

ROZSUDEK SOUDU (třetího senátu)

6. července 2006*

Ve spojených věcech T-391/03 a T-70/04,

Yves Franchet a **Daniel Byk**, úředníci Komise Evropských společenství, s bydlištěm v Lucemburku (Lucembursko), zastoupení G. Vandersandenem a L. Levi, advokáty,

žalobci,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené D. Maidani, J.-F. Pasquierem a P. Aaltem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) a Komise o odepření přístupu žalobců k některým dokumentům týkajícím se vyšetřování ohledně Eurostatu,

* Jednací jazyk: francouzština.

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (třetí senát),

ve složení M. Jaeger, předseda, V. Tiili a O. Czúcz, soudci,
vedoucí soudní kanceláře: I. Natsinas, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. září 2005,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

¹ Podle článku 255 ES:

„1. Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s odstavci 2 a 3.

2. Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Rada do dvou let po vstupu Amsterodamské smlouvy v platnost postupem podle článku 251.

[...]“

2 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. L 145, s. 43, Zvl. vyd. 01/03, s. 331) vymezuje zásady, podmínky a omezení práva na přístup k dokumentům těchto orgánů stanoveného v článku 255 ES. Toto nařízení je platné od 3. prosince 2001.

3 Článek 2 odst. 1 a 3 nařízení č. 1049/2001 stanoví:

„1. Všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě, mají právo na přístup k dokumentům orgánů, s výhradou zásad, podmínek a omezení vymezených v tomto nařízení.

[...]

3. Toto nařízení se vztahuje na všechny dokumenty, které má orgán v držení, to znamená na dokumenty, které vytvořil nebo obdržel a které má v držení, a to ve všech oblastech činnosti Evropské unie.“

4 Podle článku 4 nařízení č. 1049/2001 o výjimkách z uvedeného práva na přístup:

„[...]

2. Neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění, odepřou orgány přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

[...]

— soudního řízení a právního poradenství,

— cílů inspekce, vyšetřování a auditu,

[...]

6. Pokud se některá z výjimek vztahuje pouze na části požadovaného dokumentu, zbývající části dokumentu se zpřístupní.

[...]“

5 Článek 6 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 stanoví, že „[...]žadatel nemusí uvádět důvody žádosti.“

6 Podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1049/2001:

„Potvrzující žádost o přístup k dokumentu se vyřídí bez prodlení. Do 15 pracovních dnů od registrace žádosti orgán buď zajistí přístup k požadovanému dokumentu a zpřístupní jej v této lhůtě v souladu s článkem 10, nebo v písemné odpovědi sdělí důvody úplného nebo částečného zamítnutí žádosti. V případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti orgán informuje žadatele o opravných prostředcích, které může použít, zejména o soudním řízení proti orgánu nebo o možnosti podat stížnost veřejnému ochránci práv za podmínek uvedených v člancích 230 a 195 Smlouvy o ES.“

7 Rozhodnutí Komise 2001/937/ES, ESUO, Euratom ze dne 5. prosince 2001, kterým se mění její jednací řád (Úř. věst. L 345, s. 94; Zvl. vyd. 01/03, s. 408), zrušilo rozhodnutí Komise 94/90/ESUO, ES, Euratom ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise (Úř. věst. L 46, s. 58), které zajišťovalo, pokud jde o Komisi, uplatnění kodexu chování ohledně přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Komise (Úř. věst. 1993, L 340, s. 41, dále jen „kodex chování“), schváleného Radou a Komisí dne 6. prosince 1993.

8 Článek 3 přílohy rozhodnutí 2001/937 stanoví:

„Vyřizování původních žádostí

[...]

Žadatele informuje o vyřízení jeho žádosti buď generální ředitel, nebo vedoucí příslušného útvaru, nebo ředitel určený k tomuto účelu v generálním sekretariátu, nebo ředitel určený v OLAF [Evropský úřad pro boj proti podvodům] v případě, že se žádost týká dokumentů vztahujících se k činnostem OLAF uvedeným v čl. 2 odst. 1 a 2 rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom o zřízení OLAF, nebo zaměstnanec [úředník], který je tímto pověřen.

V každé i jen částečně zamítavé odpovědi je žadatel informován o právu předložit do 15 pracovních dnů od jejího obdržení potvrzující žádost Generálnímu sekretariátu [generálnímu tajemníkovi] Komise nebo řediteli OLAF, pokud se žádost týká dokumentů vztahujících se k činnostem OLAF uvedeným v čl. 2 odst. 1 a 2 rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom.“

- 9 Krom toho, co se týče vyřizování potvrzujících žádostí, článek 4 přílohy rozhodnutí 2001/937 stanoví:

„V souladu s článkem 14 jednacího řádu Komise je pravomoc rozhodovat o potvrzujících žádostech přenesena na generálního tajemníka. Pokud se však potvrzující žádost týká dokumentů vztahujících se k činnostem OLAF uvedeným v čl. 2 odst. 1 a 2 rozhodnutí Komise 1999/352/ES, ESUO, Euratom, je rozhodovací pravomoc přenesena na ředitele OLAF“.

Generálnímu sekretariátu je při přípravě rozhodnutí nápomocno příslušné generální ředitelství nebo útvary.

Generální tajemník nebo ředitel OLAF rozhoduje po obdržení souhlasu právní služby.

Rozhodnutí se sděluje žadateli písemně, případně elektronickými prostředky, a informuje jej o jeho právu podat opravný prostředek [žalobu] k Soudu prvního stupně nebo podat stížnost evropskému veřejnému ochránci práv.“

- ¹⁰ Podle čl. 8 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 ze dne 25. května 1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) (Úř. věst. L 136, s. 1; Zvl. vyd. 01/03, s. 91):

„Důvěrnost a ochrana údajů

[...]

2. Na informace sdělené nebo získané v rámci vnitřního vyšetřování v jakékoli formě se vztahuje služební tajemství a jsou chráněny podle předpisů použitelných pro orgány Evropských společenství.

Tyto informace nemohou být sděleny jiným osobám než těm, které se s nimi mají seznámit ze své funkce v rámci orgánů Evropských společenství nebo členských států, a nemohou být použity k jiným účelům než k boji proti podvodům, úplatkářství a jakékoli jiné nedovolené činnosti.“

11 Článek 9 nařízení č. 1073/1999 stanoví:

„Zpráva o vyšetřování a opatření přijatá po vyšetřování

1. Po skončení vyšetřování vypracuje [OLAF] pod vedením ředitele zprávu, která obsahuje především zjištěné skutečnosti, popřípadě finanční škody a závěry vyšetřování včetně doporučení ředitele [OLAF] k přijetí dalších opatření.

2. Tyto zprávy jsou vypracovány s ohledem na procesní požadavky stanovené právními předpisy dotyčného členského státu. Takto vypracované zprávy představují stejným způsobem a za stejných podmínek jako úřední zprávy vypracované vnitrostátními správními kontrolory důkazy přípustné ve správním nebo soudním řízení členského státu, pokud je jejich použití nezbytné. Vztahují se na ně stejná pravidla hodnocení, jako je tomu u úředních zpráv vypracovaných vnitrostátními správními kontrolory, a mají stejnou hodnotu jako tyto zprávy.

3. Zpráva vypracovaná po skončení vnějšího vyšetřování a jakýkoli jiný s ním související dokument jsou předány příslušným orgánům členských států v souladu s pravidly o vnějším vyšetřování.

4. Zpráva vypracovaná po skončení vnitřního vyšetřování a jakýkoli jiný s ním související dokument jsou předány dotčenému orgánu, subjektu, úřadu nebo agentuře. Orgán, subjekt, úřad nebo agentura musí vyvodit z [vnitřního] vyšetřování důsledky, zejména disciplinární nebo právní, a uvědomit o nich ředitele [OLAF] ve lhůtě, kterou ředitel v závěrech své zprávy stanoví.“

12 Podle článku 10 nařízení č. 1073/1999:

„Předávání informací [OLAF]

1. Aniž jsou dotčeny články 8, 9 a 11 tohoto nařízení a nařízení (Euratom, ES) č. 2185/96, může [OLAF] kdykoli předat příslušným orgánům dotčených členských států informace získané při vnějších vyšetřováních.

2. Aniž jsou dotčeny články 8, 9 a 11 tohoto nařízení, předá ředitel [OLAF] soudním orgánům dotčeného členského státu informace získané [OLAF] při vnitřním vyšetřování skutečností, které by mohly být předmětem trestního stíhání. S výhradou potřeb vyšetřování informuje ředitel současně dotčený členský stát.

3. Aniž jsou dotčeny články 8 a 9 tohoto nařízení, může [OLAF] kdykoli předat příslušnému orgánů, subjektu, úřadu nebo agentuře informace získané při vnitřních vyšetřováních.“

Skutkový základ sporu

13 Žalobce Yves Franchet je bývalým generálním ředitelem Eurostatu, žalobce Daniel Byk je bývalým ředitelem Eurostatu (statistického úřadu Evropských společenství).

- 14 Několik vnitřních auditů Eurostatu odhalilo možné nesrovnalosti ve finančním řízení. V důsledku toho zahájil OLAF řadu vyšetřování týkajících se zejména smluv uzavřených Eurostatem se společnostmi Eurocost, Eurogramme a Datashop – Planistat a dotací, které byly těmto společnostem poskytnuty.
- 15 Dne 4. července 2002 předal OLAF lucemburským soudním orgánům v souladu s článkem 10 nařízení č. 1073/1999 spis o vnitřním vyšetřování ohledně Eurocost, ve kterém byl Y. Franchet obviněn, jakož i jiný spis o vnějším vyšetřování týkající se Eurogramme. Dne 19. března 2003 předal OLAF francouzským soudním orgánům rovněž spis k věci Datashop – Planistat, ve kterém byli obviněni oba žalobci.
- 16 Žalobci byli dne 21. května 2003 na vlastní žádost přeloženi.
- 17 Dne 11. června 2003 pověřila Komise útvar interního auditu (ÚIA) přezkumem uzavřených smluv a dotací poskytnutých Eurostatem v souvislosti s dohledem nad udělením absolutoria. ÚIA vypracoval tři zprávy, první ze dne 7. července, druhou ze dne 24. září a třetí (dále jen „konečná zpráva ÚIA“) ze dne 22. října 2003.
- 18 Komise se dne 9. července 2003 rozhodla zahájit disciplinární řízení proti žalobcům. Toto řízení bylo okamžitě přerušeno z důvodu, že vyšetřování OLAF stále ještě probíhalo. Komise vytvořila rovněž multidisciplinární skupinu (task-force).

19 Svou žádostí ze dne 25. července 2003 se žalobci domáhali prostřednictvím uplatnění obecné zásady transparentnosti a základního práva na přístup k dokumentům zakotveného v článku 42 Listiny základních práv Evropské unie vyhlášené dne 7. prosince 2000 v Nice (Úř. věst. 2000, C 364, s. 1), jakož i ustanovení nařízení č. 1049/2001 a rozhodnutí 2001/937, přístupu k následujícím dokumentům:

„— korespondenci zaslané OLAF lucemburským soudním orgánům ohledně spisů Eurocost a Eurogramme, včetně příloh a seznamu těchto příloh;

— korespondenci zaslané OLAF francouzským soudním orgánům ohledně spisu Datashop – Planistat, včetně příloh a seznamu těchto příloh. Zvláště je zmíněn dopis pravděpodobně ze dne 19. března 2003 (č. 003441) s [...] označením CMS č. IO/2002/510 – Eurostat/Datashop/Planistat;

— sdělení OLAF určené Komisi zmíněné v tiskové zprávě ze dne 19. května 2003 (IP/03/[709]);

— veškerým jiným sdělením OLAF určeným Komisi“.

20 Přístup byl odepřen dopisem OLAF ze dne 18. srpna 2003 (dále jen „rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003“). Podle tohoto dopisu:

„[...]“

Výjimkami vztahujícími se na dokumenty, které byly předmětem první a druhé prosby, jsou ty, které spočívají v ochraně soudního řízení a cílů inspekce, vyšetřování a auditu. Korespondence, o kterou bylo žádáno v rámci obou proseb, tvoří podstatnou část spisu zaslání OLAF soudním orgánům členských států pro účely vnitrostátních soudních řízení, a týká se oblastí, které stále ještě podléhají vyšetřování. Je tedy chráněna výše zmíněnými výjimkami.

Co se týče třetí prosby, sdělení, k němuž je žádán přístup, bylo vypracováno OLAF a určeno Komisi na základě čl. 10 [odstavce] 3 nařízení [č.] 1073/1999 ze dne 25. května 1999, který umožňuje OLAF v rámci jeho vyšetřování předat informace orgánu. Pokud jde o dokument, který byl zaslán ze strany OLAF v rámci jeho vyšetřování, vztahuje se na něj výjimka z důvodu ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

Co se týče čtvrté prosby, chybí ve Vaší žádosti upřesnění. Nebyli jsme bohužel schopni identifikovat daný dokument či dokumenty. Budu Vám tedy vděčný za poskytnutí doplňujících údajů k upřesnění Vaší původní žádosti.

[...]“

²¹ Dne 8. září 2003 podali žalobci potvrzující žádost.

²² Potvrzující žádost žalobců byla zamítnuta dopisem OLAF ze dne 1. října 2003 (dále jen „první napadené rozhodnutí“). V tomto dopise je uvedeno následující:

„[...]“

Po provedení důkladného přezkumu Vaší prosby a původní odpovědi, která Vám byla předána ze strany OLAF, potvrzují prostřednictvím této odpovědi, že OLAF Vám v tomto stadiu nemůže předat požadované dokumenty.

1. Tvrdíte, že dokumenty označené v rámci první a druhé prosby byly neoprávněně zveřejněny. Tyto dokumenty totiž nebyly nikdy zveřejněny legálně.

Tvrdíte, že ,Y. Franchet a D. Byk jsou v těchto věcech přímo obviněni, a mají tedy jako první zájem na přístupu k těmto dokumentům'. Právo veřejnosti na přístup k dokumentům na základě nařízení [č.] 1049/2001 je třeba odlišovat od práva na přístup ke spisu dotčené osoby. První z těchto práv je zaručeno každé fyzické nebo právnické osobě a vztahuje se na všechny dokumenty, které orgán uchovává. Tato právní úprava nevyžaduje, aby žadatel prokázal svůj zájem k tomu, aby mu byl povolen přístup k dokumentům. Přístup k dokumentům musí být připuštěn, ledaže by se na tyto dokumenty vztahovala některá z výjimek uvedených v [článku] 4 nařízení. V projednávaném případě je OLAF z níže uvedených důvodů toho názoru, že žádný z dokumentů uvedených ve Vaší žádosti o přístup nemůže být na základě nařízení č. [1049/2001] zpřístupněn.

Naproti tomu však osoba dotčená vnitrostátními soudními řízeními nebo disciplinárními řízeními Společenství má v souladu s příslušnou právní úpravou právo na přístup ke spisu, který se jí týká.

Vzhledem k tomu, že soudní vyšetřování probíhá ve Francii a Lucembursku, upravují přístup ke spisu procesní předpisy použitelné v těchto dvou zemích. Máte možnost obrátit se na příslušné francouzské nebo lucemburské orgány a domáhat se práva na přístup ke spisu, který jim byl předán. Těmto orgánům přísluší o Vaší žádosti rozhodnout a OLAF nebude proti jejich rozhodnutí nic namítat.

Tvrdíte, že existuje převažující veřejný zájem na tom, aby byly dokumenty týkající se první a druhé prosby předány D. Bykovi a Y. Franchetovi. Považujeme nicméně práva obhajoby Y. Francheta a D. Byka spíše za soukromé zájmy než převažující veřejné zájmy. Jak je uvedeno výše, budou mít právo na přístup k úplnému spisu v příhodné době v rámci případných disciplinárních či soudních řízení.

2. Uplatňujete, že není správné tvrdit, že na každý dokument zaslaný ze strany OLAF v rámci vyšetřování se *ipso facto* vztahuje výjimka za účelem ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu upravená v [článku] 4 nařízení. Toto však OLAF netvrdil.

Naopak jsme se dovolávali této výjimky ve vztahu ke specifickým dokumentům, které jste požadovali, konkrétněji, k dopisům zaslaným francouzským a lucemburským orgánům, jakož i Komisi. Tato korespondence určená vnitrostátním soudním orgánům obsahuje souhrn výsledků vyšetřování OLAF. Kdyby OLAF zpřístupnil tuto korespondenci, ohrozilo by to vnitrostátní soudní řízení, neboť tato korespondence je nedílnou součástí soudních spisů, a nemůže být tedy předána předtím, než je tak stanoveno v rámci vnitrostátních řízení.

Sdělení Komisi obsahuje rovněž souhrn výsledků vyšetřování, o nichž se OLAF domníval, že jsou pro Komisi důležitá k tomu, aby mohla přijmout všechna opatření nezbytná k ochraně svých zájmů. V důsledku toho důvody, pro které OLAF odepřel zpřístupnění dokumentů, jsou specifické pro požadované dokumenty a nepředstavují obecnou argumentaci tak, jak jste ji pojali.

3. Co se týče čtvrté prosby, identifikovali jsme 35 sdělení OLAF určených generálnímu tajemníkovi Komise týkajících se vyšetřování ohledně Eurostatu, předaných mezi 23. zářím 1999 a 25. zářím 2003. Všechna tato sdělení obsahují

výsledky vyšetřování, jejichž zpřístupnění by mohlo ohrozit soudní řízení probíhající ve Francii a Lucembursku. Vztahuje se na ně tedy výjimka týkající se inspekce, vyšetřování a auditu, jakož i výjimka týkající se soudního řízení.

[...]“

- 23 Konečná zpráva o Eurogrammu byla vypracována v červenci 2002.
- 24 Dne 25. září 2003 vypracoval OLAF konečné zprávy o vyšetřování ve smyslu článku 9 nařízení č. 1073/1999 ve věcech Eurocost a Datashop – Planistat. Žalobci obdrželi kopii těchto zpráv dne 10. října 2003. Téhož dne obdrželi dále kopii průběžné zprávy ÚIA ze dne 7. července 2003, nicméně bez jejich příloh.
- 25 Dopisem ze dne 21. října 2003 podali žalobci novou žádost o přístup k jiným dokumentům, zejména ke konečné zprávě ÚIA. Dne 29. října 2003 podali dodatečnou žádost týkající se příloh zprávy ÚIA ze dne 7. července 2003, tedy zprávy, která jim byla předána dopisem ze dne 10. října 2003.
- 26 Jelikož se žalobcům na tyto žádosti nedostalo žádné odpovědi, podali dne 2. prosince 2003 potvrzující žádost.

27 Tato potvrzující žádost byla zamítnuta rozhodnutím Komise ze dne 19. prosince 2003 (dále jen „druhé napadené rozhodnutí“). Zamítnutí je odůvodněno následovně:

„[...]

Bohužel Vám musím potvrdit, že tyto dokumenty Vám nemohou být předány. Jejich zpřístupnění by totiž ohrozilo cíl tohoto vyšetřování tím, že by narušilo provádění kroků nezbytných k přijetí vhodných opatření po skončení tohoto vyšetřování. V souladu s ustanoveními čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení [...] č. 1049/2001 je tedy třeba přístup k těmto dokumentům odepřít. Vzhledem k citlivosti dotčené oblasti a struktúře dokumentů se jeví, že částečný přístup, jak je upraven v čl. 4 odst. 6 výše uvedeného nařízení, není možný. Krom toho mi nejsou známy žádné skutečnosti, díky nimž bych mohl dojít k závěru, že v tomto konkrétním případě převažuje veřejný zájem na zpřístupnění informací obsažených v požadovaných dokumentech nad nezbytností ochránit cíl vyšetřování.

[...]“

Řízení

28 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 27. listopadu 2003 podali žalobci žalobu T-391/03 proti rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003, jakož i proti prvnímu napadenému rozhodnutí.

- 29 Samostatným podáním došlým téhož dne navrhli žalobci, aby bylo o této žalobě rozhodnuto ve zrychleném řízení podle článku 76a jednacího řádu Soudu.
- 30 Čtvrtý senát Soudu, kterému byla věc v tehdejší době přidělena, zamítl návrh na zrychlené řízení rozhodnutím ze dne 17. prosince 2003, které bylo oznámeno žalobcům dne 22. prosince 2003.
- 31 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 19. února 2004 podali žalobci žalobu T-70/04 proti konkludentnímu rozhodnutí Komise, kterým se zamítají jejich žádosti o přístup k různým dokumentům podané dne 21. a 29. října 2003, jakož i proti druhému napadenému rozhodnutí.
- 32 Vzhledem k tomu, že se od nového soudního roku změnilo složení senátů Soudu, byl soudce zpravodaj přidělen ke třetímu senátu, kterému byla v důsledku toho přidělena projednávaná věc.
- 33 Usnesením předsedy třetího senátu Soudu ze dne 13. července 2005 bylo podle článku 50 jednacího řádu nařízeno spojení věcí T-391/03 a T-70/04 pro účely ústní části řízení a rozsudku.
- 34 Soud (třetí senát) na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl o zahájení ústní části řízení a v rámci organizačních procesních opatření stanovených v článku 64 jednacího řádu položil žalobcům a Komisi písemné otázky. Účastníci řízení na tyto otázky odpověděli ve stanovených lhůtách.

- 35 Řeči a odpovědi účastníků řízení na ústní otázky Soudu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 15. září 2005.
- 36 Soud usnesením ze dne 26. září 2005 uložil podle čl. 65 písm. b), čl. 66 odst. 1 a čl. 67 odst. 3 třetího pododstavce jednacího řádu žalované, aby předložila sporné dokumenty, přičemž uvedl, že tyto dokumenty nebudou předány žalobcům v rámci tohoto řízení. Této žádosti bylo vyhověno.
- 37 Ústní část řízení byla skončena rozhodnutím předsedy třetího senátu Soudu ze dne 8. listopadu 2005.

Návrhová žádání účastníků řízení

- 38 V rámci řízení ve věci T-391/03 žalobci navrhují, aby Soud:

- zrušil rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003, jakož i první napadené rozhodnutí;

- uložil Komisi náhradu veškerých nákladů řízení.

39 Komise navrhuje, aby Soud:

- prohlásil návrhová žádání za nepřijatelná v rozsahu, ve kterém směřují ke zrušení rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003;
- zamítl návrhová žádání směřující ke zrušení prvního napadeného rozhodnutí jako neopodstatněná;
- uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

40 V rámci řízení ve věci T-70/04 žalobci navrhují, aby Soud:

- zrušil konkludentní rozhodnutí Komise, kterým se zamítají jejich žádosti o přístup k různým dokumentům podané dne 21. a 29. října 2003, jakož i druhé napadené rozhodnutí;
- uložil Komisi náhradu veškerých nákladů řízení.

41 Komise navrhuje, aby Soud:

- prohlásil návrhová žádání za nepřístupná v rozsahu, ve kterém směřují ke zrušení konkludentního rozhodnutí o zamítnutí;

- zamítl návrhová žádání směřující ke zrušení druhého napadeného rozhodnutí jako neopodstatněná;

- uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K přípustnosti

Argumenty účastníků řízení

- ⁴² Komise má ve věci T-391/03 za to, že rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003 není konečný aktem, a nemůže tedy být předmětem žaloby na neplatnost.
- ⁴³ Co se týče věci T-70/04, Komise tvrdí, že žaloba proti konkludentnímu rozhodnutí o zamítnutí žádostí ze dne 21. a 29. října 2003 je nepřipustná, neboť se nejedná o konečný akt.
- ⁴⁴ Žalobci se domnívají, že podobně jako je tomu při postupu před zahájením soudního řízení ve věci veřejné služby, je možné mít za to, že odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí doplňuje odůvodnění rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003 a že toto posledně uvedené rozhodnutí představuje napadnutelný akt. Tentýž argument platí pro konkludentní rozhodnutí o zamítnutí žádostí ze dne 21. a 29. října 2003.

45 Žalobci však ponechávají tuto otázku, na kterou byli Soudem dotázáni na jednání, na jeho úvaze.

Závěry Soudu

46 Podle ustálené judikatury platí, že akty, které mohou být předmětem žaloby na neplatnost ve smyslu článku 230 Smlouvy o ES, mohou být pouze opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce a které podstatným způsobem mění jeho právní postavení. Pokud jde o akty nebo rozhodnutí, jež jsou přijímány postupem zahrnujícím několik fází, zejména po skončení interního řízení, jsou za akty, jež mohou být předmětem žaloby na neplatnost, považována jen ta opatření, která obsahují konečné stanovisko orgánu po skončení tohoto řízení, s vyloučením mezitímních opatření, jejichž cílem je příprava konečného rozhodnutí (rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise, 60/81, Recueil, s. 2639, bod 10, a rozsudek Soudu ze dne 22. května 1996, AITEC v. Komise, T-277/94, Recueil, s. II-351, bod 51).

47 Z použití článku 3 ve spojení s článkem 4 přílohy rozhodnutí 2001/937, jakož i z článku 8 nařízení č. 1049/2001 jasně vyplývá, že odpověď na původní žádost představuje pouze první zaujetí postoje, které umožňuje žalobcům vyzvat generálního tajemníka Komise nebo ředitele OLAF k přezkoumání dotčeného postoje.

48 V důsledku toho může pouze opatření přijaté generálním tajemníkem Komise nebo ředitelem OLAF, které má povahu rozhodnutí a nahrazuje v celém rozsahu předchozí postoj, vyvolávat právní účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobců, a tak být předmětem žaloby na neplatnost na základě článku 230 ES (rozsudek Soudu ze dne 16. října 2003, Co-Frutta v. Komise, T-47/01, Recueil, s. II-4441, bod 31).

- 49 Žaloby ve věci T-391/03, pokud jde o rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003, a ve věci T-70/4, pokud jde o konkludentní rozhodnutí o zamítnutí žádostí žalobců ze dne 21. a 29. října 2003, jsou tedy nepřijatelné.

K věci samé

Argumenty účastníků řízení

- 50 Žalobci se na podporu svých žalob dovolávají jediného žalobního důvodu vycházejícího z porušení článků 2 a 4 nařízení č. 1049/2001, porušení „základního práva na přístup k dokumentům“, zjevně nesprávného posouzení, porušení zásady proporcionality, jakož i nesprávnosti a rozporuplnosti odůvodnění napadených rozhodnutí.
- 51 Žalobci uplatňují, že OLAF přisoudil extenzivní dosah výjimkám z práva na přístup k dokumentům, jejichž účelem je ochrana soudního řízení a ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu. Připomínají, že výjimky z práva na přístup k dokumentům je třeba vykládat restriktivně, aby nebylo znemožněno uplatnění obecné zásady spočívající v tom, že je veřejnosti poskytnut co nejširší přístup k dokumentům.
- 52 Žalobci mají za to, že výklad Komise vede k tomu, že právo na přístup k dokumentům týkajícím se činností OLAF je z vlastní podstaty těchto dokumentů vyloučeno. Takový postoj je však v rozporu s restriktivním výkladem, který je třeba uplatnit na výjimky, zvláště když se jedná o výjimky ze základního práva.

- 53 Žalobci v tomto ohledu tvrdí, že Komise nesprávně usoudila, že OLAF podléhá zvláštnímu režimu, ne-li režimu připouštějícímu odchylky od pravidel týkajících se přístupu k dokumentům. Tato odchylka nemá oporu v nařízení č. 1049/2001 ani v právních předpisech upravujících OLAF. Žalobci se domnívají, že ani požadavek důvěrnosti vyšetřování, ani nezávislost OLAF nemůže mít za následek to, že každá žádost o přístup k dokumentům bude zamítnuta.
- 54 Co se týče výjimky vycházející z ochrany soudního řízení, žalobci se domnívají, že tato výjimka se v projednávané věci neuplatní, přičemž se odvolávají na rozsudek Soudu ze dne 7. prosince 1999, Interporc v. Komise (T-92/98, Recueil, s. II-3521, dále jen „rozsudek Interporc II“). Tato výjimka se totiž týká pouze dokumentů, které jsou vyhotoveny v rámci probíhajícího soudního řízení. Cílem sdělení OLAF je však pouze informovat soudní orgány nebo instituce o skutečnostech, které mohou být předmětem trestního nebo disciplinárního řízení. Byly tak vyhotoveny mimo rámec probíhajícího soudního řízení. Žalobci v tomto ohledu připomínají, že OLAF je správním útvarem Komise, který vytváří správní spisy a vypracovává úřední zprávy. Vnitrostátní instituce a orgány pak vyvozují z výsledků vyšetřování důsledky, zejména disciplinární nebo právní.
- 55 Žalobci uplatňují, že OLAF se rovněž nemůže vyhnout povinnosti vyplývající z právní úpravy týkající se práva na přístup veřejnosti k dokumentům tím, že usoudí, že přístup k jeho dokumentům je třeba posuzovat podle vnitrostátních pravidel nebo podle pravidel týkajících se disciplinárního řízení.
- 56 Co se týče dokumentů předaných ze strany OLAF francouzským a lucemburským orgánům, žalobci jsou rovněž toho názoru, že OLAF se hned dvakrát dopustil zjevně nesprávného posouzení, když porušil svou povinnost obrátit se na vnitrostátní orgány s otázkou, zda mají proti zpřístupnění předmětných dokumentů námitky. Na základě rozsudku Interporc II a rozsudku Soudního dvora ze dne 11. ledna 2000,

Nizozemsko a van der Wal v. Komise (C-174/98 P a C-189/98 P, Recueil, s. I-1, dále jen „rozsudek van der Wal“), se žalobci domnívají, že Komise měla vznést dotazy vůči vnitrostátním soudním orgánům, na které se obrátila, nejen za účelem posouzení toho, zda takové zpřístupnění může způsobit škodu, ale rovněž toho, zda by bylo porušením vnitrostátního práva.

- 57 Co se týče dokumentů, které byly předány ze strany OLAF Komisi, žalobci mají za to, že odepření přístupu k těmto dokumentům nebylo rovněž odůvodněné. Podotýkají, že OLAF nepřislušelo posuzovat zájmy Komise a jejich stupeň případné ochrany, nýbrž pouze klást v této souvislosti Komisi dotazy, jak je uvedeno v rozsudku van der Wal.
- 58 Co se týče výjimky vycházející z ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu, žalobci popírají, že by se tato výjimka v projednávaném případě uplatnila, neboť Komise nepředložila v tomto ohledu žádné skutečnosti, které by odůvodnily odepření zpřístupnění.
- 59 Žalobci uplatňují, že OLAF měl uvést zvláštní důvody, pro které se výjimky v projednávaném případě uplatní, a měl přezkoumat u každého požadovaného dokumentu, zda jeho obsah brání jeho zpřístupnění. Žalobci tvrdí, že podle judikatury se výjimka nemůže uplatnit, i kdyby dokument obsahoval informace o vyšetřování, není-li toto vyšetřování zpřístupněním ohroženo. OLAF přitom nezkoumal u každého požadovaného dokumentu, zda jeho obsah brání jeho zpřístupnění, nýbrž odůvodnil odepření přístupu obecně. Krom toho není jisté, zda nějaké vyšetřování stále ještě probíhá.

- 60 Žalobci tvrdí, že OLAF v rozporu s požadavky zásady proporcionality neověřil, zda bylo možné částečné zpřístupnění dokumentů. Odkazují na rozsudek Soudního dvora ze dne 22. ledna 2004, *Mattila v. Rada a Komise* (C-353/01 P, Recueil, s. I-1073) a uplatňují, že rozhodnutí o odepření přístupu k dokumentům musí být zrušeno, jestliže Komise nepřezkoumala možnost částečného přístupu k dokumentům.
- 61 Žalobci rovněž tvrdí, že odůvodnění rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003 a odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí si odporují. Co se týče dokumentů předaných ze strany OLAF lucemburským a francouzským soudním orgánům, OLAF odůvodnil odepření přístupu tím, že uvedl, že požadované dokumenty obsahují souhrn výsledků vyšetřování OLAF. Dne 3. dubna 2003, tedy poté, co byly dokumenty předány vnitrostátním orgánům, však OLAF sdělil generálnímu tajemníkovi, že vyšetřování stále ještě probíhají. Žalobci v tomto ohledu zdůrazňují, že OLAF předložil své konečné zprávy o vyšetřování až dne 25. září 2003.
- 62 Žalobci se krom toho domnívají, že odkaz Komise na usnesení Soudu ze dne 18. prosince 2003, *Gómez-Reino v. Komise* (T-215/02, Recueil FP, s. I-A-345 a II-1685) není v projednávané věci relevantní. Uplatňují, že řešení zvolené v tomto usnesení činí základní právo na respektování práv obhajoby ve skutečnosti neúčinným a bez užitečného účinku. Žalobci mají totiž za to, že z tohoto usnesení vyplývá, že akty přijaté OLAF v rámci jeho činností nepředstavují akty nepříznivě zasahující do právního postavení, nýbrž pouze přípravné akty, neboť pouze konečné rozhodnutí případně přijaté orgánem může mít vlastnosti aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení. Z toho by vyplývalo, že by žádná činnost OLAF nepodléhala soudnímu přezkumu.
- 63 Co se týče konečné zprávy ÚIA, jakož i příloh zprávy ÚIA ze dne 7. července 2003, žalobci dodávají, že odůvodnění druhého napadeného rozhodnutí je příliš obecné, neboť neobsahuje žádnou informaci, která by byla vlastní projednávanému případu, a nevysvětluje důvody, pro které by zpřístupnění požadovaných dokumentů pouze žalobcům způsobilo škodu. Odůvodnění je nedostatečné rovněž vzhledem k otázce,

zda byl možný částečný přístup. Odůvodnění krom toho není přijatelné vzhledem k tomu, že tři zprávy ÚIA byly široce zpřístupněny. Žalobci zdůrazňují, že Komise jim poskytla přístup ke dvěma prvním zprávám ÚIA, aniž by vysvětlila důvody, pro které měl být přístup ke konečné zprávě ÚIA a přílohám zprávy ÚIA ze dne 7. července 2003 pojmán odlišně.

- 64 Žalobci dále napadají použití výjimky vycházející z ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu na konečnou zprávu ÚIA, když uplatňují, že v okamžiku přijetí druhého napadeného rozhodnutí byl již audit ÚIA skončen. Komise by tak mohla neomezeně odporovat žádosti o přístup tím, že by nestanovila, jaká opatření mají být po skončení vyšetřování přijata.
- 65 Žalobci konečně tvrdí, že práva obhajoby představují převažující veřejný zájem uvedený v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, a uplatňují, že i když práva obhajoby chrání v první řadě soukromý zájem, jedná se o prvořadá práva představující základ právního státu a demokracie. Zejména by byl zpochybněn přístup k soudu a účinné soudní ochraně. Žalobci dodávají, že Komise nezávažila dotčené zájmy.
- 66 Komise uvádí, že cílem žaloby je zrušit odepření přístupu k dokumentům, které byly požadovány výlučně na základě právní úpravy týkající se práva na přístup veřejnosti k dokumentům. S žádostí žalobců musí být tedy nakládáno jako s žádostí o přístup jakéhokoliv představitele veřejnosti.
- 67 Komise zdůrazňuje, že je třeba při přezkumu žádosti o přístup k dotčeným dokumentům přihlídnout ke zvláštnosti funkcí OLAF, a zároveň připomíná, že OLAF jako takový nepodléhá zvláštnímu režimu nebo režimu připouštějícímu

odchylky od pravidel týkajících se přístupu k dokumentům. Komise má za to, že ze všech ustanovení nařízení č. 1073/1999 vyplývá, že funkce OLAF nemohou být omezeny na funkce výlučně správního útvaru, který vytváří takové správní spisy a dokumenty jako ty, které jsou uvedeny v rozsudku Interporc II nebo vyhotovené jakýmkoli jiným generálním ředitelstvím v rámci běžných funkcí Komise. Uplatňuje, že vyšetřování prováděná OLAF mohou mít disciplinární nebo trestněprávní následky. Jako taková vyžadují vysoký stupeň důvěrnosti, jak vyplývá z čl. 8 odst. 2 a čl. 12 odst. 3 nařízení č. 1073/1999, a z povahy věci se na ně vztahuje výjimka směřující k ochraně vyšetřování. Komise se rovněž domnívá, že jelikož mohou probíhající či dokonce skončená vyšetřování souviset se soudním řízením, které je již zahájeno nebo má být zahájeno, připojuje se výjimka směřující k ochraně soudního řízení nevyhnutelně k výjimce týkající se vyšetřování.

68 Komise připomíná, že v projednávaném případě jsou spisy předané lucemburským orgánům v současnosti předmětem šetření a spisy předané francouzským orgánům vedly k předložení věci soudu.

69 Komise je toho názoru, že obě dotčené výjimky se nutně vztahují nejen na dokumenty tvořící spis OLAF nebo na dokumenty, které byly předány soudním orgánům, nýbrž také na sdělení, která si v této věci vzájemně předaly OLAF a orgány.

70 Tvrdí, že požadavek důvěrnosti zakazuje povolení přístupu veřejnosti k veškerým dokumentům, které se týkají podstatné části vyšetřování OLAF, i když se jedná o vyšetřování již skončené, a to alespoň do doby, než dojde ke konečnému rozhodnutí soudních orgánů, kterým byla věc předložena, nebo konečnému rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování (dále jen „OOJ“). Komise vychází z výkladu *per analogiam* rozsudku Soudu ze dne 11. prosince 2001, Petrie a další v. Komise (T-191/99, Recueil, s. II-3677). Má za to, že požadavek důvěrnosti je tím

spíše odůvodněný, že vyšetřování OLAF mohou vést k obvinění osob na úrovni trestněprávní či disciplinární a že v případě, kdy je zahájeno soudní nebo disciplinární řízení, mají tyto osoby právo na respektování presumpce nevin.

- 71 Uplatňuje, že v projednávaném případě byl přístup k požadovaným dokumentům odepřen zejména z toho důvodu, že se dokumenty týkaly podstatné části vyšetřování OLAF a že tato vyšetřování nevedla k žádnému konečnému rozhodnutí ze strany soudních orgánů, kterým byla věc předložena, ani ze strany OOJ. Kdyby tomu tak bylo, mohla Komise dojít ve své analýze k jiným závěrům. Dotčené dokumenty by bývaly mohly být totiž předány na základě nařízení č. 1049/2001, popřípadě s odstraněním jmen zmíněných fyzických nebo právnických osob.
- 72 Komise dodává, že ve výše uvedeném usnesení Gómez-Reino v. Komise Soud rozhodl, že OLAF nemusí úředníkovi Společenství, jehož se vnitřní vyšetřování údajně týká, předtím, než dojde ke konečnému rozhodnutí OOJ nepříznivě zasahujícímu do jeho právního postavení, poskytnout přístup k dokumentům, které jsou předmětem takového vyšetřování nebo které vypracoval OLAF. Komise zastává názor, že může-li být takový přístup dotčenému úředníkovi odepřen, je třeba připustit zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům o vyšetřování podané podle nařízení č. 1049/2001.
- 73 Komise má za to, že v odůvodnění rozhodnutí není nesoudržnost či rozpor a že žalobci zaměňují vnější a vnitřní vyšetřování prováděná OLAF. Odlišná znění napadených rozhodnutí přitom vyplývají z toho, že vnitrostátním soudním orgánům byly předloženy v červenci 2002 a březnu 2003 výsledky vnějších vyšetřování, které jsou nezávislé na pokračování vnitřních vyšetřování prováděných OLAF. Krom toho dne 18. srpna 2003 vnitřní vyšetřování OLAF stále ještě probíhala. Naproti tomu dne 1. října 2003 již byla tato vyšetřování skončena, což vysvětluje odlišné znění prvního napadeného rozhodnutí.

- 74 Co se týče dostatečnosti odůvodnění, Komise tvrdí, že je třeba zohlednit jak odůvodnění rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003, tak odůvodnění prvního napadeného rozhodnutí, jakož i ostatní informace, které měli žalobci k dispozici. Připomíná, že podle rozsudku Soudu ze dne 5. března 1997, *WWF UK v. Komise* (T-105/95, Recueil, s. II-313) nemá Komise vždy možnost uvést důvody ospravedlňující důvěrnost dokumentu, aniž by byl zpřístupněn obsah tohoto dokumentu, a tedy výjimka zbavena svého základního účelu.
- 75 Komise usuzuje, že ani zásada proporcionality nebyla porušena. Domnívá se, že k zajištění ochrany šetření a vyšetřování, jakož i soudních řízení, nemůže být poskytnut veřejnosti ani částečný přístup k různým požadovaným dokumentům, aniž by byly dané výjimky zbaveny svého užitečného účinku.
- 76 Co se týče dokumentů, které jsou předmětem žaloby ve věci T-70/04, Komise uplatňuje, že správně použila výjimku vycházející z čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001, neboť i když byl audit ÚIA již skončen, nedošlo ke skončení vyšetřování a analýzy vyšetřování prováděných Komisí a OLAF mohl tyto zprávy v rámci svých vyšetřování stále využít.
- 77 Komise připomíná, že dokumenty, které byly předány žalobcům generálním tajemníkem Komise v příloze jeho odpovědi ze dne 10. října 2003, byly obecnou informací o disciplinárním řízení, které bylo zahájeno vůči žalobcům a okamžitě přerušeno, a nikoliv odpovědí na žádost o přístup na základě nařízení č. 1049/2001, a že jim byl přístup k těmto dokumentům požadovaný na základě nařízení č. 1049/2001 odepřen.
- 78 Komise zdůrazňuje, že v návaznosti na dvě usnesení Evropského parlamentu pověřila rozhodnutím ze dne 11. června 2003 ÚIA, aby přezkoumal legalitu

a neexistenci právních vad smluv uzavřených a dotací poskytnutých Eurostatem nebo jiným generálním ředitelstvím na žádost Eurostatu za účelem poskytnutí odpovědi na žádost Parlamentu, ale také za účelem odhalení případných nesrovnalostí či nedostatků a vyvození důsledků. Zprávy vypracované ÚIA v tomto rámci jsou tedy dokumenty citlivé povahy, jak z hlediska jejich předmětu, tak z hlediska obsahu. Komise popírá, že by tyto dokumenty byly široce zpřístupněny. Byly naopak zpřístupněny ve velmi omezeném rozsahu. Veřejnost k těmto dokumentům nikdy neměla přístup.

79 Komise podotýká, že kdyby bylo dáno žalobcům za pravdu, byly by dokumenty zpřístupněny všem.

80 Komise má konečně za to, že vzhledem ke zvláštnosti projednávané věci nemůže žádný převažující veřejný zájem odůvodnit zpřístupnění dokumentů týkajících se vyšetřování OLAF veřejnosti. Zdůrazňuje, že cílem nařízení č. 1049/2001 není upravit přístup ke spisům osob, kterých se případně mohlo týkat vyšetřování OLAF, k tomu, aby měly možnost zajistit si svou obranu.

Závěry Soudu

— Úvodní poznámky

81 Úvodem je třeba poznamenat, že projednávané věci je třeba zkoumat s ohledem na nařízení č. 1049/2001. Je totiž nesporné, že napadená rozhodnutí byla přijata na základě uvedeného nařízení.

- 82 Je důležité připomenout, že podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 není žadatel o přístup povinen odůvodňovat svou žádost, a nemusí tedy prokazovat jakýkoli zájem k tomu, aby získal přístup k požadovaným dokumentům (viz, pokud jde o použití rozhodnutí 94/90, rozsudky Soudu ze dne 6. února 1998, Interporc v. Komise, T-124/96, Recueil, s. II-231, bod 48, a Interporc II, bod 44). Z toho vyplývá, že žádost žalobců musí být přezkoumána stejným způsobem, jakým by byla přezkoumávána žádost jakékoliv jiné osoby.
- 83 Je namístě rovněž připomenout, že přístup k dokumentům orgánů představuje zásadu a že rozhodnutí o jeho odepření je platné pouze tehdy, jestliže se zakládá na některé z výjimek upravených článkem 4 nařízení č. 1049/2001.
- 84 V souladu s ustálenou judikaturou musí být tyto výjimky vykládány a uplatňovány restriktivně, aby nebylo znemožněno uplatnění obecné zásady zakotvené v tomto nařízení (viz rozsudek van der Wal, bod 27, a rozsudek Soudu ze dne 7. února 2002, Kuijer v. Rada, T-211/00, Recueil, s. II-485, bod 55 a uvedená judikatura).
- 85 V rámci věci T-391/03 má Komise za to, že ke zpřístupnění sporných dokumentů nemůže dojít ze dvou důvodů, a sice jednak proto, že se jedná o dokumenty související s vyšetřováním, inspekcí a auditem, a jednak proto, že jde současně o dokumenty, které byly vyhotoveny pro účely soudního řízení. Komise se tak v prvním napadeném rozhodnutí dovolává výjimek upravených v čl. 4 odst. 2 druhé a třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 k tomu, aby odepřela žalobcům přístup k požadovaným dokumentům.
- 86 V rámci věci T-70/04 se žalobci domáhají přístupu ke končené zprávě ÚIA a přílohám průběžné zprávy ÚIA ze dne 7. července 2003. Komise v tomto ohledu uplatňuje pouze výjimku vycházející z ochrany cílů vyšetřování, inspekce a auditu stanovenou v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001.

87 Použití výjimek čl. 4 odst. 2 druhé a třetí odrážky nařízení č. 1049/2001 ze strany Komise je třeba přezkoumat právě ve světle judikatury uvedené v bodě 84.

— K výjimce vycházející z ochrany soudního řízení

88 Výraz „soudní řízení“ byl vyložen Soudem v rámci použití rozhodnutí 94/90 tak, že ochrana veřejného zájmu brání zpřístupnění obsahu dokumentů vyhotovených pouze pro účely konkrétního soudního řízení (rozsudek Interporc II, bod 40).

89 Jelikož pojem „soudní řízení“ byl v kontextu práva veřejnosti na přístup k dokumentům orgánů již vyložen, je nutno se domnívat, že tato definice je rovněž relevantní v rámci nařízení č. 1049/2001.

90 Soud stejně tak již rozhodl, že výrazem „dokumenty vyhotovené pouze pro účely konkrétního soudního řízení“ je třeba rozumět předložené spisy či akty, interní dokumenty o vyšetřování projednávané věci, sdělení týkající se věci vzájemně předané mezi dotyčným generálním ředitelstvím a právní službou nebo advokátní kanceláří. Cílem tohoto vymezení působnosti výjimky je zaručit jednak ochranu práce v rámci Komise, a jednak důvěrnost a ochranu zásady profesního tajemství advokátů (rozsudek Interporc II, bod 41).

91 Soud naopak rozhodl, že výjimka vycházející z ochrany veřejného zájmu (soudních řízení) obsažená v kodexu chování neumožňuje Komisi zbavit se povinnosti předat

dokumenty, které byly vyhotoveny v rámci spisu výlučně správní povahy. Tato zásada musí být dodržena, i kdyby mohlo předložení těchto dokumentů v rámci řízení před soudem Společenství poškodit Komisi. Skutečnost, že byla podána žaloba na neplatnost proti rozhodnutí přijatému po ukončení správního řízení, není v tomto ohledu relevantní (rozsudek Interporc II, bod 42).

92 Ve světle této judikatury je třeba přezkoumat, zda dokumenty, které byly předány ze strany OLAF lucemburským a francouzským orgánům, a dokumenty předané ze strany OLAF Komisi, představují dokumenty vyhotovené pouze pro účely konkrétního soudního řízení.

93 Z prvního bodu odůvodnění nařízení č. 1073/1999 vyplývá, že cílem vyšetřování OLAF je ochrana finančních zájmů Společenství a boj proti podvodům a jakékoli jiné nedovolené činnosti poškozující finanční zájmy Společenství. Podle pátého bodu odůvodnění tohoto nařízení se působnost OLAF týká kromě ochrany finančních zájmů všech činností spojených s ochranou zájmů Společenství před nedovoleným jednáním, které by mohlo vést k správnímu nebo trestnímu stíhání. OLAF tedy provádí vnitřní a vnější vyšetřování, jejichž výsledky jsou prezentovány ve zprávě o vyšetřování podle článku 9 nařízení č. 1073/1999 a předává informace vnitrostátním orgánům a institucím podle článku 10 nařízení č. 1073/1999 právě za účelem dosažení těchto cílů.

94 Zprávy OLAF představují v souladu s čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1073/1999 stejným způsobem a za stejných podmínek jako úřední zprávy vypracované vnitrostátními správními kontrolory důkazy přípustné ve správním nebo soudním řízení členského státu, pokud je jejich použití nezbytné.

- 95 Opatření, která příslušné vnitrostátní orgány nebo instituce přijmou na základě zpráv a informací, které jim byly ze strany OLAF předány, nicméně spadají do výlučné a plné odpovědnosti těchto orgánů [usnesení předsedy Soudního dvora ze dne 19. dubna 2005, Tillack v. Komise, C-521/04 P(R), Sb. rozh. s. I-3103, bod 32].
- 96 Je tedy možné, že předání informací ze strany OLAF vnitrostátním orgánům na základě čl. 10 odst. 1 a 2 nařízení č. 1073/1999 nebo instituci na základě čl. 10 odst. 3 téhož nařízení nepovede k zahájení vnitrostátního soudního řízení nebo disciplinárního či správního řízení na úrovni Společenství.
- 97 Zastávat za těchto okolností názor, že jednotlivé dokumenty předané ze strany OLAF byly vyhotoveny pouze pro účely soudního řízení, neodpovídá výkladu, který přisoudila judikatura této výjimce a není slučitelné s povinností vykládat a uplatňovat výjimky restriktivně (viz bod 84 výše).
- 98 Krom toho dodržování vnitrostátních procesních předpisů je dostatečně zaručeno, pokud orgán zajistí, že zpřístupněním dokumentů nebude porušeno vnitrostátní právo. V případě pochybností se tedy měl OLAF obrátit na vnitrostátní soud a přístup měl odepřít pouze tehdy, kdyby se vnitrostátní soud proti zpřístupnění uvedených dokumentů ohradil (rozsudek van der Wal, bod 28).
- 99 Ze spisu jasně vyplývá, že se OLAF na soud neobrátil, což ostatně Komise na jednání připustila při odpovědi na otázku položenou Soudem.

100 První napadené rozhodnutí totiž v tomto ohledu pouze uvádí:

„Vzhledem k tomu, že soudní vyšetřování probíhá ve Francii a Lucembursku, upravují přístup ke spisu procesní předpisy použitelné v těchto dvou zemích. Máte možnost se obrátit na příslušné francouzské nebo lucemburské orgány a domáhat se práva na přístup ke spisu, který jim byl předán. Těmto orgánům přísluší o Vaší žádosti rozhodnout a OLAF nebude proti jejich rozhodnutí nic namítat.“

101 Tento přístup není v souladu s tím, jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku van der Wal (bod 29). Podle Soudního dvora postup, při němž se orgán obrátí v případě pochybností na vnitrostátní soud, předchází tomu, aby se žalobce musel nejdříve obrátit na příslušný vnitrostátní soud a následně na Komisi, usoudí-li tento soud, že vnitrostátní právo nebrání zpřístupnění požadovaných dokumentů, nicméně se bude domnívat, že by použití pravidel Společenství mohlo vést k jinému závěru. Tento postup tedy rovněž odpovídá požadavkům řádné správy.

102 Je tedy třeba rozhodnout tak, že první napadené rozhodnutí je stíženo vadou, neboť je v něm uvedeno, že na dokumenty požadované v rámci řízení ve věci T-391/03 se vztahuje výjimka vycházející z ochrany soudního řízení ve smyslu nařízení č. 1049/2001.

103 Vzhledem k tomu však, že OLAF rovněž uplatnil další výjimku za účelem odepření přístupu k těmto dokumentům, je třeba přezkoumat, zdali mohl být přístup odepřen na základě čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení č. 1049/2001.

— K výjimce vycházející z ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu

- 104 Je namístě bez dalšího poznamenat, že účastníci řízení nepopírali skutečnost, že veškeré dokumenty, k nimž byl požadován přístup, se skutečně týkají inspekce, vyšetřování či auditu.
- 105 Okolnost, že se dokument týká inspekce či vyšetřování není však sama o sobě dostačující k tomu, aby odůvodnila použití uvedené výjimky. Podle judikatury musí být každá výjimka z práva na přístup k dokumentům Komise vykládána a uplatňována striktně (rozsudek Soudu ze dne 13. září 2000, Denkavit Nederland v. Komise, T-20/99, Recueil, s. II-3011, bod 45).
- 106 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud jde o dokumenty, kterých se týká žaloba ve věci T-391/03, vyšetřování OLAF byla již v okamžiku přijetí prvního napadeného rozhodnutí, dne 1. října 2003, skončena. Konečná zpráva o vyšetřování ve věci Eurogramme byla totiž vypracována v červenci 2002. Krom toho dne 25. září 2003 vypracoval OLAF konečné zprávy o vyšetřování ve smyslu článku 9 nařízení č. 1073/1999, které se týkaly věcí Eurocost a Datashop – Planistat. Žalobci obdrželi jakožto obvinění v těchto zprávách jejich kopii dopisem ze dne 10. října 2003.
- 107 Co se týče řízení ve věci T-70/40, vyšetřování ÚIA bylo skončeno konečnou zprávou ze dne 22. října 2003.
- 108 V projednávaném případě je tedy třeba ověřit, zda se na dokumenty, jež se týkaly inspekce, vyšetřování nebo auditu, vztahovala výjimka uvedená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, třebaže konkrétní inspekce, vyšetřování nebo audit

byly skončeny a jejich výsledkem bylo vypracování konečných zpráv, nicméně nebyla ještě přijata opatření v souvislosti s těmito zprávami.

- 109 Soud má za to, že čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001 musí být vykládán tak, že toto ustanovení, jehož účelem je ochrana „cílů inspekce, vyšetřování a auditu“, se použije pouze tehdy, jestliže zpřístupnění dotčených dokumentů může ohrozit dokončení inspekce, vyšetřování nebo auditu.
- 110 Z judikatury sice vyplývá, že na jednotlivé akty v rámci vyšetřování nebo inspekce se může vztahovat výjimka vycházející z ochrany inspekce, vyšetřování a auditu, dokud vyšetřování nebo inspekce pokračuje, a to i v případě, že konkrétní vyšetřování nebo inspekce, v rámci nichž byla vypracována zpráva, k níž je požadován přístup, byly již skončeny (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Denkavit Nederland v. Komise*, bod 48).
- 111 Připustit však, že se na jednotlivé dokumenty, jež se týkají inspekce, vyšetřování nebo auditu, vztahuje výjimka uvedená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001, dokud nejsou přijata opatření ohledně těchto řízení, by znamenalo, že by byl přístup k uvedeným dokumentům podmíněn nahodilou, budoucí a případně vzdálenou událostí, závislou na rychlosti a příčinlivosti jednotlivých orgánů.
- 112 Takové řešení by bylo v rozporu s cílem spočívajícím v zaručení přístupu veřejnosti k dokumentům týkajícím se případných nesrovnalostí v řízení finančních zájmů za účelem poskytnutí občanům možnosti účinněji dohlížet na soulad výkonu veřejné moci s právem (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 12. října 2000, *JT's Corporation v. Komise*, T-123/99, Recueil, s. II-3269, bod 50).

- 113 Je tedy třeba ověřit, zda v okamžiku přijetí napadených rozhodnutí inspekce a vyšetřování, které mohly být zpřístupněním požadovaných dokumentů ohroženy, stále ještě probíhaly a zda pokračovaly v rámci přiměřené lhůty.
- 114 V tomto ohledu je namístě připomenout, že podle ustálené judikatury musí být legalita napadeného individuálního aktu posuzována v závislosti na skutkovém a právním stavu, který existoval ke dni, kdy byl akt přijat (rozsudky Soudního dvora ze dne 7. února 1979, Francie v. Komise, 15/76 a 16/76, Recueil, s. 321, bod 7, a ze dne 17. května 2001, IECC v. Komise, C-449/98 P, Recueil, s. I-3875, bod 87).
- 115 Krom toho podle ustálené judikatury musí přezkum vyžadovaný pro vyřízení žádosti o přístup k dokumentům vykazovat konkrétní povahu. Jednak totiž pouhá okolnost, že se dokument dotýká zájmu chráněného určitou výjimkou, nemůže stačit k odůvodnění uplatnění této výjimky (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Denkavit Nederland v. Komise, bod 45). Kromě toho nebezpečí porušení chráněného zájmu musí být přiměřeně předvídatelné, a nikoli čistě hypotetické. Přezkum, ke kterému musí orgán za účelem uplatnění určité výjimky přistoupit, musí být tedy proveden konkrétně a musí být patrný z odůvodnění rozhodnutí (rozsudky Soudu ze dne 6. dubna 2000, Kuijer v. Rada, T-188/98, Recueil, s. II-1959, bod 38, a ze dne 13. dubna 2005, Verein für Konsumenteninformation v. Komise, T-2/03, Sb. rozh. s. II-1121, dále jen „rozsudek VKI“, body 69 a 72).
- 116 Tento konkrétní přezkum musí být krom toho proveden u každého dokumentu uvedeného v žádosti. Z nařízení č. 1049/2001 totiž vyplývá, že všechny výjimky zmíněné v jeho čl. 4 odst. 1 až 3 jsou upraveny tak, že se musí vztahovat k „určitému dokumentu“ (rozsudek VKI, bod 70).

- 117 Konkrétní a individuální přezkum každého dokumentu je rovněž nezbytný, jelikož pouze takový přezkum dovoluje orgánu posoudit možnost poskytnout žadateli částečný přístup v souladu s čl. 4 odst. 6 nařízení č. 1049/2001, a to dokonce i v případě, že je zjevné, že žádost o přístup uvádí dokumenty, na něž se výjimka vztahuje. V rámci použití kodexu chování Soud ostatně již odmítl jako nedostatečné posouzení dokumentů provedené spíše podle skupin než s ohledem na konkrétní informace obsažené v těchto dokumentech, jelikož požadovaný přezkum orgánu mu musí umožnit konkrétně posoudit, zda se uplatňovaná výjimka skutečně vztahuje na veškeré informace obsažené v uvedených dokumentech (výše uvedené rozsudky *JT's Corporation v. Komise*, bod 46, a *VKI*, bod 73).
- 118 Orgánu tedy přísluší zaprvé přezkoumat, zda požadovaný dokument spadá do působnosti jedné z výjimek uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001, a v případě kladné odpovědi, pak zadruhé, zda nezbytnost ochrany vztahující se k dotyčné výjimce, skutečně existuje, a zatřetí, zda se výjimka uplatní na celý dokument.
- 119 Soud musí tedy přezkoumat, zda byla napadená rozhodnutí přijata v souladu s výše vyloženými pravidly.
- 120 Pokud jde o dokumenty předané francouzským a lucemburským orgánům, je třeba připomenout, že vyšetřování prováděné OLAF bylo skončeno a je nesporné, že do okamžiku přijetí prvního napadeného rozhodnutí lucemburské ani francouzské orgány nerozhodly o opatřeních, která mají být přijata v souvislosti s informacemi předanými ze strany OLAF podle článku 10 nařízení č. 1073/1999.

- 121 Informace předané vnitrostátním orgánům měly za cíl poskytnout posledně jmenovaným důkazy, které podle názoru OLAF prokazovaly jednotlivé nesrovnalosti a které v souladu s čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1073/1999 mohly představovat důkazy přípustné v řízení před těmito orgány.
- 122 Poskytnutí přístupu, byť částečného, k těmto dokumentům mohlo ohrozit užitečné využití těchto důkazů vnitrostátními orgány, neboť osoby, které se na nesrovnalostech, o nichž existuje podezření, podílely, mohly jednat tak, že by zabránily řádnému průběhu jednotlivých řízení nebo vyšetřování, o jejichž zahájení mohly tyto orgány rozhodnout. Předané dokumenty totiž zahrnovaly zejména zprávy o auditu podniků, zápisy o vyslechnutí úředníků Eurostatu, zprávy o ověření nákladů, jakož i zprávy o inspekci, jejichž zpřístupnění mohlo poskytnout dotčeným osobám informace ohledně aktů, které vnitrostátní orgány hodlaly provést.
- 123 Mimoto v okamžiku přijetí prvního napadeného rozhodnutí, tedy dne 1. října 2003, ještě neuplynula přiměřená lhůta k rozhodnutí o opatřeních, která mají být v souvislosti s informacemi předanými ze strany OLAF přijata, neboť k předání lucemburským orgánům došlo až dne 4. července 2002 a k předání francouzským orgánům až dne 19. března 2003.
- 124 Z toho vyplývá, že Komise se nedopustila právního omylu ani nesprávného posouzení, když usoudila, že v okamžiku přijetí prvního napadeného rozhodnutí, musel být přístup k dokumentům předaným francouzským a lucemburským orgánům odepřen z toho důvodu, že zpřístupnění těchto dokumentů by porušilo ochranu cílů inspekce, vyšetřování a auditu.
- 125 Stejná zjištění platí pro konečnou zprávu ÚIA. V okamžiku přijetí druhého napadeného rozhodnutí, tedy dne 19. prosince 2003, vyšetřování ohledně Eurostatu

stále ještě probíhalo a Komise ještě nerozhodla o důsledcích konečné zprávy ÚIA. Zpřístupnění uvedené zprávy, byť ve znění bez uvedení jmen, tak mohlo poskytnout dotčeným osobám příležitost k ovlivnění výsledků následujících vyšetřování, inspekcí nebo auditů.

- 126 Pokud jde o sdělení OLAF určené Komisi, jež je uvedeno v tiskové zprávě ze dne 19. května 2003, Soud konstatoval, že toto sdělení obsahuje rovněž natolik konkrétní informace o průběhu jednotlivých vyšetřování ohledně Eurostatu, že odepření jeho zpřístupnění z toho důvodu, že by mohlo porušit ochranu cílů inspekce, vyšetřování a auditu, z týchž důvodů, jako jsou důvody uvedené výše, bylo v okamžiku přijetí prvního napadeného rozhodnutí odůvodněné.
- 127 Co se týče ostatních sdělení OLAF určených Komisi, první napadené rozhodnutí uvádí, že „všechna tato sdělení obsahují výsledky vyšetřování, jejichž zpřístupnění by mohlo ohrozit soudní řízení probíhající ve Francii a Lucembursku“.
- 128 Z těchto neurčitých a obecných úvah vyplývá, že OLAF se vyjádřil *in abstracto* k nebezpečí, které mohlo zpřístupnění dotčených dokumentů způsobit vzhledem k opatřením, která Komise považovala za nezbytná k ochraně svých zájmů, nebo vzhledem k soudním řízením probíhajícím ve Francii a Lucembursku, aniž by právně dostačujícím způsobem prokázal, že zpřístupnění těchto dokumentů by konkrétně porušilo ochranu cílů inspekce, vyšetřování a auditu, a že použitá výjimka se skutečně vztahuje na veškeré informace obsažené v uvedených dokumentech.
- 129 Je tedy třeba poznamenat, že v projednávaném případě nebylo prokázáno, že by vyšetřování nebo inspekce byly konkrétně ohroženy zpřístupněním jiných sdělení OLAF určených Komisi, než toho, které je uvedeno v tiskové zprávě ze dne 19. května 2003.

- 130 OLAF krom toho v prvním napadeném rozhodnutí neuvedl, zda se nebezpečí, která popsal, vztahují skutečně na veškeré informace, které se v uvedených dokumentech nacházejí. Z prvního napadeného rozhodnutí vyplývá, že OLAF vycházel při svém posouzení z povahy požadovaných dokumentů spíše než z informací, které jsou v dotčených dokumentech skutečně obsaženy. Jedná se přitom o nesprávné právní posouzení vyžadující zrušení napadeného rozhodnutí (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2001, Rada v. Hautala, C-353/99 P, Recueil, s. I-9565, bod 31).
- 131 V důsledku toho nebylo právně dostačujícím způsobem prokázáno, že se výjimka vycházející z ochrany cílů inspekce a vyšetřování, za předpokladu, že by se v projednávaném případě použila, uplatní na veškerá jiná sdělení OLAF určená Komisi, než je sdělení uvedené v tiskové zprávě ze dne 19. května 2003.
- 132 Soud shledal, že přinejmenším na část těchto dokumentů se zřejmě výjimka uvedená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001 vůbec nevztahuje.
- 133 Soudu však nepřísluší nahrazovat Komisi a označovat dokumenty, ke kterým měl být poskytnut částečný či úplný přístup, neboť orgán je při plnění povinností vyplývajících z tohoto rozsudku povinen přihlídnout k důvodům, které jsou v tomto rozsudku v této souvislosti uvedeny.
- 134 Tatáž zjištění platí pro přílohy zprávy ÚIA ze dne 7. července 2003, k nimž byl Komisi odepřen přístup z pouhého důvodu, že nedošlo ke skončení vyšetřování a posouzení Komise k vyvození důsledků z tohoto vyšetřování a že OLAF mohl v rámci svých vyšetřování tyto zprávy stále ještě využít.

— K existenci převažujícího veřejného zájmu

- 135 Je ještě třeba přezkoumat, zdali existuje převažující veřejný zájem, který by odůvodnil zpřístupnění dokumentů předaných francouzským a lucemburským orgánům, sdělení OLAF určeného Komisi uvedeného v tiskové zprávě ze dne 19. května 2003, jakož i konečné zprávy ÚIA.
- 136 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 2 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 jsou osobami oprávněnými k přístupu k dokumentům orgánů „všichni občané Unie a všechny fyzické a právnické osoby, které mají bydliště nebo sídlo v členském státě“. Z toho vyplývá, že účelem tohoto nařízení je zaručit přístup všech k dokumentům, a nikoliv pouze přístup žadatele k dokumentům, které se jej týkají.
- 137 Zvláštní zájem, který může uplatňovat žadatel o přístup k dokumentu týkajícímu se jej osobně, nemůže tedy být zohledněn.
- 138 Obecný zájem, který žalobci uplatňují, spočívá v právech obhajoby. Je sice pravda, že existence práv obhajoby představuje jako taková obecný zájem. Skutečnost, že se tato práva projevují v projednávaném případě jako subjektivní zájem žalobců na obhajobě, znamená, že zájem, jehož se žalobci dovolávají, není obecným, nýbrž soukromým zájmem.
- 139 Komise se tedy nedopustila nesprávného právního posouzení, když usoudila, že práva obhajoby, kterých se žalobci dovolávají jako převažujícího zájmu, nepředstavují převažující veřejný zájem, který by odůvodnil zpřístupnění požadovaných dokumentů.

- 140 Z výše uvedeného vyplývá, že je namístě zrušit první napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž odepírá přístup ke všem jiným sdělením OLAF určeným Komisi, než je sdělení uvedené v tiskové zprávě ze dne 19. května 2003, jakož i druhé napadené rozhodnutí v rozsahu, v němž odepírá přístup k přílohám zprávy ÚIA ze dne 7. července 2003.

K nákladům řízení

- 141 Podle čl. 87 odst. 3 jednacího řádu může Soud rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady, pokud každý účastník měl ve věci částečně úspěch i neúspěch. Za okolností projednávaného případu je třeba rozhodnout, že Komise ponese třetinu nákladů řízení žalobců. Účastníci řízení ponесou zbývající část vlastních nákladů řízení.

Z těchto důvodů

Soud (třetí senát)

rozhodl takto:

- 1) Návrhy na zrušení rozhodnutí ze dne 18. srpna 2003, jakož i konkludentního rozhodnutí o zamítnutí žádostí žalobců ze dne 21. a 29. října 2003 se odmítají jako nepřipustné.**

- 2) **Rozhodnutí Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) ze dne 1. října 2003 se zrušuje v rozsahu, v němž odepírá přístup k jiným sdělením OLAF určeným Komisi, než je sdělení uvedené v tiskové zprávě ze dne 19. května 2003, jakož se zrušuje i rozhodnutí Komise ze dne 19. prosince 2003 v rozsahu, v němž odepírá přístup k přílohám zprávy útvaru interního auditu ze dne 7. července 2003.**

- 3) **Ve zbývajících částech se žaloby zamítají jako neopodstatněné.**

- 4) **Komise ponese třetinu nákladů řízení žalobců. Účastníci řízení ponесou zbývajících část vlastní nákladů řízení.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 6. července 2006.

Vedoucí soudní kanceláře

Předseda

E. Coulon

M. Jaeger