

ROZSUDEK SOUDU (prvního rozšířeného senátu)

13. dubna 2005 \*

Ve věci T-2/03,

**Verein für Konsumenteninformation**, se sídlem ve Vídni (Rakousko), zastoupené  
A. Klauserem, advokátem,

žalobce,

proti

**Komisi Evropských společenství**, zastoupené S. Ratingem a P. Aaltem, jako  
zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

\* Jednací jazyk: němčina.

podporované

**Bank für Arbeit und Wirtschaft AG**, se sídlem ve Vídni, zastoupenou  
H.-J. Niemeyerem, advokátem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

a

**Österreichische Volksbanken AG**, se sídlem ve Vídni,

a

**Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG**, se sídlem v Sankt  
Pöltenu (Rakousko),

zastoupenými R. Ronigerem, A. Ablasserem a W. Hemetsbergerem, advokáty,

vedlejšími účastníky,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise ze dne 18. prosince 2002,  
D (2002) 330472, týkajícího se žádosti o přístup ke správnímu spisu ve věci  
COMP/36.571/D-1, Rakouské banky – „klub Lombard“,

SOD PRVNÍHO STUPNĚ  
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (první rozšířený senát),

ve složení B. Vesterdorf, předseda, M. Jaeger, P. Mengozzi, M. E. Martins Ribeiro  
a I. Labucka, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: H. Jung,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. září 2004,

vydává tento

### **Rozsudek**

#### **Právní rámec**

- <sup>1</sup> 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 uvedeného v článku 255 ES. Toto nařízení je použitelné od 3. prosince 2001.

2 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 94/90/ESUO, ES, Euratom ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise (Úř. věst. L 46, s. 58), které zajišťovalo uplatnění, pokud jde o Komisi, kodexu chování týkajícího se přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Komise (Úř. věst. 1993, L 340, s. 41, dále jen „kodex chování“).

3 Článek 2 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 Článek 3 nařízení č. 1049/2001 stanoví některé definice následujícího znění:

„Pro účely tohoto nařízení se:

- a) ‚dokumentem‘ rozumí obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka) o záležitosti, která se týká politik, činností a rozhodnutí, jež spadají do působnosti orgánu;
  
- b) ‚třetí osobou‘ rozumějí všechny fyzické nebo právnické osoby nebo subjekty mimo dotyčný orgán, včetně členských států, ostatních orgánů a institucí Společenství, orgánů a institucí mimo Společenství a třetích zemí.“

5 Podle článku 4 nařízení č. 1049/2001 týkajícího se výjimek z výše uvedeného práva na přístup:

„1. Orgány odepřou přístup k dokumentu, pokud by zpřístupnění vedlo k porušení ochrany:

[...]

- b) soukromí a osobnosti jednotlivce, zejména podle právních předpisů Společenství o ochraně osobních údajů.

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

- obchodních zájmů fyzické nebo právnické osoby, včetně duševního vlastnictví,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- soudního řízení a právního poradenství,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- cílů inspekce, vyšetřování a auditu.

3. Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

Přístup k dokumentu, který obsahuje stanoviska pro vnitřní použití v rámci porad a předběžných konzultací uvnitř daného orgánu, se odepře i po přijetí rozhodnutí, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.

4. U dokumentů třetích osob konzultuje orgán třetí osobu pro posouzení, zda má uplatnit výjimku uvedenou v odstavci 1 nebo 2, není-li zřejmé, zda dokument má nebo nemá být zpřístupněn.

[...]

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

### **Skutečnosti předcházející sporu**

- 6 Verejn für Konsumenteninformation (dále jen „VKI“ nebo „žalobce“) je sdružením spotřebitelů rakouského práva. Rakouské právo přiznává VKI k tomu, aby mu usnadnilo jeho poslání spočívající v ochraně zájmů spotřebitelů, možnost obrátit se na vnitrostátní civilní soudy za účelem uplatnění některých práv spotřebitelů, jež mají peněžní povahu a jež byly posledně zmíněnými na VKI dříve převedeny.

- 7 Rozhodnutím 2004/138/ES ze dne 11. června 2002 o řízení k uplatnění článku 81 ES (ve věci COMP/36.571/D-1, Rakouské banky – „klub Lombard“) (Úř. věst 2004, L 56, s. 1) Komise určila, že osm rakouských bank se účastnilo v průběhu několika let dohody narušující hospodářskou soutěž, nazvané „klub Lombard“, která se týkala téměř celého rakouského území (dále jen „rozhodnutí o klubu Lombard“). Komise má za to, že předmětné banky stanovily společně v rámci této dohody narušující hospodářskou soutěž výši úrokových sazeb některých vkladů a úvěrů. Komise v důsledku toho uložila pokuty v celkové výši 124,26 miliónů eur těmto bankám, mezi nimiž se objevují zejména Bank für Arbeit und Wirtschaft AG (dále jen „BAWAG“), Österreichische Volksbanken AG (dále jen „ÖVAG“) a Niederösterreichische Landesbank-Hypothekenbank AG (dále jen „NÖ-Hypobank“).
- 8 VKI vede v současnosti před rakouskými soudy několik soudních řízení proti BAWAG. VKI v rámci daných řízení uplatňuje, že BAWAG účtovala svým klientům během několika let příliš vysoké úroky díky nesprávnému přizpůsobení úrokových sazeb použitelných na úvěry s proměnným úrokem, které poskytovala.
- 9 Dopisem ze dne 14. června 2002 požádal žalobce Komisi o povolení k nahlédnutí do správního spisu týkajícího se rozhodnutí klubu Lombard (dále jen „spis o klubu Lombard“) Na podporu své žádosti VKI zejména uvedl, že k tomu, aby mohl získat náhradu škody ve prospěch spotřebitelů, jejichž jménem jedná, musí mít možnost doložit konkrétní tvrzení o protiprávnosti jednání BAWAG s ohledem na právo hospodářské soutěže, jakož i o účincích daného jednání. Nahlédnutí do spisu o klubu Lombard mu bylo za tímto účelem významně nápomocné, ba dokonce nezbytné.
- 10 Dopisem ze dne 3. července 2002 požádala Komise VKI o upřesnění jeho žádosti a konkrétněji o upřesnění jejího právního základu. VKI v odpovědi na tento dopis upřesnil dopisem ze dne 8. července 2002, že se jeho žádost opírá zejména o čl. 255



odst. 1 a 2 ES, nařízení č. 1049/2001, prováděcí předpisy tohoto nařízení a článek 42 Charty základních práv Evropské unie vyhlášené v Nice dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, s. 1, dále jen „charta základních práv“), jakož i články 5 a 10 ES.

- 11 Dne 24. července 2002 zástupci VKI při schůzi se službami Komise připomněli možnost žalobce písemně se zavázat k tomu, že použije získané informace pouze k uplatnění práv spotřebitelů v rámci vnitrostátních řízení vedených proti BAWAG.
- 12 Dopisem ze dne 12. srpna 2002 VKI doplnil svou žádost potvrzením, že je připraven přijmout závazek, jenž při schůzi konané dne 24. července 2002 připomněl.
- 13 Dopisem ze dne 12. září 2002 zamítla Komise na základě nařízení č. 1049/2001 žádost VKI v celém rozsahu.
- 14 Dne 26. září 2002 předložil VKI potvrzující žádost ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001, v níž zejména upřesnil, že trvá na své žádosti a že dokumenty, které ho v první řadě zajímají, nejsou vnitřními dokumenty Komise.
- 15 Dne 14. října 2002 potvrdila Komise přijetí této potvrzující žádosti a sdělila žalobci, že lhůta na odpověď, která se použije na jeho žádost, se prodlužuje o patnáct pracovních dnů z důvodu počtu požadovaných dokumentů.

- 16 Dne 18. prosince 2002 přijala Komise rozhodnutí D (2002) 330472 týkající se žádosti o přístup ke správnímu spisu ve věci COMP/36.571/D-1, Rakouské banky – „klub Lombard“ (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadené rozhodnutí potvrzuje zamítavé rozhodnutí ze dne 12. září 2002.
- 17 Komise v napadeném rozhodnutí zaprvé rozdělila dokumenty spisu o klubu Lombard do jedenácti různých skupin, s vyloučením vnitřních dokumentů. Tento spis obsahoval, s vyloučením vnitřních dokumentů, více než 47 000 stran.
- 18 Komise zadruhé popsala jednotlivé důvody, pro které se podle ní na každou z dříve uvedených skupin vztahuje některá z výjimek stanovených nařízením č. 1049/2001.
- 19 Zatřetí se Komise domnívala, že v případech, kdy uplatnění některých výjimek vyžaduje vážení dotčených zájmů, VKI neuvedl převažující veřejný zájem, který by mohl odůvodnit požadovaný přístup.
- 20 Komise začtvrté vyjmenovala důvody, pro které nebyl v projednávaném případě možný částečný přístup. Měla za to, že podrobné zkoumání každého dokumentu nezbytné za účelem případného částečného nahlédnutí by pro ni představovalo nadměrné a nepřiměřené pracovní zatížení.
- 21 Komise zapáté usoudila, že konzultace třetích osob za účelem umožnění případného přístupu k dokumentům, jichž jsou původci, nebyla v projednávaném případě nezbytná, neboť v souladu s čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001 bylo zřejmé, že předmětné dokumenty nemají být zpřístupněny.

- 22 Komise došla v napadeném rozhodnutí k závěru, že žádost žalobce o přístup musí být v celém svém rozsahu zamítnuta.

## **Řízení před Soudem**

- 23 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 7. ledna 2003 podal žalobce žalobu na neplatnost proti napadenému rozhodnutí. Samostatným podáním došlým téhož dne žalobce navrhl, aby bylo o této žalobě rozhodnuto ve zrychleném řízení v souladu s článkem 76a jednacího řádu Soudu.
- 24 Samostatným podáním došlým dne 8. ledna 2003 podal VKI žádost o právní pomoc.
- 25 Dne 20. ledna 2003 předložila Komise své vyjádření k návrhu na projednání věci ve zrychleném řízení.
- 26 První senát Soudu, kterému byla věc rozhodnutím ze dne 20. ledna 2003 přidělena, zamítl návrh na projednání věci ve zrychleném řízení rozhodnutím ze dne 28. ledna 2003, které byla následujícího dne oznámeno žalobci.
- 27 Dne 18. února 2003 předložila Komise své vyjádření k žádosti o právní pomoc.

- 28 Svou žalobní odpověď předložila Komise dne 10. března 2003.
- 29 Usnesení předsedy Soudu ze dne 14. března 2003 byla žádost o právní pomoc žalobce zamítnuta.
- 30 Dopisem ze dne 1. dubna 2003 se žalobce vzdal možnosti podat repliku.
- 31 Dne 15. dubna 2003 podala BAWAG návrh na vstoupení do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhů Komise. Švédské království a Finská republika podaly návrh na vstoupení do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhů VKI dne 16. dubna 2003 a 25. dubna 2003. Konečně dne 29. dubna 2003 podaly ÖVAG a NÖ-Hypobank společný návrh na vstoupení do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhů Komise.
- 32 Usnesením předsedy prvního senátu Soudu ze dne 1. srpna 2003 bylo Finské republice a Švédskému království povoleno vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci na podporu návrhů žalobce. Tímtež usnesením bylo na podporu návrhů Komise povoleno vedlejší účastenství jednak BAWAG a jednak ÖVAG a NÖ-Hypobank.
- 33 Vzhledem k tomu, že byly tyto návrhy podány ve lhůtě stanovené v čl. 115 odst. 1 jednacího řádu, byly vedlejším účastníkům na základě čl. 116 odst. 2 jednacího řádu předány opisy veškerých procesních písemností, které byly doručeny účastníkům řízení.

- 34 Dne 10. září 2003 a 12. září 2003 podaly Finská republika a Švédské království návrhy na vzdání se vedlejšího účastenství.
- 35 Dne 26. září 2003 předložily jednak BAWAG a jednak ÖVAG a NÖ-Hypobank svá vyjádření vedlejšího účastníka.
- 36 Vzhledem k tomu, že VKI ani Komise nepředložily vyjádření k návrhům na vzdání se vedlejšího účastenství, které podaly Finská republika a Švédské království, předseda prvního senátu vymazal usnesením ze dne 6. listopadu 2003 vedlejší účastenství uvedených vedlejších účastníků z projednávané věci a rozhodl, že VKI a Komise ponесou vlastní náklady týkající se tohoto vedlejšího účastenství.
- 37 Dne 14. listopadu 2003 předložil žalobce své písemné vyjádření k vyjádření vedlejších účastníků, zatímco vyjádření Komise byla předložena dne 11. listopadu 2003.
- 38 Soud na základě článku 14 jednacího řádu a na návrh prvního senátu rozhodl po vyslechnutí účastníků řízení v souladu s článkem 51 daného řádu o přidělení věci rozšířenému soudnímu kolegiu.
- 39 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Soud (první rozšířený senát) zahájit ústní část řízení a v rámci organizačních procesních opatření upravených v článku 64 jednacího řádu položil Komisi a vedlejším účastníkům řízení několik písemných otázek.

40 Komise a vedlejší účastníci řízení odpověděli písemně na otázky Soudu dne 6. července 2004.

41 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky položené Soudem byly vyslechnuty při jednání konaném dne 28. září 2004.

### **Návrhy účastníků řízení**

42 Žalobce navrhuje, aby Soud:

- zrušil napadené rozhodnutí;
- nařídil předložení dotčeného spisu a provedl jeho přezkum za účelem prokázání opodstatněnosti návrhů VKI;
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

43 Komise navrhuje, aby Soud:

- zamítl žalobu;

— uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

44 BAWAG na podporu Komise navrhuje, aby Soud:

— zamítl žalobu;

— uložil žalobci náhradu nákladů řízení, včetně nákladů vynaložených vedlejším účastníkem.

45 Konečně ÖVAG a NÖ-Hypobank na podporu Komise navrhují, aby Soud:

— zamítl žalobu;

— uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

## **Právní otázky**

*K rámci sporu a přípustnosti některých argumentů vznesených vedlejšími účastníky*

46 Je nesporné, že Komise přijala napadené rozhodnutí na základě nařízení č. 1049/2001.

47 Mimoto je žaloba VKI založena v podstatě na šesti žalobních důvodech. Svým prvním žalobním důvodem VKI tvrdí, že odepření přístupu ke správnímu spisu v celém rozsahu, aniž by byl dříve konkrétně zkoumán každý z dokumentů obsažených v daném spise, je neslučitelné s právem na přístup k dokumentům, zejména s nařízením č. 1049/2001. Ve svém druhém žalobním důvodu VKI tvrdí, že Komise použila nebo vyložila nesprávně několik výjimek upravených v čl. 4 odst. 1 a 2 nařízení č. 1049/2001. Ve svém třetím žalobním důvodu VKI tvrdí, že Komise došla protiprávně k závěru, že vážení dotčených zájmů nesvědčí ve prospěch zpřístupnění správního spisu, jehož se jeho žádost týká. Ve svém čtvrtém žalobním důvodu VKI tvrdí, že mu Komise měla poskytnout alespoň částečný přístup k dokumentům. Ve svém pátém žalobním důvodu VKI tvrdí, že skutečnost, že nebyly konzultovány banky jakožto původci některých dokumentů, představuje porušení čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001. Konečně ve svém šestém žalobním důvodu žalobce uvádí porušení článku 255 ES, článku 42 Charty základních práv a článků 5 a 10 ES.

48 Jednak BAWAG a jednak ÖVAG a NÖ-Hypobank však vznesly ve svých vyjádřeních vedlejších účastníků několik argumentů (dále jen „doplňující argumenty“) směřujících zaprvé k prokázání, že nařízení č. 1049/2001 se použije pouze na dokumenty vyhotovené v rámci legislativního procesu Společenství, zadruhé, že právo na přístup k dokumentům týkajícím se případů hospodářské soutěže bylo v rozhodné době upraveno pouze nařízením Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, prvním nařízením, kterým se provádějí články [81] a [82] Smlouvy (Úř. věst. 1962, 13, s. 204; Zvl. vyd. 08/01, s. 3), zatřetí, že sdružení mající veřejnoprávní statut nepožívá práva na přístup upraveného nařízením č. 1049/2001, začtvrté, že žádost VKI o přístup byla vadná s ohledem na nařízení č. 1049/2001, zapáté, že nařízení č. 1049/2001 je v rozporu s článkem 255 ES v rozsahu, v němž povoluje přístup k dokumentům pocházejícím od třetích osob, a zašesté, že předmětné nařízení je použitelné pouze u dokumentů, jež získaly orgány do držení až po jeho vstupu v platnost, a sice od 3. prosince 2001.

49 Doplnující argumenty směřují taktéž k prokázání buď zaprvé toho, že nařízení č. 1049/2001 není v projednávaném případě použitelné, nebo zadruhé, že jej Komise použila nesprávně, nebo zatřetí, že představuje protiprávní právní základ napadeného rozhodnutí.



- 50 V důsledku toho by tyto doplňující argumenty za předpokladu, že Soud některý z nich přijme, umožnily určit, že napadené rozhodnutí je protiprávní. Je však třeba připomenout, že bylo v projednávané věci vedlejší účastníkům povoleno vstoupit do řízení na podporu návrhů Komise a že mimoto posledně zmíněná navrhuje, aby byla žaloba na neplatnost zamítnuta.
- 51 Vedlejší účastníci poté, co byli písemně a při jednání dotázáni ohledně slučitelnosti doplňujících argumentů s návrhy, které vznáší, v podstatě odpověděli, že na základě judikatury má vedlejší účastník řízení právo dovolávat se argumentů odlišných od argumentů účastníka řízení, kterého podporuje, nebo dokonce těmto argumentům odporujícím (rozsudek Soudu ze dne 23. února 1961, *De gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Vysoký úřad*, 30/59, Recueil, s. 3, 37, a rozsudek Soudu ze dne 6. března 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Komise*, T-228/99 a T-233/99, Recueil, s. II-435, bod 145).
- 52 Nicméně podle čl. 40 čtvrtého pododstavce statutu Soudního dvora použitelného na Soud na základě článku 53 daného Statutu se návrhy obsažené v návrhu na vstoupení vedlejšího účastníka omezí na podporu návrhů jednoho z účastníků řízení. Krom toho podle čl. 116 odst. 3 jednacího řádu musí vedlejší účastník přijmout věc ve stavu, v němž se nachází v době jeho vstoupení. I když tato ustanovení nebrání tomu, aby vedlejší účastník uváděl argumenty odlišné od argumentů účastníka řízení, jež podporuje, je tomu tak nicméně za podmínky, že tyto argumenty nemění rámec sporu a že vedlejší účastník směřuje nadále k podpoře návrhů předložených tímto účastníkem řízení (viz v tomto smyslu rozsudky Soudního dvora ze dne 8. července 1999, *Chemie Linz v. Komise*, C-245/92 P, Recueil, s. I-4643, bod 32, ze dne 8. ledna 2002, *France v. Monsanto a Komise*, C-248/99 P, Recueil, s. I-1, bod 56, a rozsudek Soudu ze dne 3. dubna 2003, *Royal Philips Electronics v. Komise*, T-119/02, Recueil, s. II-1433, body 203 a 212).
- 53 Jelikož jednak by v projednávaném případě doplňující argumenty umožnily určit protiprávnost napadeného rozhodnutí za předpokladu, že budou opodstatněné, a jelikož jednak návrhy Komise směřují k zamítnutí žaloby na neplatnost a nejsou

podpořeny žalobními důvody směřujícími k určení protiprávnosti napadeného rozhodnutí, jeví se, že zkoumání doplňujících argumentů by v důsledku toho změnilo rámec sporu tak, jak byl vymezen v žalobě a žalobní odpovědi (viz v tomto smyslu rozsudky Soudu ze dne 6. července 1995, AITEC a další v. Komise, T-447/93 až T-449/93, Recueil, s. II-1971, bod 122, a ze dne 24. října 1997, British Steel v. Komise, T-243/94, Recueil, s. II-1887, body 72 a 73).

54 Nadto musí být odmítnuta argumentace vedlejších účastníků směřující k prokázání toho, že doplňující argumenty v podstatě podporují návrhy Komise, podle nichž musí být přístup k dokumentům požadovaný žalobcem odepřen. V rámci projednávané věci totiž Komise jednak nenavrhla, aby byl požadovaný přístup ke sporným dokumentům odmítnut bez ohledu na důvody napadeného rozhodnutí, nýbrž navrhla pouze zamítnutí žaloby na neplatnost. Krom toho není věcí Soudu nahradit v rámci jeho přezkumu legality Komisi za účelem určení, zda měl být přístup ke sporným dokumentům odepřen z jiných důvodů, než jsou důvody zmíněné v napadeném rozhodnutí.

55 Doplnující argumenty musí být tedy odmítnuty jako nepřijatelné.

*K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku konkrétního přezkumu dokumentů uvedených v žádosti a ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení práva na částečný přístup*

56 Nejdříve je třeba analyzovat společně první a čtvrtý žalobní důvod, které žalobce vznesl.

## Argumenty účastníků řízení

— K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku konkrétního přezkumu dokumentů uvedených v žádosti

- 57 Ve svém prvním žalobním důvodu VKI tvrdí, že Komise v rozporu s nařízením č. 1049/2001 vyloučila spis o klubu Lombard v celém rozsahu z práva na přístup, aniž by provedla konkrétní přezkum každého z dokumentů obsažených ve spise. Pouze konkrétní okolnosti týkající se jednotlivých dokumentů přitom mohou odůvodnit výjimku z práva na přístup k těmto dokumentům.
- 58 V odpovědi na první žalobní důvod žalobce, Komise tvrdí, že není v projednávaném případě důležité určit, zda odmítla přístup k veškerým dokumentům zmíněným v žádosti, ale pouze zda odepření přístupu ke všem těmto dokumentům správně odůvodnila. Komise přitom v projednávaném případě nevyloučila celý spis o klubu Lombard z práva na přístup, nýbrž naopak vysvětlila, proč důvody odepření vyjmenované v článku 4 nařízení č. 1049/2001 brání zpřístupnění dokumentů obsažených v předmětném spise.
- 59 Komise dodává, že není v rozporu s právem Společenství odepřít přístup k různým skupinám dokumentů, aniž by byl přezkoumáván každý v nich obsažený dokument, jestliže, jak je tomu v projednávaném případě, Komise uvede důvody svého odepření pro každou skupinu. Soud výslovně rozhodl, že Komise má právo rozdělit spis na skupiny, k nimž může následně úplně odepřít přístup, za podmínky, že uvede důvody tohoto odepření (rozsudek Soudu ze dne 5. března 1997, WWF UK v. Komise, T-105/95, Recueil, s. II-313, bod 64).

60 Komise konečně upřesňuje, že přezkum jednotlivých dokumentů a jejich částí v rámci těchto skupin nebyl proveden, neboť úsilí, které by k takové činnosti bylo třeba vynaložit, by bylo nepřiměřené.

— Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení práva na částečný přístup

61 VKI tvrdí, že úplné odepření přístupu ke spisu by bylo odůvodněné pouze v případě, pokud by se na veškeré dokumenty v něm obsažené vztahovala alespoň jedna z výjimek uvedených v článku 4 nařízení č. 1049/2001. Jelikož v projednávaném případě nebyla tato podmínka ověřena, měl být žalobci poskytnut alespoň částečný přístup. „Úctyhodná“ péče Komise spočívající ve snaze omezit své pracovní zatížení nemůže vyústit ve zmaření možnosti získat náhradu škody, kterou spotřebitelé z důvodu dohody narušující hospodářskou soutěž utrpěli.

62 Komise zpochybňuje tyto argumenty. Připouští, že judikatura Soudního dvora a Soudu uznává existenci práva na částečný přístup k dokumentům. Komise nicméně zdůrazňuje, že takový přístup může být odepřen, jestliže představuje pro dotyčný orgán nepřiměřené úsilí.

63 Úsilí, které by bylo třeba vynaložit v případě spisu o více než 47 000 stranách, by přitom bylo nutně nepřiměřené. Bylo by tomu tak alespoň jednak v případě, kdyby počet dokumentů, které mohou být zpřístupněny, byl v každé skupině nepatrný, a jednak, kdyby byly tyto dokumenty zjevně neužitečné. Vzhledem k tomu, že je spis řazen chronologicky, částečný přístup by znamenal přezkoumání spisu v celém rozsahu. Krom toho, práce spočívající ve vyhotovení obsahu celého spisu by byla s ohledem na použití výjimek článku 4 nařízení č. 1049/2001 stejně tak nepřiměřená jako částečný přístup. Komise uznává, že nepřiměřená povaha vyžadovaného úsilí nepředstavuje sama o sobě důvod pro odepření. Pokud nicméně z analýzy úzce

definovaných skupin dokumentů vyplývá, že má být přístup odepřen, dodatečný přezkum každého dokumentu v rámci odpovídající skupiny není odůvodněný.

- 64 BAWAG, jakož i ÖVAG a NÖ-Hypobank v podstatě podporují argumenty Komise. Upřesňují, že pokud žadatel výslovně vyjádřil svůj zájem v žádosti o přístup, bylo by nepřiměřené vyžadovat od orgánu, jemuž je tato žádost podána, aby poskytl částečný přístup k dokumentům, které nejsou ke splnění účelu žádosti třeba.

## Závěry Soudu

- 65 Je nesporné, že Komise neprovedla konkrétní a individuální přezkum dokumentů tvořících spis o klubu Lombard. Komise při jednání potvrdila, že v odpovědi na potvrzující žádost žalobce rozdělila spis o klubu Lombard do jedenácti různých skupin s vyloučením vnitřních dokumentů, aniž by přezkoumávala každý z těchto dokumentů. Z napadeného rozhodnutí mimo jiné vyplývá, že poté, co Komise stanovila uvedené skupiny, usoudila, že „u každé skupiny dokumentů se uplatní některá z výjimek upravených v článku 4 nařízení č. 1049/2001, aniž by jejich zpřístupnění bylo odůvodněno převažujícím veřejným zájmem“. Komise dále upřesnila, že „se nejeví z důvodů proporcionality jako nezbytné ani užitečné provést přezkum dokumentů, které přesahují rámec zmíněných skupin“. Komise taktéž „podpůrně“ uvedla, že zveřejnění rozhodnutí o klubu Lombard stačí k „ochraně“ zájmů žalobce.
- 66 Vzhledem k těmto poznatkům je tedy třeba určit, zda byla Komise v zásadě povinna provést konkrétní a individuální přezkum dokumentů uvedených v předmětné žádosti a v případě kladné odpovědi přezkoumat, do jaké míry může být tato povinnost přezkumu zmírněna určitými výjimkami souvisejícími zejména s pracovním zatížením, které z takového přezkumu vyplývá.

— K povinnosti provést konkrétní a individuální přezkum

67 Článek 2 nařízení č. 1049/2001 vymezuje zásadu práva na přístup k dokumentům orgánů. Článek 4 nařízení č. 1049/2001 stanoví několik výjimek z práva na přístup. Konečně články 6 až 8 nařízení č. 1049/2001 upravují určité postupy, podle nichž musí být žádost o přístup vyřizována.

68 Z těchto ustanovení vyplývá, že orgán, u něhož byla podána žádost o přístup k dokumentům na základě nařízení č. 1049/2001, je povinen tuto žádost přezkoumat a odpovědět na ni a zejména určit, zda se některá z výjimek upravených v článku 4 daného nařízení uplatní u dotčených dokumentů.

69 Podle ustálené judikatury musí však přezkum vyžadovaný pro vyřízení žádosti 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 rozsudek Soudu ze dne 13. září 2000, *Denkavit Nederland v. Komise*, T-20/99, Recueil, s. II-3011, bod 45). Takové uplatnění může být v podstatě odůvodněné pouze za předpokladu, že orgán dříve posoudil zaprvé, zda by přístup k dokumentu konkrétně a účinně porušil chráněný zájem, a zadruhé, zda v případech uvedených v čl. 4 odst. 2 a 3 nařízení č. 1049/2001 neexistuje převažující veřejný zájem odůvodňující zpřístupnění daného dokumentu. Kromě toho nebezpečí porušení chráněného zájmu musí být přiměřeně předvídatelné, a ne čistě hypotetické (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 7. února 2002, *Kuijer v. Rada*, T-211/00, Recueil, s. II-485, bod 56, dále jen „rozsudek *Kuijer II*“). Přezkum, ke kterému má orgán za účelem uplatnění výjimky přistoupit, musí být proveden konkrétně a musí z něj vyplynout důvody rozhodnutí (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 6. dubna 2000, *Kuijer v. Rada*, T-188/98, Recueil, s. II-1959, bod 38, dále jen „rozsudek *Kuijer I*“, a ze dne 19. července 1999, *Hautala v. Rada*, T-14/98, Recueil, s. II-2489, bod 67).

- 70 Tento konkrétní přezkum musí být nadto proveden u každého dokumentu uvedeného v žádosti. Z nařízení č. 1049/2001 totiž vyplývá, že všechny výjimky zmíněné v odstavcích 1 až 3 článku 4 jsou upraveny tak, že se musí vztahovat k „jednomu dokumentu“.
- 71 Nezbytnost takového konkrétního a individuálního přezkumu, na rozdíl od přezkumu abstraktního a celkového, potvrzuje mimo jiné judikatura týkající se použití kodexu chování.
- 72 Kodex chování, jehož zásady byly částečně převzaty v článku 4 nařízení č. 1049/2001, zahrnuje totiž jednak první kategorii výjimek, jež ukládají orgánu odepřít přístup k dokumentu, pokud by jeho zpřístupnění „mohlo vést k porušení“ zájmů chráněných těmito výjimkami. Soud přitom soustavně judikuje, že z použití slovesa moci v podmiňovacím způsobu vyplývá, že je Komise předtím, než o žádosti o přístup k dokumentům rozhodne, povinna zkoumat „u každého požadovaného dokumentu“, zdali může jeho zpřístupnění poškodit některý zájem chráněný režimem výjimek s ohledem na informace, které má k dispozici (rozsudky soudu ze dne 6. února 1998, *Interporc v. Komise*, T-124/96, Recueil, s. II-231, bod 52, a ze dne 12. října 2000, *JT's Corporation v. Komise*, T-123/99, Recueil, s. II-3269, bod 64). Vzhledem k tomu, že v odstavcích 1 až 3 článku 4 nařízení č. 1049/2001 byl zachován podmiňovací způsob, je judikatura rozvinutá v rámci kodexu chování použitelná na nařízení č. 1049/2001. Je namístě tedy konstatovat, že orgán je povinen u práva na přístup posoudit konkrétně a individuálně uplatnění výjimek u každého z dokumentů uvedených v žádosti.
- 73 Mimo to, jak právem zdůrazňuje Komise, Soud skutečně v podstatě rozhodl v rozsudku *WWF UK v. Komise* (bod 59 výše, bod 64), že orgán je povinen uvést důvody, alespoň u jednotlivých skupin dokumentů, proč se domnívá, že dokumenty zmíněné v žádosti, která je mu adresována, souvisejí se skupinou informací, na něž se vztahuje výjimka. Bez ohledu na otázku, zda bod, o nějž se Komise opírá, stanoví pouze pravidlo uvést odůvodnění, je konkrétní a individuální přezkum v každém

případně 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 zřejmé, 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 v dokumentech obsažené, jelikož požadovaný přezkum orgánu mu musí umožnit konkrétně posoudit, zda se uváděná výjimka skutečně vztahuje na veškeré informace obsažené v předmětných dokumentech (rozsudek *JT's Corporation v. Komise*, bod 72 výše, bod 46).

74 Je namístě dojít k závěru, že pokud orgán obdrží žádost na základě nařízení č. 1049/2001, je v zásadě povinen provést konkrétní a individuální posouzení obsahu dokumentů uvedených v žádosti.

75 Toto řešení, které se v zásadě uplatňuje, nicméně neznamená, že je takový přezkum požadován za všech okolností. Jestliže je totiž cílem konkrétního a individuálního přezkumu, který musí orgán v podstatě provést v rámci odpovědi na žádost o přístup podané na základě nařízení č. 1049/2001, umožnit dotčenému orgánu jednak posoudit, do jaké míry se uplatní výjimka z práva na přístup, a jednak posoudit možnost částečného přístupu, nemusí být předmětný přezkum nezbytný, pokud je z důvodu zvláštních okolností projednávaného případu zřejmé, že přístup musí být odepřen nebo právě naopak poskytnut. Tak by tomu bylo zejména v případě, kdyby se na některé dokumenty buď nejdříve zjevně vztahovala v celém rozsahu výjimka z práva na přístup, nebo naopak by tyto dokumenty byly zjevně v celém rozsahu přístupné nebo konečně, kdyby již byly předmětem konkrétního a individuálního posouzení Komise provedeného za podobných okolností.



- 76 V projednávaném případě je nesporné, že Komise založila napadené rozhodnutí na obecné analýze skupin dokumentů spisu o klubu Lombard. Rovněž je nesporné, že Komise neprovedla konkrétní a individuální přezkum dokumentů uvedených v žádosti o přístup za účelem posouzení uváděných výjimek nebo možnosti částečného přístupu.
- 77 Je tedy třeba přezkoumat, zda se žádost žalobce týká dokumentů, u nichž by z důvodu okolností projednávaného případu nebylo nutné provádět konkrétní a individuální přezkum.
- 78 V tomto ohledu Komise v napadeném rozhodnutí usoudila, že se na dokumenty uvedené v žádosti žalobce vztahují čtyři různé výjimky z práva na přístup.
- 79 První z výjimek, jichž se Komise dovolává, se týká ochrany cílů inspekce upravené v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001. Komise odůvodnila v napadeném rozhodnutí uplatnění této výjimky, opírajíc se v podstatě o dva poznatky.
- 80 Zaprvé podle Komise je rozhodnutí o klubu Lombard předmětem několika žalob na neplatnost před Soudem, o nichž stále probíhá řízení a o nichž Soud ještě nerozhodl. V důsledku toho by mohl přístup třetích osob k těmto dokumentům ovlivnit nové posouzení, které by mohlo být v případě zrušení učiněno a které by mohlo vést žalobce k uplatnění určitých právních důvodů v rámci těchto řízení.

- 81 Zadruhé podle Komise byl velký počet dokumentů obsažený ve spise předán podniky, kterým byly v rozhodnutí o klubu Lombard uloženy sankce buď z důvodu sdělení Komise ohledně neuložení pokut, nebo snížení jejich výše v případech týkajících se dohod narušujících hospodářskou soutěž (Úř. věst. 1996, C 207, s. 4), které bylo použitelné v rozhodné době nebo v rámci žádostí o informace nebo šetření na základě článků 11 a 14 nařízení č. 17. V důsledku toho by přiznání možnosti přístupu třetích osob odradilo podniky od spolupráce s Komisí a způsobilo by újmu jejím inspekcím a vyšetřování v budoucích případech. Stejný úsudek platí, pokud jde o dokumenty vyhotovené třetími osobami.
- 82 Soud má nicméně za to, že Komise nemůže učinit tak obecný závěr, pokud jde o celý spis o klubu Lombard, aniž by dříve provedla konkrétní a individuální přezkum dokumentů, jež tento spis tvoří.
- 83 Z napadeného rozhodnutí totiž nejdříve nevyplývá, že Komise konkrétně ověřila, že každý dokument uvedený v žádosti byl zahrnut do jedné z jedenácti označených skupin. Důvody napadeného rozhodnutí, které Komise při jednání potvrdila, naopak naznačují, že Komise provedla toto rozdělení alespoň částečně abstraktně. Zdá se, že Komise jednala dále na základě názoru, který si učinila z obsahu dokumentů spisu o klubu Lombard spíše než na základě skutečného přezkumu. Toto rozdělení do skupin tak zůstává přibližné, a to jak z hlediska jeho úplnosti, tak z hlediska přesnosti.
- 84 Dále úvahy, které Komise uvedla v napadeném rozhodnutí jako ostatně i ve své žalobní odpovědi, zůstávají nejasné a obecné. V případě nedostatku individuálního přezkumu, tedy přezkumu každého jednotlivého dokumentu, neumožňují tyto

úvahy s dostatečnou jistotou a podrobně dojít k závěru, že argumentace Komise za předpokladu, že je ve své podstatě opodstatněná, je použitelná na veškeré dokumenty spisu o klubu Lombard. Obavy, které Komise vyjádřila, zůstávají pouhými tvrzeními, a jsou v důsledku toho příliš hypotetické.

- 85 Nic nenasvědčuje totiž tomu, že se na veškeré dokumenty uvedené v žádosti zjevně vztahuje uváděná výjimka. Sama Komise v bodě 1 napadeného rozhodnutí poznamenává, že „výjimka upravená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce se uplatní z velké části u některých dokumentů, ba dokonce v celém rozsahu u všech skupin“.
- 86 Komise sice uvedla v tabulce, kterou připojila ke své žalobní odpovědi, že se domnívá, že uváděná výjimka se uplatní na veškeré dokumenty v žádosti uvedené. Nicméně, jak vyplývá z úvah vylíčených v předchozím bodě, tato tabulka odporuje důvodům napadeného rozhodnutí.
- 87 Konečně z důvodů napadeného rozhodnutí každopádně nevyplývá, že se na každý z dokumentů tvořících spis o klubu Lombard posuzovaných individuálně vztahuje v celém rozsahu výjimka upravená v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení č. 1049/2001. Nejeví se totiž, že by zpřístupnění jakékoliv informace, která je v něm obsažena, vedlo k porušení cílů inspekce a vyšetřování Komise.
- 88 Nedostatek konkrétního a individuálního přezkumu dokumentů uvedených v žádosti žalobce není tudíž odůvodněný, pokud jde o dokumenty, na které se údajně vztahuje první výjimka, již se Komise dovolává.

- 89 K témuž zjištění je třeba dojít, pokud jde o dokumenty, na něž se podle napadeného rozhodnutí vztahuje druhá, třetí, čtvrtá výjimka. Tyto výjimky se týkají ochrany obchodních zájmů (čl. 4 odst. 2 první odrážka nařízení č. 1049/2001), soudního řízení (čl. 4 odst. 2 druhá odrážka) a soukromí a osobnosti jednotlivce [čl. 4 odst. 1 písm. b)]. Z bodů 2, 3, 10, 12 a 13 napadeného rozhodnutí však podle Komise vyplývá, že se tyto výjimky vztahují pouze na část dokumentů uvedených v žádosti. Zejména v bodě 13 napadeného rozhodnutí Komise uvádí, že „je možné, že velká část dokumentů, jež vyhotovily dotčené banky nebo třetí osoby, obsahuje rovněž informace, jejichž zpřístupnění by mohlo zasáhnout soukromí a osobnost jednotlivce“.
- 90 Z napadeného rozhodnutí tedy vyplývá, že výjimky, jichž se Komise dovolává, se netýkají nutně celého spisu o klubu Lombard a že dokonce u dokumentů, jichž by se případně týkat mohly, by se mohly vztahovat pouze na některé oddíly těchto dokumentů.
- 91 Konečně vedlejší účastníci se dovolávají výjimky podle čl. 4 odst. 3 nařízení č. 1049/2001. Tvrdí, že rozhodnutí o klubu Lombard je předmětem několika žalob na neplatnost, a není tedy ještě „přijatým“ rozhodnutím ve smyslu čl. 4 odst. 3, což by odůvodnilo odepření přístupu v celém rozsahu. Vzhledem k tomu, že se však Komise této výjimky v napadeném rozhodnutí nedovolávala, nepřísluší Soudu nahradit tento orgán za účelem určení, zda se tato výjimka skutečně uplatní u dokumentů, které jsou uvedeny v žádosti.
- 92 V důsledku toho Komise nemohla upustit od konkrétního a individuálního přezkumu každého z dokumentů uvedených v žádosti za účelem posouzení uplatnění výjimek nebo možnosti částečného přístupu.

- 93 Jelikož však v projednávaném případě Komise neprovedla tento přezkum, je třeba určit, zda má orgán právo odůvodnit úplné odepření přístupu z důvodu významného pracovního zatížení, o kterém se domnívá, že z přezkumu vyplyne.
- K uplatnění výjimky související s pracovním zatížením nutným k provedení konkrétního a individuálního přezkumu
- 94 Podle čl. 6 odst. 3 nařízení č. 1049/2001: „[v] případě žádosti, která se vztahuje k velmi rozsáhlému dokumentu nebo k velkému počtu dokumentů, se dotýčný orgán může s žadatelem neformálně poradit s cílem nalézt přijatelné řešení“.
- 95 V projednávaném případě vyplývá ze spisu, že se žalobce a Komise setkali dne 24. července 2002, ale že toto setkání a následné kontakty nevedly k řešení.
- 96 Nařízení č. 1049/2001 neobsahuje přitom žádné ustanovení, které by orgánu umožnilo v případě nenalezení přijatelného řešení s žalobcem omezit rozsah přezkumu, který je povinen běžně v odpovědi na žádost o přístup provést.
- 97 V úvodní části napadeného rozhodnutí Komise nicméně v podstatě odůvodnila nedostatek konkrétního a individuálního přezkumu dotčených dokumentů použitím zásady proporcionality. Komise zejména uvedla, že „se nejeví z důvodů proporcionality jako nezbytné ani užitečné provádět přezkum dokumentů, které přesahují rámec zmíněných skupin“. Komise se dovolávala použití zásady proporcionality rovněž v bodech 10, 13 a 24 napadeného rozhodnutí.

- 98 Je tedy třeba přezkoumat, zda je z důvodu zásady proporcionality možné odchýlit se od zásady konkrétního a individuálního přezkumu dokumentů uvedených v žádosti o přístup založené na nařízení č. 1049/2001.
- 99 Podle ustálené judikatury zásada proporcionality vyžaduje, aby akty orgánů Společenství nepřekračovaly meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení sledovaných cílů, přičemž se rozumí, že když se nabízí výběr z několika vhodných opatření, je třeba zvolit to, které je nejméně omezující, a že způsobené obtíže nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. května 1998, National Farmers' Union a další, C-157/96, Recueil, s. I-2211, bod 60, a rozsudek Soudu ze dne 27. září 2002, Tideland Signal v. Komise, T-211/02, Recueil, s. II-3781, bod 39). Zásada proporcionality rovněž vyžaduje, aby odchylky nepřekročily meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení hledaného cíle (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, Recueil, s. 1651, bod 38, a rozsudek Hautala v. Rada, bod 69 výše, bod 85).
- 100 Odmítnutí orgánu přezkoumat konkrétně a individuálně dokumenty, jež jsou předmětem žádosti o přístup, v podstatě představuje zjevné porušení zásady proporcionality. Konkrétní a individuální přezkum dotčených dokumentů totiž orgánu umožní dosáhnout cíle sledovaného výjimkami upravenými v čl. 4 odst. 1 až 3 nařízení č. 1049/2001 a vede mimo jiné k určení pouze těch dokumentů, na které se uvedené výjimky vztahují v celém rozsahu nebo částečně. Pro právo žadatele na přístup tedy představuje méně omezující opatření než úplné odmítnutí přezkumu.
- 101 Je nicméně třeba vzít v úvahu možnost, že žadatel podá na základě nařízení č. 1049/2001 žádost o přístup týkající se zjevně nepřiměřeného počtu dokumentů, popřípadě z bezvýznamných důvodů, a způsobí tak vyřizováním své žádosti pracovní zatížení, které by mohlo významně narušit řádné fungování orgánu. Je taktéž třeba uvést, že v případě, že se žádost týká velkého počtu dokumentů, právo orgánu

usilovat s žadatelem o nalezení „přijatelného řešení“ na základě čl. 6 odst. 3 nařízení č. 1049/2001 odráží možnost přihlídnout, i když velmi omezeně, k případné nutnosti sladit zájmy žadatele a zájmy řádné správy.

- 102 Orgán si musí tedy ponechat v jednotlivých případech, kdy by pro něj konkrétní a individuální přezkum dokumentů znamenal nepřiměřenou administrativní práci, možnost zvážit jednak zájem veřejnosti na přístup k dokumentům a jednak pracovní zatížení, které z toho plyne, za účelem zachování zájmu řádné správy v těchto jednotlivých případech (viz obdobně rozsudek Hautala v. Rada, bod 69 výše, bod 86).
- 103 Využití této možnosti však zůstává výjimečné.
- 104 Zaprvé konkrétní a individuální přezkum dokumentů uvedených v žádosti o přístup na základě nařízení č. 1049/2001 představuje totiž jeden ze základních úkolů orgánu při odpovědi na danou žádost.
- 105 Zadruhé přístup veřejnosti k dokumentům orgánů představuje řešení, které se v zásadě uplatňuje, zatímco možnost odepřít přístup je výjimkou (viz obdobně jako zásada stanovená pro použití kodexu chování, rozsudek Kuijer II, bod 55).
- 106 Zatřetí výjimky ze zásady přístupu k dokumentům musí být vykládány restriktivně [viz obdobně jako kodex chování, rozsudek Soudu ze dne 10. října 2001, British American Tobacco International (Investments) v. Komise, T-111/00, Recueil,

s. II-2997, bod 40]. Tato judikatura tím spíš odůvodňuje, že jsou obzvlášť restriktivně pojímána omezení řádné péče, jež musí orgán prokázat k tomu, aby stanovil uplatnění výjimky, neboť taková omezení zvyšují již od přijetí žádosti nebezpečí, že bude porušeno právo na přístup.

- 107 Začtvrté možnost Komise neprovést konkrétní a individuální přezkum, přesto, že je nutný, by odporovala v mnoha případech zásadě řádné správy, která je obsažena mezi zárukami přiznanými právním řádem Společenství v rámci správních řízení a na kterou se váže povinnost příslušného orgánu přezkoumat s péčí a nestranností všechny relevantní prvky projednávaného případu (rozsudky Soudu ze dne 24. ledna 1992, *La Cinq v. Komise*, T-44/90, Recueil, s. II-1, bod 86, a ze dne 11. července 1996, *Métropole télévision a další v. Komise*, T-528/93, T-542/93, T-543/93 a T-546/93, Recueil, s. II-649, bod 93).
- 108 Zapáté zohlednění pracovního zatížení nutného pro výkon práva na přístup a zájmu žadatele není v zásadě pro změnu rozsahu daného práva relevantní.
- 109 Pokud jde totiž o zájem žadatele, není podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 posledně zmíněný povinen odůvodňovat svou žádost, a nemusí tedy zpravidla prokazovat jakýkoli zájem.
- 110 Pokud jde o pracovní zatížení nutné k vyřízení žádosti, nařízení č. 1049/2001 výslovně uvádí možnost, kdy se žádost o přístup může týkat velkého počtu dokumentů, neboť čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 2 stanoví, že ve výjimečných případech, například když se žádost týká velmi rozsáhlého dokumentu nebo velkého počtu dokumentů, mohou být lhůty pro vyřízení původních žádostí, respektive potvrzujících žádostí, prodlouženy.



- 111 Zašesté, pracovní zatížení nutné k provedení přezkumu žádosti závisí nejen na počtu dokumentů uvedených v žádosti a na jejich rozsahu, nýbrž rovněž na jejich povaze. V důsledku toho nezbytnost provést konkrétní a individuální přezkum velkého počtu dokumentů sama o sobě nijak nepředjímá pracovní zatížení nutné k vyřízení žádosti o přístup, neboť dané pracovní zatížení se odvíjí rovněž od požadované hloubky tohoto přezkumu.
- 112 V důsledku toho může být odchylka z této povinnosti přezkumu připuštěna ve výjimečných případech a pouze tehdy, pokud se administrativní zatížení vyvolané konkrétním a individuálním přezkumem dokumentů ukáže jako obzvlášť tíživé, překračující meze toho, co lze rozumně vyžadovat (viz obdobně rozsudek Kuijer II, bod 57).
- 113 Krom toho vzhledem k tomu, že právo na přístup k dokumentům v držení orgánů představuje řešení, které se v zásadě uplatňuje, na orgánu, který se dovolává výjímky v souvislosti s nepřiměřenou povahou práce, kterou žádost vyžaduje, spočívá důkazní břemeno ohledně rozsáhlosti této práce.
- 114 Konečně poté, co orgán předložil důkaz o nepřiměřené povaze administrativního zatížení nutného ke konkrétnímu a individuálnímu přezkumu dokumentů uvedených v žádosti, má tento orgán povinnost pokusit se dohodnout s žadatelem, aby se jednak seznámil s jeho zájmem na získání dotčených dokumentů nebo mu umožnil tento zájem upřesnit a aby jednak zkoumal možnosti, které má ohledně přijetí opatření méně omezujícího než konkrétní a individuální přezkum dokumentů. Jelikož však právo na přístup k dokumentům představuje zásadu, zůstává orgán v této souvislosti povinen upřednostnit tu volbu, která zůstává pro právo žadatele na přístup nejvýhodnější, přičemž nepředstavuje sama o sobě práci překračující meze toho, co lze rozumně vyžadovat.

- 115 Z toho vyplývá, že orgán může upustit od konkrétního a individuálního přezkumu pouze poté, co skutečně prostudoval všechny případné jiné možnosti a v rozhodnutí podrobně vysvětlil důvody, pro které tyto jednotlivé možnosti znamenají také nepřiměřenou pracovní zátěž.
- 116 V projednávaném případě je tedy třeba zabývat se tím, zda byla Komise v situaci, kdy jí konkrétní a individuální přezkum dokumentů uvedených v žádosti způsoboval zatížení překračující meze toho, co lze rozumně vyžadovat, tak, aby mohla přihlédnout k zájmu žalobce a zkoumat konkrétně jiné možnosti vyřízení žádosti s cílem případně přijmout méně omezující opatření pro své pracovní zatížení.
- 117 Pokud jde nejprve o nepřiměřenou povahu konkrétního a individuálního přezkumu dokumentů uvedených v žádosti, je třeba poznamenat, že napadené rozhodnutí nezmiňuje přesný počet dokumentů obsažených ve spise o klubu Lombard, nýbrž pouze počet stran, které spis obsahuje. Pouhý odkaz na počet stran není sám o sobě dostatečný ke zhodnocení pracovního zatížení nutného ke konkrétnímu a individuálnímu přezkumu. Ze spisu nicméně jasně vyplývá, s ohledem jednak na skupiny, které Komise v napadeném rozhodnutí stanovila a jednak na jeho povahu, že předmětných dokumentů je velké množství.
- 118 Mimo to nahlédnutí do spisu o více než 47 000 stranách obsahujícího velké množství dokumentů, jakými jsou dokumenty spadající do skupin stanovených Komisí, může představovat nesmírně rozsáhlou práci.
- 119 Zprvce se totiž jeví, že dokumenty spisu o klubu Lombard jsou řazeny v chronologickém pořadí. V tomto ohledu Komise při jednání upřesnila, že

vzhledem k datu napadeného rozhodnutí nebyly dokumenty uvedené v žádosti žalobce ještě zařazeny do rejstříku uvedeného v článku 11 nařízení č. 1049/2001, jehož obsah má být podle čl. 8 odst. 1 rozhodnutí Komise ze dne 5. prosince 2001, kterým se mění její jednací řád, postupně rozšiřován.

- 120 Zadruhé, pokud jde o hlavní skupiny stanovené Komisí a důvody napadeného rozhodnutí, je možné připustit, že dokumenty uvedené v žádosti žalobce obsahují velké množství informací, které musejí být předmětem konkrétního rozboru s ohledem na výjimky z práva na přístup a zejména na informace, které by mohly vést k porušení ochrany obchodních zájmů bank dotčených ve spise o klubu Lombard.
- 121 Zatřetí, pokud jde o hlavní skupiny stanovené Komisí a důvody napadeného rozhodnutí, je možné taktéž připustit, že je spis o klubu Lombard tvořen velkým počtem dokumentů pocházejících od třetích osob. V důsledku toho by se mohl rozsah práce nutný ke konkrétnímu a individuálnímu přezkumu dokumentů obsažených v tomto spise rozšířit z důvodu případné nutnosti konzultovat tyto třetí osoby na základě čl. 4 odst. 4 nařízení č. 1049/2001.
- 122 V projednávaném případě tedy existuje několik indicií umožňujících se domnívat, že konkrétní a individuální přezkum všech dokumentů spisu o klubu Lombard by mohl představovat velmi významné pracovní zatížení. Aniž by bylo třeba rozhodnout s konečnou platností, zda tyto indicie právně dostačujícím způsobem prokazují, že by vyžadovaná práce překročila meze toho, co lze rozumně od Komise vyžadovat, je třeba nicméně připomenout, že napadené rozhodnutí, které v celém rozsahu odepírá žalobci přístup, by mohlo být legální každopádně pouze v případě, kdyby Komise dříve konkrétně vysvětlila důvody, pro které alternativní možnosti ke konkrétnímu a individuálnímu přezkumu každého daného dokumentu představovaly rovněž nepřiměřené pracovní zatížení.

- 123 V projednávaném případě přitom žalobce sdělil dne 14. června 2002 Komisi, že jeho jednání směřuje k tomu, aby mohl předložit určité důkazy v rámci řízení zahájených proti BAWAG před rakouskými soudy.
- 124 Taktéž se jeví, že při setkání konaném se službami Komise dne 24. července 2002, zástupci VKI připomněli možnost žalobce zavázat se písemně k tomu, že použije získané informace pouze k uplatnění práv spotřebitelů.
- 125 Krom toho žalobce ve své potvrzující žádosti ze dne 26. září 2002 uvedl, že dokumenty, které ho v první řadě zajímají, nejsou vnitřními dokumenty Komise, což vedlo ostatně posledně zmíněnou k vyloučení těchto dokumentů z rozsahu její analýzy v napadeném rozhodnutí.
- 126 Přes tyto poznatky nevyplývá z důvodů napadeného rozhodnutí, že Komise zkoumala konkrétním a vyčerpávajícím způsobem jednotlivé možnosti, které se při vynaložení péče nabízely, které by nezpůsobily nepřiměřené pracovní zatížení, nýbrž by naopak zvýšily naděje, že žalobci bude moci být přístup k dotýcným dokumentům poskytnut, alespoň v rozsahu části jeho žádosti.
- 127 Komise tak v napadeném rozhodnutí „podpůrně“ uvedla, že zveřejnění rozhodnutí o klubu Lombard stačí k „ochraně“ zájmů žalobce.

- 128 Mimo to Komise odmítla v bodě 24 napadeného rozhodnutí poskytnout částečný přístup k dokumentům obsaženým ve spise o klubu Lombard, přičemž se vyjádřila následovně:

„Za účelem posouzení Vaší žádosti jsme v tomto případě roztřídili veškeré dokumenty spisu do skupin a část z nich také do podskupin. Jinou možností by bylo přezkoumat každý dokument, případně ještě po konzultaci třetích osob. V tomto konkrétním případě obsahuje spis 47 000 stran bez vnitřních dokumentů. Vzhledem k tomu, že z přezkumu podle skupin vyplývá, že se na dokumenty obsažené ve spise – s vyloučením některých již uveřejněných dokumentů – vztahují výjimky stanovené nařízením, oddělený přezkum každého dokumentu by způsobil Komisi nepřizpůsobené a nepřiměřené pracovní zatížení. Zvláště proto, že ostatní části dokumentů nebo některé z nich, které by mohly být případně zpřístupněny, by pravděpodobně nesloužily ani zájmům VKI prokázat protiprávnost jednání dotyčných bank v rámci občanskoprávních řízení, ani jiným veřejným zájmům“.

- 129 Jeví se tedy, že Komise přihlédla k zájmu žalobce velice podpůrně pro srovnání pravděpodobných následků dvou typů postupů, a sice zaprvé individuálního přezkumu dokumentů obsažených ve spise o klubu Lombard a zadruhé přezkumu omezeného na skupiny vytvořené v rámci těchto dokumentů podle jejich povahy.

- 130 Z důvodů napadeného rozhodnutí naopak nevyplývá, že by Komise konkrétně, přesně a podrobně posoudila jednak ostatní případné možnosti za účelem omezení svého pracovního zatížení a jednak důvody, které jí mohly umožnit upustit od jakéhokoliv přezkumu spíše než přijmout případně opatření méně omezující právo žalobce na přístup. Z napadeného rozhodnutí především nevyplývá, že Komise, pokud jde o určení dokumentů obsažených ve spise tříděném v chronologickém pořadí, prostudovala konkrétně možnost spočívající v požádání bank dotčených ve spise o klubu Lombard, aby jí sdělily data dokumentů, jež jí předaly, což by jí mohlo případně umožnit snáze nalézt v jejím spise některé z těchto dokumentů. Mimo to,

ačkoli Komise ve své žalobní odpovědi uvedla, že vytvoření obsahu by představovalo nepřiměřenou práci, v napadeném rozhodnutí není zkoumání této možnosti nijak zmíněno, a nelze tedy tuto možnost pojímat tak, že byla předmětem konkrétního přezkumu. Konečně z napadeného rozhodnutí nevyplývá ani to, že by Komise hodnotila pracovní zatížení spočívající v konkrétním a individuálním určení a následně v přezkumu některých dokumentů, které by mohly nejlépe uspokojit zájmy žalobce okamžitě, popřípadě zprvu částečně.

- 131 Prosté a pouhé odepření přístupu žalobci ze strany Komise je v důsledku toho stíženo nesprávným právním posouzením. První a čtvrtý žalobní důvod musí být tedy přijat. Aniž by bylo tedy třeba rozhodnout o ostatních žalobních důvodech vnesených žalobcem, musí být napadené rozhodnutí zrušeno.

### **K návrhu předložit dokumenty**

- 132 Soudu společenství přísluší rozhodnout o nezbytnosti předložit dokument v závislosti na okolnostech sporu v souladu s ustanoveními jednacího řádu použitelnými na provádění dokazování (rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2003, *Aristrain v. Komise*, C-196/99 P, Recueil, s. I-11049, bod 67).

- 133 Vzhledem k tomu, že první a čtvrtý žalobní důvod musí být přijat, aniž by bylo nezbytné zkoumat dotčené dokumenty, není v projednávaném případě třeba o navrhovaném předložení rozhodnout.

## K nákladům řízení

- <sup>134</sup> Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu bude účastníku řízení, který byl ve sporu neúspěšný, uložena náhrada nákladů řízení, pokud účastník, který byl ve sporu úspěšný, náhradu nákladů řízení ve svém návrhu požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise byla ve sporu neúspěšná, je namíste uložit jí náhradu nákladů řízení v souladu s návrhy VKI.
- <sup>135</sup> Podle čl. 87 odst. 4 třetího pododstavce jednacího řádu může Soud rozhodnout, že vedlejší účastník ponese vlastní náklady řízení. V projednávaném případě ponесou vedlejší účastníci vlastní náklady.

Z těchto důvodů

Soud (první rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) Rozhodnutí D (2002) 330472 týkající se žádosti o přístup ke správnímu spisu ve věci COMP/36.571/D-1, Rakouské banky – „klub Lombard“ se zrušuje.**

- 2) **Komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) **Každý z vedlejších účastníků ponese vlastní náklady.**

B. Vesterdorf

M. Jaeger

P. Mengozzi

M. E. Martins Ribeiro

I. Labucka

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 13. dubna 2005.

Vedoucí soudní kanceláře

Předseda

H. Jung

B. Vesterdorf