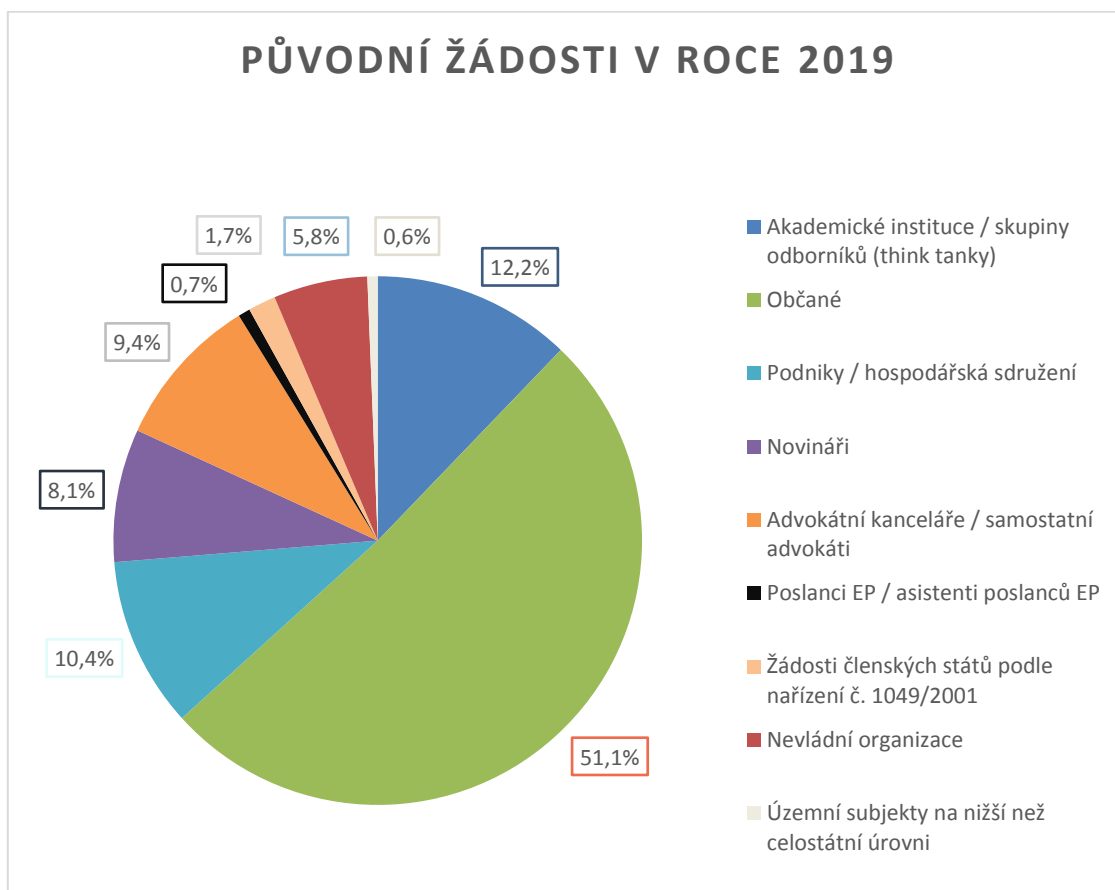
⁵⁶ Posledně uvedená kategorie je novou kategorií, která byla zavedena v roce 2018 s cílem zohlednit skutečnost, že žádost o přístup k dokumentům mohou v rámci nařízení (ES) č. 1049/2001 podat i vnitrostátní orgány členských států.

Pro statistické účely zahrnuje profil „občané“ žadatele, kteří uvedli jako svůj profil „občané“, a představuje výchozí možnost zahrnující všechny, kteří svůj společenský/profesionální profil neuvedli.

▪ *Původní žádosti*

V roce 2019 pocházela většina původních žádostí stejně jako v předchozích letech od *občanů*. Tato kategorie žadatelů skutečně předložila přibližně 51,1 % žádostí.

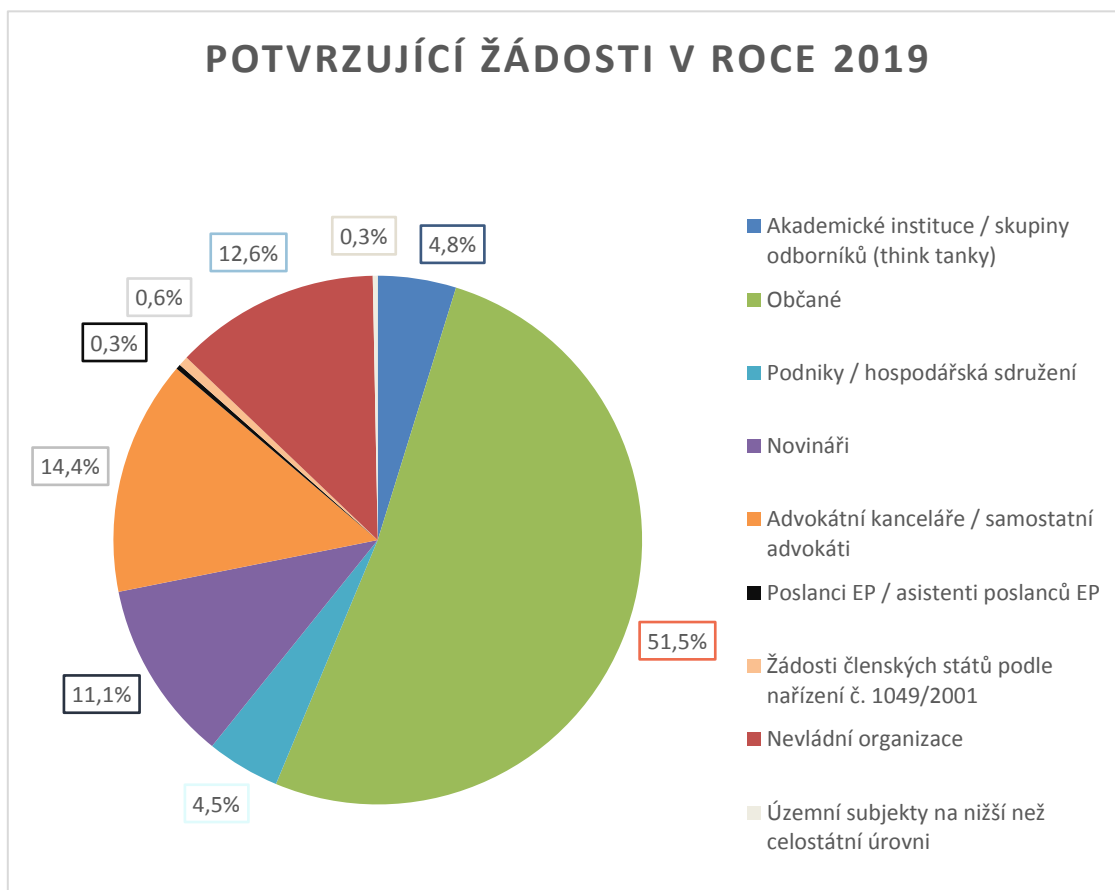
Druhé místo mezi neaktivnějšími žadateli, které v roce 2018 obsadily *podniky*, v roce 2019 opět získaly *akademické instituce a skupiny odborníků (think tanky)* (stejně jako v roce 2017), na něž připadalo 12,2 % původních žádostí. *Podniky* nicméně s přibližně 10,4 % původních žádostí těsně následovaly. Hlavními žadateli zůstávají stejně jako v předchozích letech *právníci a novináři* (s 9,4 %, respektive 8,1 %). *Nevládní organizace* představují jedinou zbývající kategorii žadatelů, na kterou připadlo více než 5 % původních žádostí. S větším odstupem následovaly zbývající kategorie, na něž vždy připadlo méně než 2 % původních žádostí.



▪ *Potvrzující žádosti*

Většina potvrzujících žádostí v roce 2019 pocházela od *občanů*, na něž připadalo 51,5 % těchto žádostí (v porovnání s 36,2 % v roce 2018 a 24,7 % v roce 2017). Na druhé místo se zařadili právníci, kteří podali vysoký počet potvrzujících žádostí, jež představovaly nejméně

14,4 %. Na třetím místě jsou *nevládní organizace*, které podaly 12,6 % potvrzujících žádostí, těsně následovány *novináři*, na něž připadlo přibližně 11,1 % potvrzujících žádostí. S větším odstupem následovaly *akademické instituce a skupiny odborníků (think tanky)* (4,8 %) a *podniky* (4,5 %) a na každou zbývající kategorii připadlo méně než 1 % původních žádostí.



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

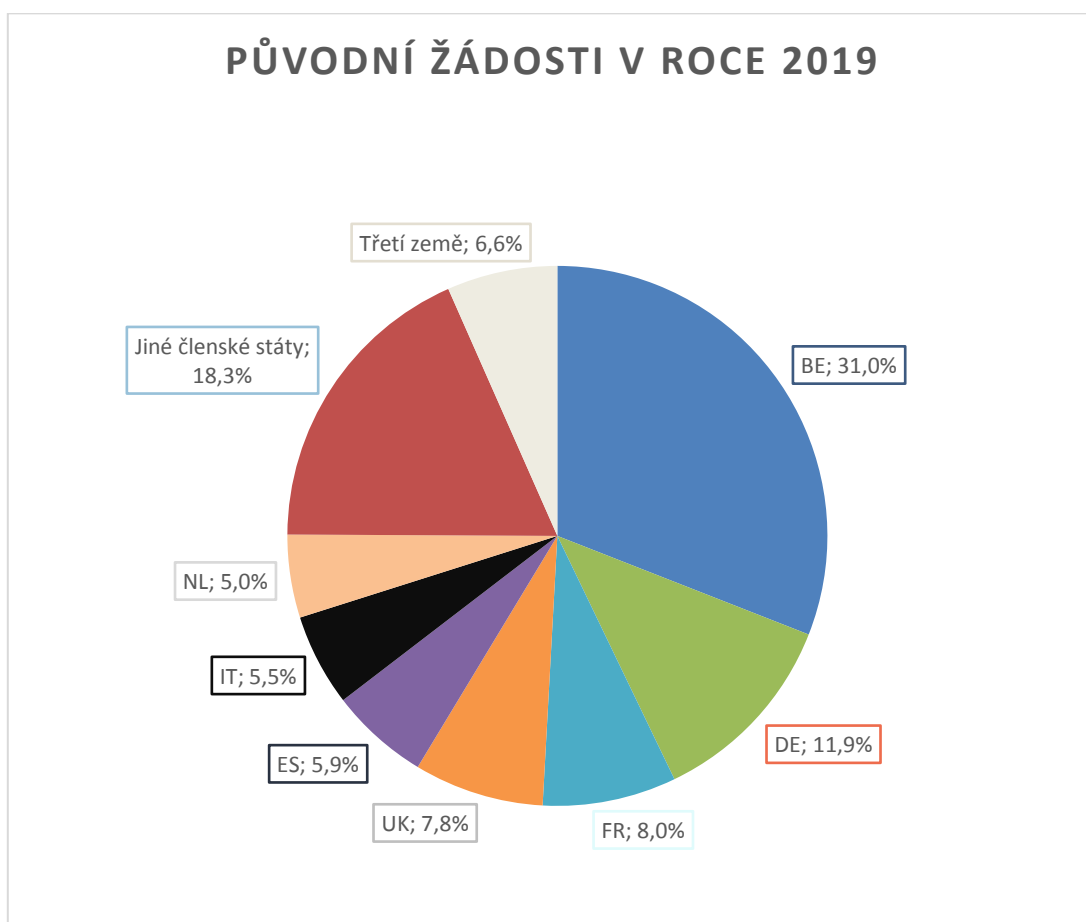
- *Původní žádosti*

Pokud jde o zeměpisné rozčlenění původních žádostí v roce 2019, ukázalo se, že žádosti pocházející z Belgie (31 %), Německa (11,9 %) a Francie (8 %) představují více než polovinu celkového počtu žádostí přijatých Komisí.

Vzhledem k tomu, že Belgie a Německo byly historicky dvěma hlavními zeměmi, z nichž pocházela většina původních žádostí o přístup k dokumentům, jeden bývalý velmi aktivní žadatel, a to Spojené království, se umístil na čtvrtém místě, a tím pokračoval významný trvalý pokles zaznamenaný od roku 2017, pokud jde o počet jeho původních žádostí. Ve skutečnosti v roce 2019 pocházelo ze Spojeného království pouze 7,8 % původních žádostí, ve srovnání s 9,2 % v roce 2018 a 15,2 % v roce 2017.

Jako páté se umístilo Španělsko s 5,9 % původních žádostí, těsně následovala Itálie (5,5 %) a Nizozemsko (5 %). 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. Jejich původní žádosti potvrdily mírný, ale stálý nárůst zaznamenaný v předchozích letech, který činil přibližně 6,6 % v roce 2019, ve srovnání s 5,3 % v roce 2018 a téměř 5 % v roce 2017.

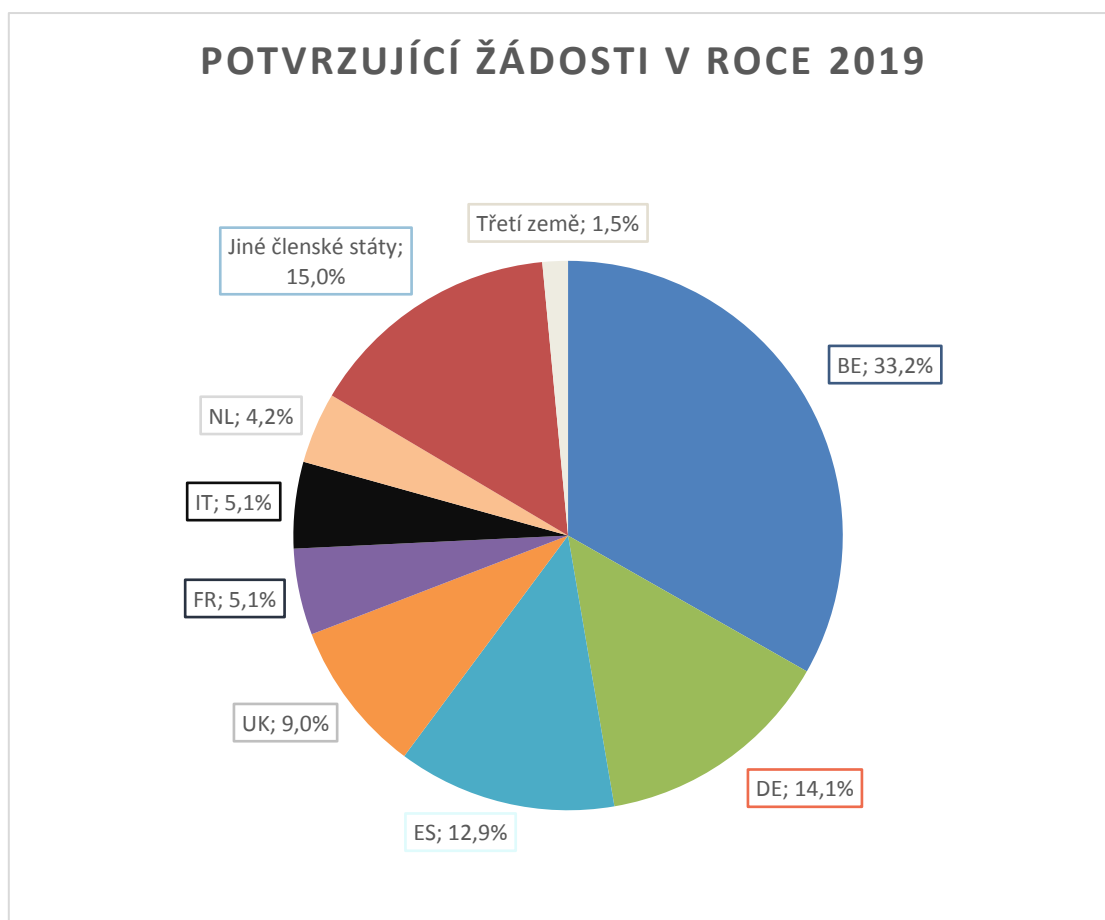


▪ *Potvrzující žádosti*

Pokud jde o zeměpisné rozčlenění potvrzujících žádostí, zdaleka největší podíl žadatelů pocházel stejně jako v předchozích letech z Belgie (i přes čistý pokles na 33,2 % těchto žádostí, ve srovnání 45,9 % v roce 2018), načež následovalo Německo (14,1 %), Španělsko (12,9 %) a Spojené království (9 %).

Z dalších členských států zaznamenaly více než 4 % žádostí pouze Francie a Itálie (každá země 5,1 %) a Nizozemsko (4,2 %). Žádosti pocházející ze zbývajících 21 členských států představovaly nejvýše 3 % na každý členský stát.

Počet potvrzujících žádostí od žadatelů, kteří mají bydliště nebo sídlo v třetích zemích, potvrdil mírný pokles zaznamenaný v posledních dvou letech, což představuje téměř 1,5 % všech žádostí (ve srovnání s 2,2 % v roce 2018 a 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)

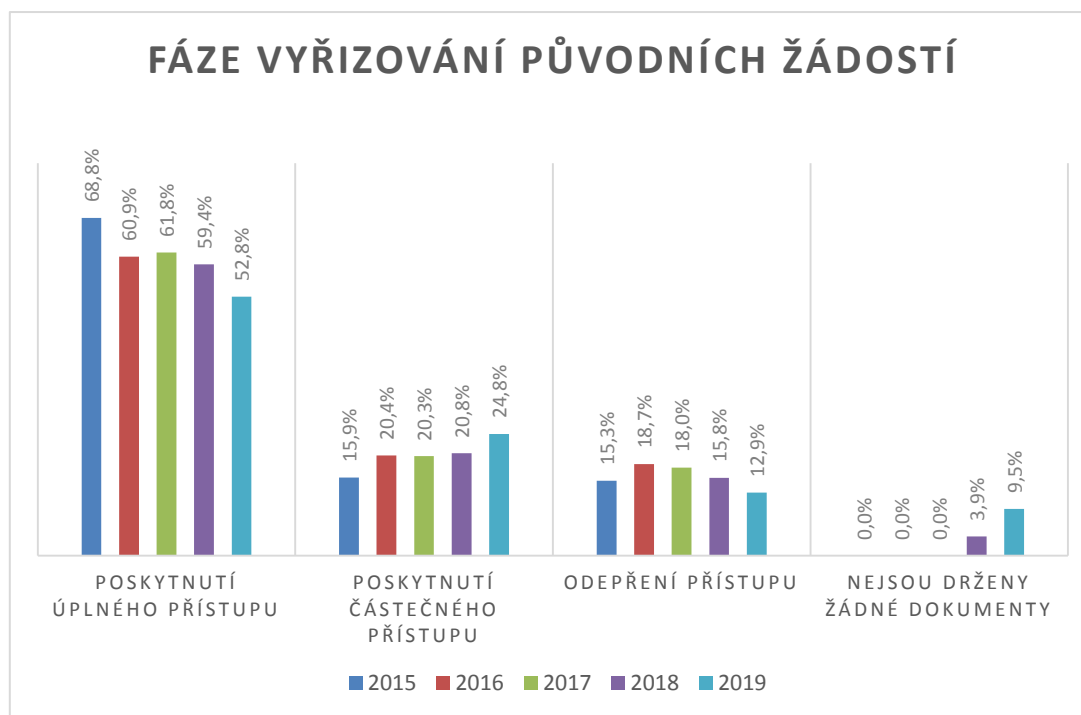
- *Fáze vyřizování původních žádostí*

V roce 2019 byl poskytnut úplný nebo částečný přístup k dokumentům ve více než 77,6 % případů ve fázi vyřizování původních žádostí (což představuje mírný pokles oproti roku 2018, kdy to bylo 80,2 %).

Procentuální podíl zcela kladných odpovědí se mírně snížil z 59,4 % v roce 2018 na 52,8 % v roce 2019. Procentuální podíl částečně kladných odpovědí přesto potvrdil mírný, ale trvalý vzestupný trend zaznamenaný od roku 2017 (z 20,3 % v roce 2017 na 20,8 % v roce 2018 a 24,8 % v roce 2019).

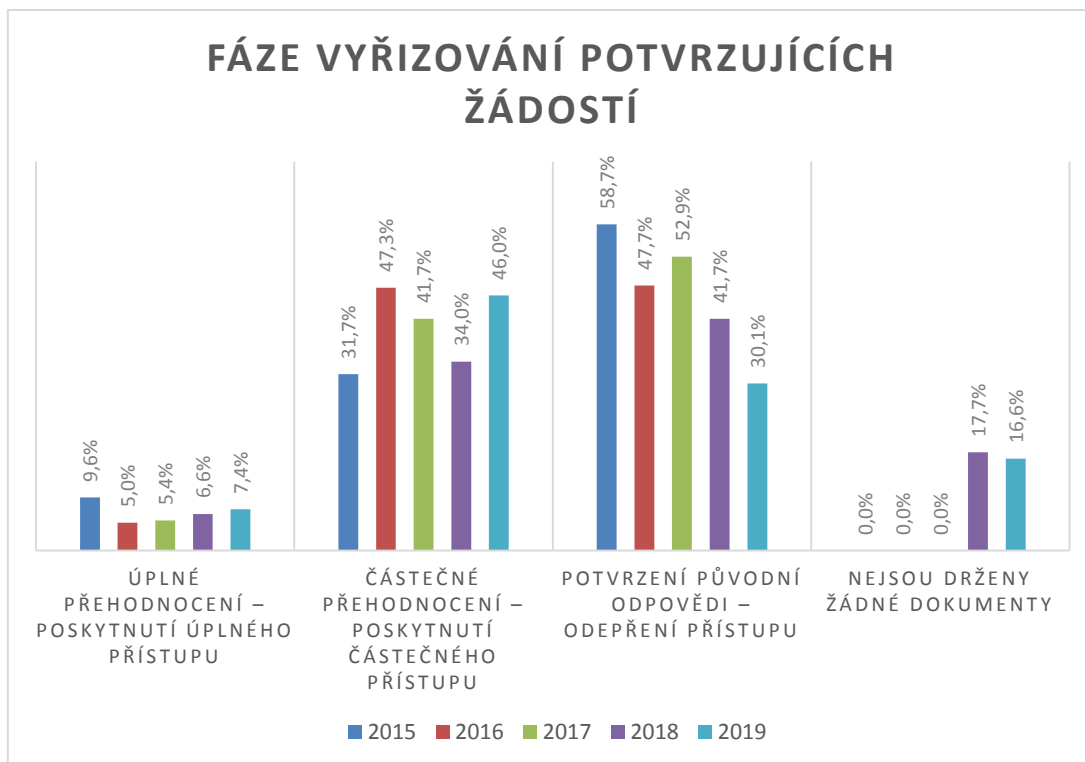
Zároveň pokračoval mírný a trvalý pokles procentuálního podílu plně zamítnutých žádostí o přístup zaznamenaný od roku 2016 (představující přibližně 12,9 % celkových původních žádostí (oproti 15,8 % v roce 2018, 18 % v roce 2017 a 19 % v roce 2016).

V roce 2019 navíc prudce vzrostl počet případů, kdy požadované dokumenty buď neexistovaly, nebo jimi orgán nedisponoval (9,5 % původních žádostí ve srovnání s 3,9 % v roce 2018).



- *Fáze vyřizování potvrzujících žádostí*

V roce 2019 bylo 30,1 % odpovědí na původní žádosti zpochybněných potvrzujícími žádostmi ve fázi vyřizování potvrzujících žádostí plně potvrzeno (oproti 41,7 % v roce 2018 a 52,9 % v roce 2017). Trend vývoje procentuálního podílu ve výši 53,4 % se zcela nebo částečně obrátil (oproti 40,6 % v roce 2018).



4.2. Uplatňované výjimky z práva na přístup⁵⁷ (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 2019 *ochrana soukromí a osobnosti jednotlivce*⁵⁸. Tato výjimka byla uplatněna v nejméně 41,1 % zamítnutí ve srovnání s 34,5 % v roce 2018 a téměř 31,4 % v roce 2017. Stejně jako v předchozích letech byla velká část žádostí o přístup zamítnuta kvůli nutnosti skrýt jména zaměstnanců, kteří nezastávají řídicí funkce, nebo zástupců třetích stran uvedené v dokumentech na základě platných právních předpisů v oblasti ochrany údajů.

Druhá nejčastěji uplatňovaná výjimka se týká ochrany *obchodních zájmů*⁵⁹. Tato výjimka byla uplatněna ve více než 15 % (částečně nebo zcela) zamítnutých žádostí⁶⁰.

Na třetím místě mezi nejpoužívanějšími výjimkami již nebyla výjimka, která má chránit *probíhající rozhodovací proces*, ale výjimka související s ochranou *cílů inspekcí, vyšetřování a auditů*⁶¹, která představovala 13,4 % zamítnutí⁶²

Následovala výjimka, která má chránit *probíhající rozhodovací proces*⁶³, s procentuálním podílem využití představujícím 10,2 %⁶⁴.

⁵⁷ Podle článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001.

⁵⁸ Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení (ES) č. 1049/2001.

⁵⁹ Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 2 první odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.

⁶⁰ Ve srovnání s 15,4 % v roce 2018 a 16,8 % v roce 2017.

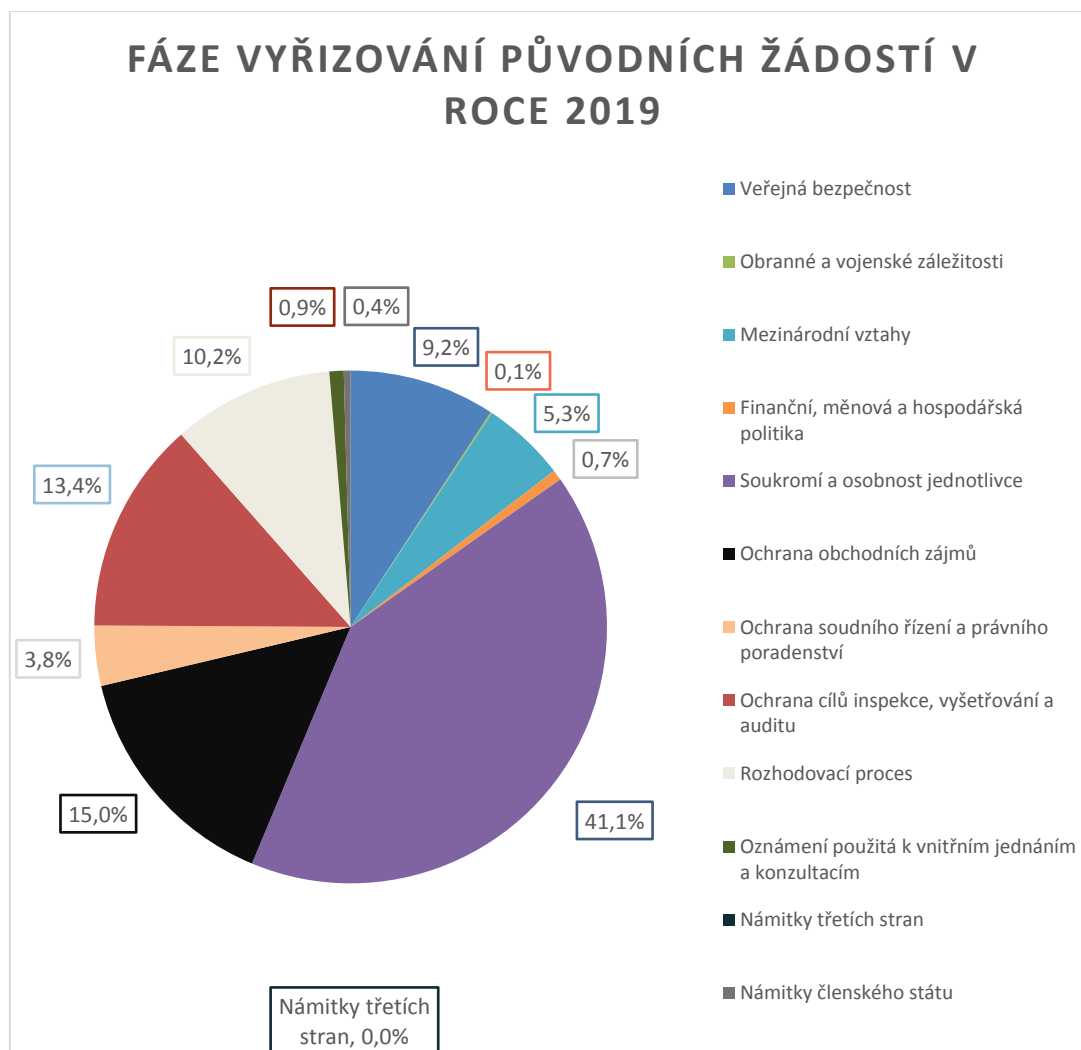
⁶¹ Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.

⁶² Ve srovnání s 12,7 % v roce 2018 a 17,7 % v roce 2017.

⁶³ Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci nařízení (ES) č. 1049/2001.

Relativní uplatňování výjimky z důvodu ochrany *veřejné bezpečnosti*⁶⁵ se stále pozvolna, ale trvale zvyšovalo (z 5,4 % v roce 2017 na téměř 8,8 % v roce 2018 a 9,2 % v roce 2019).

Kromě výjimky na ochranu *mezinárodních vztahů*⁶⁶, které se týkalo 5,3 % případů⁶⁷, zbývající výjimky stanovené nařízením (ES) č. 1049/2001 Komise uplatnila vždy v méně než 4 % případů, přičemž přístup k požadovaným dokumentům částečně nebo zcela odepřela ve fázi vyřizování původních žádostí.



4.2.2. Fáze vyřizování potvrzujících žádostí

Bez ohledu na určitý pokles ve využívání byla ochrana *cílů inspekce, vyšetřování a auditů* v roce 2019, stejně jako v předchozích letech, nejčastěji uplatňovaným důvodem pro potvrzení (úplného nebo částečného) odmítnutí přístupu, což představuje 24,3 % případů (ve srovnání s 30,6 % v roce 2018 a téměř 35 % v roce 2017).

⁶⁴ Ve srovnání s 15,1 % v roce 2018 a 16,3 % v roce 2017.

⁶⁵ Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 1 první odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.

⁶⁶ Tato výjimka je stanovena v čl. 4 odst. 1 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.

⁶⁷ Ve srovnání s 5,8 % v roce 2018, 4 % v roce 2017 a 3,4 % v roce 2016, což představuje mírný, ale stálý nárůst v jejím využívání Evropskou komisí.

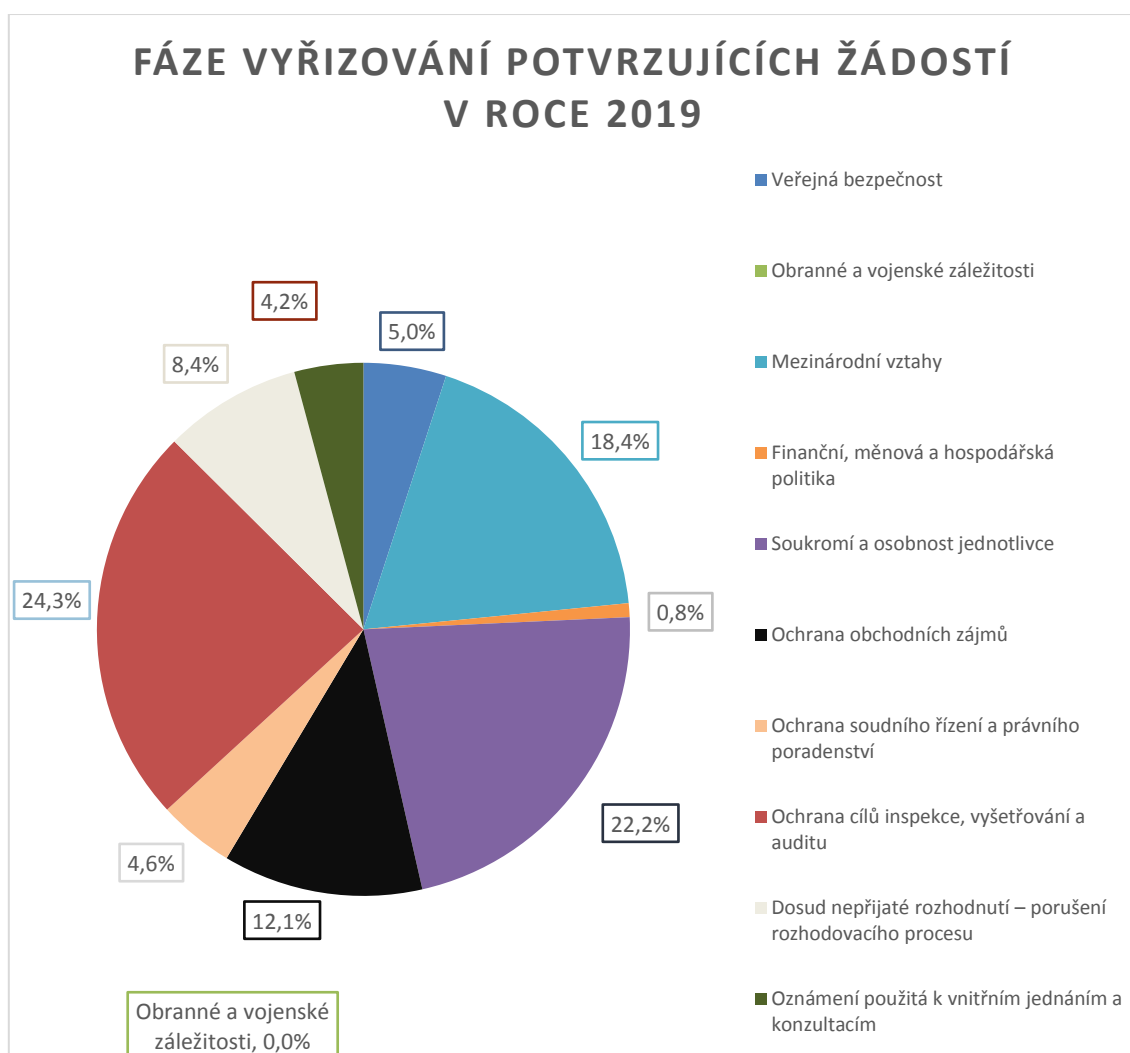
Výjimka týkající se ochrany *soukromí a osobnosti jednotlivce* obsadila druhé místo (22,2 % oproti 25 % v roce 2018 a téměř 26,1 % v roce 2017).

Výjimka týkající se ochrany veřejného zájmu v oblasti *mezinárodních vztahů* zaujala v roce 2019 třetí místo s 18,4 % (ve srovnání s 5,6 % v roce 2018 a téměř 4 % v roce 2017).

Výjimka z důvodu ochrany *obchodních zájmů* byla opět uplatňována méně často (12,1 % v roce 2019 v porovnání s 12,5 % v roce 2018 a 13,2 % v roce 2017), čímž klesla na čtvrté místo, což potvrzuje soustavný pokles jejího využívání, který je zaznamenán od roku 2016 (kdy byla uplatněna v 15,9 % odpovědí potvrzujících odepření přístupu).

Výjimka na ochranu *probíhajícího rozhodovacího procesu* orgánu se umístila na pátém místě s procentuálním podílem jejího uplatnění ve výši 8,4 %. Tento údaj potvrzuje trend zaznamenaný v předchozí zprávě, podle kterého se zdá, že je tato výjimka uplatňována méně soustavně (kdy se její využívání již snížilo z 10,8 % v roce 2018, okolo 12,2 % v roce 2017 a 20,2 % v roce 2016).

Výjimky chránící veřejný zájem, pokud jde o *veřejnou bezpečnost, právní poradenství a soudní řízení*, následovaly jako nejčastěji uplatňované ze strany orgánu (s 5 %, resp. 4,6 %).



5. STÍŽNOSTI PŘEDLOŽENÉ EVROPSKÉ VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNI PRÁV

V roce 2019 uzavřela evropská veřejná ochránkyně práv 42 stížností týkajících se způsobu, jakým Evropská komise vyřizuje žádosti o přístup k dokumentům⁶⁸. Pro srovnání, v posledních třech letech evropská veřejná ochránkyně práv uzavřela nižší počet stížností (konkrétně 29 v roce 2018, 25 v roce 2017 a 21 v roce 2016).

Evropská veřejná ochránkyně práv shledala, že o případy nesprávného úředního postupu se jednalo v pouhých šesti případech⁶⁹.

V roce 2019 zahájila evropská veřejná ochránkyně práv 32 nových šetření, ve kterých byl hlavním nebo vedlejším prvkem stížnosti přístup k dokumentům, v porovnání s 29 v roce 2018, 25 v roce 2017 a 12 v roce 2016.

Tyto statistiky potvrzují významný nárůst zaznamenaný od roku 2017, pokud jde o počet nových šetření⁷⁰, a odrážejí rostoucí význam, který evropská veřejná ochránkyně práv přikládá této konkrétní oblasti činnosti⁷¹.

Tento význam dále dokládá tzv. „zrychlený postup“, pokud jde o stížnosti týkající se přístupu k dokumentům, který začal být evropskou veřejnou ochránkyní práv uplatňován v roce 2018. V rámci tohoto postupu se evropská veřejná ochránkyně práv zavázala k rozhodnutí, že šetření zahájí do pěti pracovních dnů a k přijetí rozhodnutí v souvislosti se šetřeními týkajícími se „přístupu k dokumentům“ do 40 pracovních dnů od obdržení stížností⁷².

Pokud evropská veřejná ochránkyně práv shledá, že Evropská komise chybně odepřela přístup k požadovaným dokumentům, může doporučit, aby k těmto dokumentům úplný nebo částečný přístup udělila.

Tato doporučení nejsou pro tento orgán právně závazná. Pokud však nesplní její doporučení, může evropská veřejná ochránkyně práv postoupit tuto věc Evropskému parlamentu se zvláštní zprávou.

A konečně, mírný nárůst počtu stížností a šetření představuje pouze velmi malou část celkového počtu žádostí o přístup k dokumentům zpracovávaným Evropskou komisí.

6. SOUDNÍ PŘEZKUM

V roce 2019 soudy EU v rámci různých soudních řízení dále rozvíjely již tak rozsáhlý soubor judikatury týkající se přístupu k dokumentům orgánů EU. Tato nově vytvořená judikatura do značné míry potvrdila praxi Evropské komise podle nařízení (ES) č. 1049/2001 a bude představovat další vodítko i nadále.

⁶⁸ Statistika se týká případů evropské veřejné ochránkyně práv v souvislosti se všemi útvary Evropské komise kromě Evropského úřadu pro boj proti podvodům.

⁶⁹ Konkrétně v případech 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 a 1708/2015.

⁷⁰ Viz výroční zpráva o přístupu k dokumentům za rok 2017, cit. výše, s. 11.

⁷¹ Viz také výroční zpráva o přístupu k dokumentům za rok 2018, cit. výše.

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/cs/89730>.

6.1. Soudní dvůr

V roce 2019 vynesl Soudní dvůr nejméně pět rozsudků týkajících 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 jedním v roce 2018⁷³.

V rámci těchto pěti rozsudků Soudní dvůr objasnil záležitosti, které sahají od procesních aspektů až po některé hmotněprávní otázky vyplývající z uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001.

6.1.1. Objasnění některých hmotněprávních pravidel

Mezi pěti rozsudky vnesenými Soudním dvorem v roce 2019 v souvislosti s prováděním nařízení (ES) č. 1049/2001 se dva z nich týkaly uplatnění *obecné domněnky důvěrnosti* ve vztahu k dokumentům, které jsou součástí *spisů státní podpory*⁷⁴.

Soudní dvůr potvrdil, že zpřístupnění dokumentů ve správním spisu Komise v rámci řízení o přezkumu státní podpory v zásadě ohrožuje ochranu cílů vyšetřování, auditu nebo inspekce ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení (ES) č. 1049/2001.

Orgány mohou použít obecnou domněnku důvěrnosti pouze z toho důvodu, že požadovaný dokument je součástí správního spisu o státní podpoře⁷⁵. Na takto chráněné dokumenty „se nevztahuje povinnost zcela nebo zčásti zveřejnit jejich obsah“⁷⁶.

Tato obecná domněnka platí rovněž bez ohledu na (i) počet požadovaných dokumentů, (ii) to, zda žadatel konkrétně identifikoval dotýčný dokument nebo dokumenty⁷⁷, nebo (iii) zda tyto dokumenty již existovaly před formálním zahájením dotýčného šetření státní podpory⁷⁸.

Uvedená obecná domněnka je však vyvratitelná a nevylučuje možnost zpřístupnění některých konkrétních dokumentů obsažených ve spisu Komise o státní podpoře⁷⁹. Důkazní břemeno je na žadateli, bez ohledu na to, zda je obtížné předložit důkazy nezbytné k jejímu vyvrácení⁸⁰. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že skutečnost, že požadované dokumenty se přímo a konkrétně dotýkají žadatele, nepostačuje k vyvrácení dotčené obecné domněnky⁸¹.

Soudní dvůr dále potvrdil, že na dokumenty týkající se *pilotního řízení EU* se rovněž vztahuje obecná domněnka o nezpřístupňování dokumentů z důvodu jejich vazeb na řízení o nesplnění

⁷³ To znamená: usnesení ze dne 30. ledna 2019 ve věci Verein Deutsche Sprache eV v. Evropská komise, C-440/18 P, EU:C:2019:77; rozsudek ze dne 13. března 2019 ve věci AlzChem AG v. Evropská komise, C-666/17 P, EU:C:2019:196; usnesení ze dne 21. května 2019 ve věci Anikó Pint v. Evropská komise, C-770/18 P, EU:C:2019:436; usnesení ze dne 6. listopadu 2019 ve věci Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, C-332/19 P, EU:C:2019:948; a dále usnesení ze dne 17. prosince 2019 ve věci Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH v. Evropská komise, C-568/18 P, EU:C:2019:1092.

⁷⁴ Konkrétně, rozsudky ze dne 13. března 2019, ve věci AlzChem AG v. Evropská komise a ze dne 6. listopadu 2019 ve věci Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, cit. výše.

⁷⁵ Viz rozsudek ze dne 13. března 2019 ve věci AlzChem AG v. Evropská komise, cit. výše, bod 32.

⁷⁶ Tamtéž, bod 70.

⁷⁷ Tamtéž, bod 31.

⁷⁸ Tamtéž, bod 34.

⁷⁹ Tamtéž, bod 38.

⁸⁰ Tamtéž, bod 39.

⁸¹ Usnesení ze dne 6. listopadu 2019 ve věci Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, cit. výše, bod 7.

povinnosti, kterému předcházejí, jimiž se na řízení připravují nebo kterému se snaží vyhnout⁸².

Výše uvedené obecné domněnky potvrzené Soudním dvorem nevylučují právo zúčastněné strany prokázat existenci *převažujícího veřejného zájmu* odůvodňujícího zpřístupnění požadovaných dokumentů.

V tomto ohledu Soudní dvůr objasnil, že takový zájem nelze prokázat na základě toho, že dokumenty by umožnily žadateli ve své žalobě na neplatnost předložit přesvědčivější argumenty⁸³, připravit soudní řízení nebo předložit důkazy v řízení před vnitrostátními soudy⁸⁴, nebo aby umožnily žadateli uplatnit své právo na obhajobu v rámci řízení pro nesplnění povinnosti týkajícího se státní podpory⁸⁵. Každý z těchto důvodů se tedy považuje za soukromé zájmy.

Nakonec Soudní dvůr zopakoval svou ustálenou judikaturu, podle níž správní činnost Komise nevyžaduje tak rozsáhlý přístup k dokumentům, jaký vyžaduje její legislativní činnost⁸⁶.

6.1.2. *Objasnění některých procesních pravidel*

Zprvce Soudní dvůr potvrdil domněnku legality připojenou k prohlášení orgánu, že požadované dokumenty neexistují⁸⁷. Soudní dvůr rozhodl, že taková domněnka i) platí i pro prohlášení obecné povahy (netýká se konkrétních a identifikovaných dokumentů)⁸⁸ a ii) nemůže být vyvrácena pouhým tvrzením, že údajná neexistence dokumentů by byla zjevně v rozporu s řádným správním postupem⁸⁹.

Zadruhé, Soudní dvůr zopakoval, že žadatel v zásadě nemá zájem na zrušení napadeného rozhodnutí, které nebylo formálně staženo, po zpřístupnění požadovaných dokumentů, třebaže došlo k zahájení soudního řízení⁹⁰. Trvání tohoto zájmu předpokládá, že k této protiprávnosti může docházet v budoucnu, a to bez ohledu na konkrétní okolnosti v dotčené věci, a musí být posouzeno konkrétně⁹¹.

6.2. **Tribunál**

V roce 2019 vynesl Tribunál v souvislosti s právem na přístup k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001 devět rozsudků týkajících se Evropské komise⁹². Ve všech byla Evropská komise stranou řízení.

⁸² Usnesení ze dne 21. května 2019 ve věci Anikó v. Evropská komise, cit. výše, bod 12.

⁸³ Rozsudek ze dne 13. března 2019 ve věci AlzChem AG v. Evropská komise, cit. výše, bod 56.

⁸⁴ Usnesení ze dne 21. května 2019 ve věci Anikó v. Evropská komise, cit. výše, bod 24.

⁸⁵ Usnesení ze dne 6. listopadu 2019 ve věci Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, cit. výše, bod 16.

⁸⁶ Rozsudek ze dne 13. března 2019 ve věci AlzChem AG v. Evropská komise, cit. výše, bod 65.

⁸⁷ Usnesení ze dne 30. ledna 2019, ve věci Verein Deutsche Sprache eV v. Evropská komise, cit. výše, bod 14.

⁸⁸ Tamtéž.

⁸⁹ Tamtéž, bod 23.

⁹⁰ Usnesení ze dne 17. prosince 2019 ve věci Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH v. Evropská komise, cit. výše, body 25 a 26. (V tomto případě to bylo po podání odvolání.)

⁹¹ Tamtéž, body 27 až 29.

⁹² Usnesení ze dne 12. listopadu 2019 ve věci Patrick Breyer v. Evropská komise, T-158/19, EU:T:2019:791, ze dne 17. prosince 2019 ve věci Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) v. Evropská komise, T-560/19, EU:T:2019:905; ze dne 11. dubna 2019 ve věci Damien Bruel v. Evropská komise, T-202/18, EU:T:2019:253; ze dne 30. dubna 2019 ve věci Marco Bronckers v. Evropská komise, T-

Z těchto devíti rozsudků byly ve čtyřech případech žaloby na neplatnost proti rozhodnutím Komise zamítnuty. Konkrétněji, ve dvou z těchto rozsudků Tribunál potvrdil rozhodnutí Evropské komise a žaloby zamítl v plném rozsahu⁹³, zatímco ve dvou dalších rozsudcích byly žaloby považovány za zjevně nepřipustné⁹⁴.

V rámci zbývajících pěti rozsudků Tribunál nařídil výmaz tří žalob proti Evropské komisi z rejstříku na základě rozhodnutí žalobců o zastavení řízení⁹⁵. V jednom případě navíc Tribunál udělil možnost opravy žaloby nesprávně podané proti Evropské komisi namísto Výkonné agentury pro výzkum⁹⁶ a v jiné věci rozhodl, že není nutné vydat rozhodnutí ve věci samé⁹⁷.

V rámci tohoto souboru judikatury, který byl vypracován v roce 2019, měl Tribunál příležitost objasnit záležitosti, které sahají od procesních aspektů až po některé hmotněprávní otázky vyplývající z uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001.

6.2.1. *Objasnění některých hmotněprávních pravidel*

V roce 2019 se objasnění týkající se hmotněprávních aspektů vydaná Tribunálem v zásadě týkala použití výjimky týkající se *ochrany cílů vyšetřování*, která je stanovena v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001.

- *Fáze státní podpory před oznámením chráněná podle obecné domněnky*

Zprvce Tribunál potvrdil „rozšíření“ uplatňování obecné domněnky důvěrnosti na dokumenty vyměněné během *fáze před oznámením* v rámci řízení o státní podpoře⁹⁸, na základě toho, že zajišťuje dobrou spolupráci členských států v atmosféře vzájemné důvěry, a tedy řádného fungování možného následného předběžného šetření nebo dokonce formálního vyšetřovacího řízení⁹⁹.

V tomto ohledu Tribunál zdůraznil, že výměny před oznámením probíhají z podnětu členských států, což v podstatě závisí na vztahu důvěry mezi nimi a orgánem¹⁰⁰. Předběžné oznámení navíc nevede k rozhodnutí jako takovému, ale k nezávaznému posouzení, které

746/18, EU:T:2019:280; ze dne 14. května 2019 ve věci Régie autonome des transports parisiens (RATP) v. Evropská komise, T-422/18, EU:T:2019:339; ze dne 12. září 2019 ve věci Régie autonome des transports parisiens (RATP) v. Evropská komise, T-250/18, EU:T:2019:615; ze dne 27. února 2019 ve věci Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Evropská komise, T-25/18, EU:T:2019:129; a rozsudky ze dne 14. května 2019 ve věci Commune de Fessenheim a další v. Evropská komise, T-751/17, EU:T:2019:330; ze dne 12. února 2019 ve věci Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, T-134/17, EU:T:2019:80.

⁹³ Konkrétně rozsudky ze dne 14. května 2019 ve věci Commune de Fessenheim a další v. Evropská komise, T-751/17, cit. výše, a ze dne 12. února 2019 ve věci Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, T-134/17, cit. výše.

⁹⁴ Konkrétně usnesení ze dne 17. prosince 2019 ve věci Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) v. Evropská komise, T-560/19, cit. výše; a ze dne 14. května 2019 ve věci Régie autonome des transports parisiens (RATP) v. Evropská komise, T-422/18, cit. výše.

⁹⁵ Konkrétně usnesení ze dne 11. dubna 2019 ve věci Damien Bruel v. Evropská komise, T-202/18, cit. výše, ze dne 30. dubna 2019 ve věci Marco Bronckers v. Evropská komise, T-746/18, cit. výše; a ze dne 12. září 2019 ve věci Régie autonome des transports parisiens (RATP) v. Evropská komise, T-250/18, cit. výše.

⁹⁶ Usnesení ze dne 12. listopadu 2019 ve věci Patrick Breyer v. Evropská komise, T 158/19, EU:T:2019:79.

⁹⁷ Usnesení ze dne 27. února 2019 ve věci Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Evropská komise, T-25/18, EU:T:2019:129.

⁹⁸ Rozsudek ze dne 14. května 2019 ve věci Commune de Fessenheim a další v. Evropská komise, T-751/17, cit. výše, bod 71.

⁹⁹ Tamtéž, bod 50.

¹⁰⁰ Tamtéž, bod 54.

vyjadřuje pouze názor Komise, který se může změnit na základě informací, které by mohly být orgánu následně poskytnuty¹⁰¹.

Pokud podle ustálené judikatury orgán zakládá své rozhodnutí na výjimce z práva na přístup podle čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 1049/2001, musí v zásadě poskytnout vysvětlení, jak by přístup k tomuto dokumentu konkrétně a skutečně ohrozil zájem chráněný touto výjimkou.

Tribunál nicméně zopakoval, že pokud je orgán oprávněn dovolávat se obecné domněnky důvěrnosti, není nutné, aby se jeho odůvodnění zabývalo všemi relevantními skutkovými a právními otázkami. Stačí, aby odůvodnění obsahovalo jasné a jednoznačné úvahy orgánu, a to takovým způsobem, aby jednak umožnilo dotčeným osobám zjistit důvody přijatého opatření a hájit svá práva a zadruhé, aby umožnilo Soudnímu dvoru vykonávat přezkumnou pravomoc¹⁰².

Tribunál dále zdůraznil, že použití obecné domněnky důvěrnosti orgánem za účelem odepření přístupu k dokumentům vyměňovaným během fáze před oznámením v rámci řízení o státní podpoře neporušuje ani článek 42, ani článek 47 Listiny základních práv¹⁰³.

Pokud jde o toto poslední ustanovení, je třeba poznamenat, že Tribunál se řídil Evropskou komisí, přičemž uvedl, že „cílem nařízení č. 1049/2001 je upravit otázky týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů Unie, a nikoli otázky týkající se důkazů, které mají být poskytnuty účastníkům řízení v rámci soudního řízení, ať již se jedná o spor vedený před unijními nebo vnitrostátními soudy“¹⁰⁴.

- *Ochrana uzavřených spisů státní podpory na základě obecné domněnky důvěrnosti*

Kromě toho Tribunál potvrdil uplatnění domněnky důvěrnosti pro *spisy státní podpory*, a to i uzavřené, v případě, že probíhá soudní žaloba proti rozhodnutí ve věci samé¹⁰⁵. Tribunál se v tomto řídil ustálenou judikaturou, která zohledňuje skutečnost, že v závislosti na výsledku soudního řízení je Evropská komise oprávněna pokračovat ve vyšetřování s cílem případně přijmout další rozhodnutí¹⁰⁶.

- *Koncept převažujícího veřejného zájmu*

Tribunál měl rovněž příležitost objasnit meze pojmu „prevažující veřejný zájem“ ve smyslu článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001. Tento pojem hraje v rámci tohoto nařízení zásadní úlohu, neboť může snadno převážit nad některými výjimkami, které odůvodňují odepření přístupu k požadovaným dokumentům. Tribunál v tomto ohledu zopakoval, že *právo žadatele*

¹⁰¹ Tamtéž, bod 33.

¹⁰² Tamtéž, bod 72.

¹⁰³ Tamtéž, viz odstavce 112 a 125.

¹⁰⁴ Tamtéž, bod 123.

¹⁰⁵ Rozsudek ze dne 12. února 2019 ve věci Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, T-134/17, cit. výše, viz mimo jiné body 44 až 47, 54 a 55.

¹⁰⁶ Tamtéž.

na obhajobu nelze kvalifikovat jako „převažující veřejný zájem“ ve smyslu článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001¹⁰⁷.

Obdobně, zvláštní zájem, kterého se může osoba žádající o přístup k některým *dokumentům, které se jí osobně týkají*, domáhat, nelze zohlednit jako převažující veřejný zájem ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení (ES) č. 1049/2001, protože účelem tohoto nařízení je poskytnout široké veřejnosti právo na přístup k dokumentům orgánů, a nikoli stanovit pravidla určená k ochraně zvláštního zájmu, který může mít konkrétní jednotlivec při získávání přístupu k některému/některým dokumentům¹⁰⁸.

6.2.2. *Objasnění některých procesních pravidel*

V roce 2019 se Tribunál zabýval rovněž několika procesními otázkami týkajícími se žalob na neplatnost proti rozhodnutím Evropské komise přijatým v rámci nařízení (ES) č. 1049/2001.

▪ *Povinná povaha lhůty podle článku 263 SFEU*

Pokud jde o procesní pravidla, Tribunál nejprve zdůraznil závaznou povahu dvouměsíční lhůty stanovené v článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie pro podání žaloby na neplatnost proti rozhodnutím orgánu.

Tato dvouměsíční lhůta je tedy věcí veřejného pořádku a nepodléhá uvážení stran ani Soudu¹⁰⁹.

Lhůta stanovená v článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie byla stanovena s cílem zajistit právní jasnost a jistotu a zabránit jakékoli diskriminaci nebo svévolnému zacházení při výkonu spravedlnosti¹¹⁰.

Odchytkám podléhá pouze v případě, že existují nepředvídatelné okolnosti nebo okolnosti vyšší moci ve smyslu článku 45 statutu Evropského soudního dvora¹¹¹.

V důsledku toho musí být žaloba na neplatnost proti potvrzujícímu rozhodnutí Evropské komise, která je podána mimo dvouměsíční lhůtu stanovenou v článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie, odmítnuta jako zjevně nepřijatelná, aniž by se na ni vztahovala některá z výše uvedených výjimek¹¹².

¹⁰⁷ Tamtéž, bod 46–47 a 54.

¹⁰⁸ Tamtéž, bod 44.

¹⁰⁹ Usnesení ze dne 17. prosince 2019 ve věci *Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) v. Evropská komise*, T-560/19, EU:T:2019:905, bod 7.

¹¹⁰ Tamtéž.

¹¹¹ Tamtéž, bod 9.

¹¹² Tamtéž, bod 10.

- *Právní účinky potvrzujícího rozhodnutí*

Zadruhé Tribunál připomněl, že podle článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie je v zásadě možné napadnout pouze rozhodnutí přijaté generálním tajemníkem jménem Evropské komise. Tento postoj je v souladu s ustálenou judikaturou, podle které odpověď na původní otázku ve smyslu čl. 7 odst. 1 nařízení nelze v zásadě napadnout s výjimkou mimořádných okolností: je-li stížena vadou, jako je neinformování žadatele o opravných prostředcích, nebo jedná-li se o konečné stanovisko orgánu¹¹³.

Rozhodnutí vydané v potvrzovací fázi podle čl. 8 odst. 1 nařízení (ES) č. 1049/2001 ve skutečnosti představuje právní rozhodnutí, které zcela nahrazuje předchozí názor uvedený v odpovědi orgánu na původní otázku¹¹⁴. Pouze toto rozhodnutí může mít následně právní účinky, které mohou ovlivnit zájmy žadatele, a tudíž být předmětem žaloby na neplatnost podle článku 263 Smlouvy o fungování Evropské unie¹¹⁵.

- *Důsledky faktického zpětvzetí napadeného rozhodnutí*

Zatřetí Tribunál potvrdil, že žaloba na neplatnost rozhodnutí Komise se stává bezpředmětnou a již nevyžaduje rozhodnutí ve věci samé, pokud žadatel získal požadované informace následným rozhodnutím orgánu, čímž bylo napadené rozhodnutí fakticky vzato zpět¹¹⁶.

- *Oprava formálních vad v žalobě na neplatnost*

Nakonec Tribunál vyhověl opravě požadované žadatelem, který omylem podal žalobu proti Evropské komisi namísto Výkonné agentury pro výzkum¹¹⁷.

V tomto ohledu Tribunál poznamenal, že podle ustálené judikatury mohou být formální vady týkající se určení žalované strany po podání žaloby opraveny, pokud lze její totožnost zcela jednoznačně odvodit¹¹⁸.

V důsledku toho Tribunál souhlasil s tím, že Výkonná agentura pro výzkum bude považována za stranu, proti níž byla podána žaloba na neplatnost¹¹⁹. V projednávaném případě byl nadpis napadeného rozhodnutí, který velkými písmeny označil za prostředníka „Výkonnou agenturu pro výzkum Evropské komise“, považován Tribunálem za potenciálně zavádějící, pokud jde o odlišnou právní subjektivitu Výkonné agentury pro výzkum¹²⁰. Žaloba na neplatnost byla tedy opravena a považována za přípustnou proti Výkonné agentuře pro výzkum.

¹¹³ Viz mimo jiné 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.

¹¹⁴ Usnesení ze dne 14. května 2019 ve věci Régie autonome des transports parisiens (RATP) v. Evropská komise, T-422/18, EU:T:2019:339, bod 35.

¹¹⁵ Tamtéž, bod 37.

¹¹⁶ Usnesení ze dne 27. února 2019 ve věci Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) v. Evropská komise, T-25/18, cit. výše, body 18 až 20.

¹¹⁷ Usnesení ze dne 12. listopadu 2019 ve věci Patrick Breyer v. Evropská komise, T 158/19, cit. výše.

¹¹⁸ Tamtéž, bod 24.

¹¹⁹ Tamtéž, bod 31.

¹²⁰ Tamtéž, bod 26.

6.3. Soudní případy zahájené proti Evropské komisi v roce 2019¹²¹

V roce 2019 bylo Tribunálu předloženo dvanáct nových případů týkajících se rozhodnutí Komise podle nařízení (ES) č. 1049/2001¹²². Mezi těmito případy byly tři z nich již v průběhu roku 2019 buď odmítnuty, staženy, nebo pokračovaly proti jiné straně¹²³.

Zároveň byly Soudnímu dvoru podány dva opravné prostředky proti rozsudkům Tribunálu ve věcech, v nichž byla Evropská komise účastníkem řízení¹²⁴. Obě odvolání byla zamítnuta jako zjevně neopodstatněná dvěma usneseními vyneseny v roce 2019.

Evropská komise pozorně sledovala vývoj judikatury evropských soudů v roce 2019. Tento orgán uvítal zejména potvrzení ze strany evropských soudů ve všech výše uvedených vynesných případech v roce 2019 týkající se souladu jeho správní praxe s nařízením (ES) č. 1049/2001. Ve skutečnosti všech osm případů, které Soudní dvůr i Tribunál rozhodly v roce 2019¹²⁵, vedlo k úplnému zamítnutí žaloby na neplatnost proti rozhodnutím Evropské komise, a převážil tedy názor orgánu.

Evropská komise rovněž vzala na vědomí všechna výše uvedená objasnění týkající se hmotněprávních i procesních aspektů, která evropské soudy v roce 2019 vydaly v souvislosti s nařízením (ES) č. 1049/2001. Generální sekretariát stejně jako v předchozích letech pořádal společně s Právní službou semináře s cílem poskytnout zaměstnancům Evropské komise aktuální informace o nejnovějším vývoji judikatury.

¹²¹ Ke dni 31. prosince 2019.

¹²² Konkrétně se jedná o tyto věci: PL v. Evropská komise, T-728/19; Basaglia v. Evropská komise, T-727/19; AlzChem Group v. Evropská komise, T-569/19; Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) v. Evropská komise, T-560/19, cit. výše; Homoki v. Evropská komise, T-517/19; Public.Resource.Org a Right to Know v. Evropská komise, T-185/19; Bronckers v. Evropská komise, T-166/19; Breyer v. REA, T-158/19, cit. výše; Activos e Inversiones Monterroso v. CRU, T-16/19; Marco Bronckers v. Evropská komise, T-746/18, cit. výše; Umweltinstitut München v. Evropská komise, T-712/18; a dále Campbell v. Evropská komise, T-701/18.

¹²³ Konkrétně věci Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR) v. Evropská komise, T-560/19, cit. výše; Breyer v. REA, T-158/19, cit. výše; a dále Marco Bronckers v. Evropská komise, T-746/18, cit. výše.

¹²⁴ Konkrétně, věci Anikó Pint v. Evropská komise, C-770/18 P, cit. výše, a Hércules Club de Fútbol, SAD v. Evropská komise, C-332/19 P, cit. výše.

¹²⁵ Jiné než ty, které byly odstraněny z rejstříku nebo nevyžadovaly žádné rozhodnutí ve věci samé.

ZÁVĚRY

Rok 2019 byl rokem přechodu z „Junckerovy Komise“ ke „Komisi Ursuly von der Leyenové“.

Na tomto politickém pozadí zůstala v roce 2019 transparentnost, integrita a odpovědnost, které jsou pilíři demokracie, nejvyšší prioritou Evropské komise.

Evropská komise vítá rostoucí všeobecný zájem veřejnosti, který vyvolala svou vlastní činností. Komise nepřetržitě vyvíjí nové iniciativy zaměřené na proaktivní rozvoj transparentnosti ve svých rozhodovacích procesech a zapojení občanů.

V roce 2019 to bylo mimo jiné doloženo přijetím návrhu Komise ze strany obou spoluzákonodárců týkajícího se nařízení Evropského parlamentu a Rady o evropské občanské iniciativě, který má usnadnit posílení účasti evropských občanů Evropské unie na demokratickém procesu orgánů; ale také vydáním podrobných a praktických pokynů týkajících se etických standardů pro členy Komise, kteří vedli kampaň před květnovými volbami do Evropského parlamentu; pokračujícím proaktivním zveřejňováním dokumentů týkajících se brexitu a závazkem orgánu zachovat tuto bezprecedentní úroveň transparentnosti, pokud jde o provádění dohody o vystoupení a během nadcházejících jednání o budoucích vztazích mezi EU a Spojeným královstvím.

Tato opatření se opírají o mnoho zavedených nástrojů a iniciativ, které již přispívají k prosazování zásady transparentnosti Evropskou komisí, jako je portál pro transparentnost; systematické zveřejňování schůzí komisařů; předkládání jejich prohlášení o zájmech; rejstřík dokumentů Komise a další evidence¹²⁶; EurLex¹²⁷; online zdroje poskytující informace o možnostech financování EU¹²⁸ a příjemcích financování¹²⁹; portál pro veřejné konzultace a Evropský portál veřejně přístupných dat; atd.

Na základě těchto skutečností hrálo v roce 2019 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.

Evropská komise zůstává orgánem EU se zdaleka nejvyšším počtem žádostí o přístup k dokumentům podle nařízení (ES) č. 1049/2001. V roce 2019 obdržela nejvyšší počet žádostí od vstupu nařízení v roce 2001 v platnost, a to 7 445 původních žádostí.

Většina těchto žádostí se týkala řady dokumentů, ne-li celých spisů, na které bylo poskytnuto několik různých odpovědí. Orgán odpověděl prostřednictvím nejméně 8 449 odpovědí na původní žádosti.

¹²⁶ Například Rejstřík odborných skupin Komise a dalších podobných subjektů; rejstřík postupů projednávání ve výborech atd.

¹²⁷ Databáze, která nabízí přístup k právu EU, judikatuře Soudního dvora Evropské unie a dalším veřejným dokumentům EU.

¹²⁸ Ve vztahu ke grantům a veřejným zakázkám.

¹²⁹ Prostřednictvím systému finanční transparentnosti.

Tento stálý vysoký nárůst počtu žádostí zaznamenaný od roku 2016 a jejich složitosti znamenal pro orgán na straně jedné rostoucí problém sladit zásadu transparentnosti se zásadou efektivity a řádné správy.

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

Dne 24. září 2019 se Evropská komise zúčastnila odborného semináře pořádaného finským předsednictvím Rady Evropské unie na téma „Budoucnost transparentnosti EU“, jehož cílem je poskytnout další podnět k otevřené, účinné a nezávislé správě v době digitalizace. V rámci této společné diskuse o konkrétních opatřeních vedoucích ke zvýšení transparentnosti během nadcházejícího legislativního období zhodnotila Evropská komise judikaturu týkající se přístupu k dokumentům a zkoumala, jak nařízení (ES) č. 1049/2001 v průběhu tohoto období obstálo.

Objasnění poskytnutá Soudním dvorem významně přispěla ke zlepšení provádění stávajících pravidel Komisí.

Zdá se, že nízký počet žalob a rozsudků týkajících se neplatnosti rozhodnutí tohoto orgánu v této oblasti dokládá, že 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.

Mírné zvýšení počtu odvolání podaných u Soudního dvora a stížností u evropské veřejné ochránkyň práva by nemělo zakrývat, že představují pouze velmi malou část z celkového počtu žádostí vyřizovaných Evropskou komisí, který také neustále roste.

Závěrem lze říci, že Evropská komise v roce 2019 splnila svůj slib otevřené evropské správy, jak je stanoveno ve Smlouvách o EU a v Listině základních práv a upřesněno nařízením (ES) č. 1049/2001.

A konečně, Evropská komise je více než kdy jindy odhodlána bojovat proti novým hrozbám pro demokracii vyplývajícím z nedostatečné transparentnosti v digitálním věku nebo dezinformací, které jsou antitezí transparentnosti.