

Brusel 4. října 2018
(OR. en)

12828/18

INF 176
API 107

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	3. října 2018
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2018) 663 final
Předmět:	ZPRÁVA KOMISE o uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise v roce 2017

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2018) 663 final.

Příloha: COM(2018) 663 final



V Bruselu dne 3.10.2018
COM(2018) 663 final

ZPRÁVA KOMISE

**o uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům
Evropského parlamentu, Rady a Komise v roce 2017**

Úvod

V roce 2017 plnila Evropská komise i nadále svůj pevný závazek týkající se větší transparentnosti a odpovědnosti. Jedním z prostředků, jimiž se toho snaží dosáhnout, je podpora účinného výkonu práva na přístup k dokumentům¹, jež mají v držení orgány EU. Toto právo je zakotveno v článku 42 Charty základních práv EU, v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování EU a v nařízení (ES) č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise².

Širší program transparentnosti

Evropská komise podnikla několik významných kroků k zvýšení transparentnosti svých procesů tvorby právních předpisů a provádění politik, včetně svých kontaktů se zúčastněnými stranami a lobbisty.

V roce 2017 plnila Evropská komise nadále svůj program zlepšování právní úpravy, jehož cílem je dosáhnout lepšího a transparentnějšího fungování Evropské unie, přičemž je velký důraz kladen na to, aby opatření byla jednodušší a aby byla přijímána pouze v případě, je-li to důležité pro občany. Od roku 2017 usiluje Program Komise pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT) o určení příležitostí k zjednodušení a snížení zbytečných nákladů v každém případě, kdy Evropská komise navrhuje revizi stávajících právních předpisů. Iniciativy, které vyplývají z této činnosti, jsou každý rok zařazeny do pracovního programu Komise a lze je sledovat ve srovnávacím přehledu programu REFIT.

V rámci programu REFIT se Evropská komise zaměřuje zejména na oblasti, v nichž se podniky a jiné zúčastněné strany setkávají s nadměrnými náklady a zátěží. Za tímto účelem zřídila Evropská komise on-line portál, na němž může kdokoli předkládat návrhy, a radí se se skupinou odborníků na vysoké úrovni, platformou REFIT. Od svého zřízení vydala platforma REFIT 58 stanovisek, přičemž využila více než 280 veřejných návrhů ohledně způsobu zajištění větší účinnosti a účelnosti právních předpisů EU.

V dubnu 2016 schválily tři orgány interinstitucionální dohodu o zdokonalení tvorby právních předpisů. V průběhu roku 2017 pokračovala spolupráce orgánů na koncepci budoucí společné databáze legislativních návrhů, která se v dohodě předpokládá. Po schválení nyní probíhá práce na stanovení podrobných specifikací a zahájení vývoje budoucího nástroje, kterým bude uživatelsky vstřícný portál určený široké veřejnosti, jenž umožňuje snadný přístup k informacím o probíhajících legislativních procesech, které jsou předloženy formou časového přehledu a obsahují odkazy na podrobnější zdroje.

V prosinci 2017 byl spuštěn nový on-line interinstitucionální rejstřík aktů v přenesené pravomoci³. Jedná se o společný nástroj Evropské komise, Evropského parlamentu a Rady Evropské unie, který poskytuje přístup k celému životnímu cyklu aktů v přenesené pravomoci, od jejich naplánování Evropskou komisí po vyhlášení v Úředním věstníku. Tento nástroj tak zvyšuje transparentnost procesu přípravy, přijímání a kontroly aktů v přenesené pravomoci a slouží jako jednotné kontaktní místo pro zúčastněné strany, které se o tento typ aktů zajímají.

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

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

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5221_cs.htm

V roce 2017 Evropská komise dále vylepšila rejstřík expertních skupin, a to zejména připojením nového oddílu vyhrazeného pro zasedání skupin, v němž jsou dokumenty zobrazeny uspořádaněji a uživatelsky vstřícnějším způsobem. Posíleny byly rovněž synergie mezi rejstříkem expertních skupin a rejstříkem transparentnosti, a to zajištěním automatického předávání údajů týkajících se členství v expertních skupinách.

Rejstřík transparentnosti se zároveň neustále zvětšuje a v současnosti obsahuje více než 11 000 záznamů, přičemž v průběhu roku 2017 se připojilo 2 430 nových subjektů⁴, jež všechny podepsaly společný kodex chování. V současnosti je rejstřík transparentnosti jedním z největších rejstříků svého druhu na světě.

Bylo vyvinuto a zavedeno nové inovativní řešení IT s cílem zvýšit celkovou kvalitu údajů a zlepšit zkušenosti uživatelů. Od prosince 2017 mimoto rejstřík transparentnosti poskytuje automaticky informace o expertních skupinách Komise⁵, pro něž byli žadatelé o registraci jmenováni, a tyto informace jsou získávány z Rejstříku expertních skupin Komise a dalších podobných subjektů⁶.

V souvislosti s návrhem Evropské komise na novou interinstitucionální dohodu o povinném rejstříku transparentnosti⁷ schválil Evropský parlament svůj mandát k jednání dne 15. června 2017⁸ a Rada Evropské unie schválila svůj mandát dne 6. prosince 2017⁹. Za estonského předsednictví v Radě Evropské unie se dne 6. září 2017 a 12. prosince 2017 uskutečnily dvě interinstitucionální orientační schůzky. Politici zástupci tří orgánů se dohodli, že jednání o povinném rejstříku transparentnosti EU budou zahájena počátkem roku 2018. Po přípravných schůzkách na technické úrovni se dne 16. dubna 2018 uskutečnilo první politické zasedání.

Pokud jde o etické chování komisařů a bývalých komisařů, transparentnost je zajištěna prostřednictvím zvláštní internetové stránky na portálu Europa¹⁰.

U příležitosti projevu o stavu Unie v roce 2017 oznámil předseda Juncker nový kodex chování pro členy Komise¹¹. Tato modernizovaná pravidla stanoví nové standardy etických pravidel v Evropě. Nový kodex chování pokračuje v tlaku předsedy Junckera na větší transparentnost od začátku jeho mandátu a prodlužuje „čekací lhůtu“ pro bývalé komisaře z osmnácti měsíců na dva roky a pro předsedu Evropské komise na tři roky. Modernizace kodexu stanovuje ještě jasnější pravidla a přísnější etické normy a v řadě oblastí zavádí zvýšenou transparentnost. Nový kodex vstoupil v platnost dne 1. února 2018.

Co se týká aktivní transparentnosti, dne 12. září 2017 se Evropská komise vzhledem k mnoha obdržným žádostem o přístup k dokumentům o výdajích na služební cesty

⁴ Započítány jsou pouze subjekty, které byly zaregistrovány a aktivní ke dni 31.12.2017.

⁵ To se týká jednotlivců, kteří jsou jmenováni, aby zastupovali společný zájem zúčastněných stran v konkrétní oblasti politiky, a kteří nezastupují jednotlivé zúčastněné strany, nýbrž jednotlivé směry v rámci dané politiky, které jsou společné různým organizacím zúčastněných stran („členové typu B“), a organizace v nejširším smyslu slova, jako jsou společnosti, sdružení, nevládní organizace, odbory, vysoké školy, výzkumné ústavy, advokátní firmy a poradenské společnosti („členové typu C“), jak je stanoveno v rozhodnutí Komise C(2016) 3301 ze dne 30.5.2016.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

⁷ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/CS/1-2016-627-CS-F1-1.PDF>

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170622RES78125/20170622RES78125.pdf>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/12/06/transparency-register-council-agrees-mandate-for-negotiations/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_cs

¹¹ Rozhodnutí Komise C(2018) 700 ze dne 31.1.2018 o kodexu chování členů Evropské komise.

komisařů rozhodla¹² zveřejňovat co dva měsíce přehled výdajů na služební cesty jednotlivých členů. Pravidelné přehledy zahrnují všechny uskutečněné služební cesty, nevede-li zveřejnění těchto informací k porušení ochrany veřejného zájmu, pokud jde o veřejnou bezpečnost, obranné a vojenské záležitosti, mezinárodní vztahy či finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku EU nebo členského státu. První přehledy byly zveřejněny na konci února 2018.

V rámci závazku Evropské komise týkajícího se transparentnosti, který byl přijat v nové obchodní strategii EU nazvané „Obchod pro všechny“, zveřejnila Evropská komise na zvláštních internetových stránkách¹³ jednací texty a zprávy o posledním kole jednání v souvislosti se stávajícími obchodními dohodami EU a probíhajícími obchodními jednáními se třetími zeměmi.

Evropská komise se rovněž rozhodla zaujmout obecný přístup k transparentnosti a zajistit maximální úroveň otevřenosti během jednání se Spojeným královstvím podle článku 50 Smlouvy o Evropské unii. To bylo vyzdvíženo rovněž ve sdělení o stavu jednání se Spojeným královstvím podle článku 50 Smlouvy o Evropské unii, v němž Evropská komise potvrdila, že „jednání jsou vedena s bezprecedentní transparentností“. V roce 2017 zveřejnila Evropská komise aktivně na zvláštních internetových stránkách mnoho důležitých dokumentů, jako jsou návrhy vyjednávacích pozic pro konkrétní témata jednání, poziční dokumenty EU, programy pro jednotlivá kola jednání, společné technické poznámky EU/UK, společná zpráva o pokroku během první fáze jednání a návrh dohody o vystoupení.

Přístup k dokumentům

Právo na přístup k dokumentům představuje význačnou součást závazku Evropské komise týkajícího se transparentnosti v rámci širšího programu transparentnosti. Kromě poskytování přístupu k dokumentům v jejím držení na základě konkrétních žádostí obdržených podle nařízení (ES) č. 1049/2001 Evropská komise rovněž aktivně zveřejnila uživatelsky vstřícným způsobem širokou škálu informací a dokumentů jak ve svých různých veřejných rejstřících, tak na svých internetových stránkách.

Tato zpráva je vypracována podle čl. 17 odst. 1 nařízení (ES) č. 1049/2001. Podává přehled o tom, jak Evropská komise v roce 2017 uplatňovala pravidla pro přístup k dokumentům. Zpráva je založena na statistických údajích, jež jsou shrnuty v příloze¹⁴. Tyto statistiky podávají přehled o počtu žádostí obdržených v roce 2017 a počtu poskytnutých odpovědí. Nezahrnují však počet požadovaných nebo (částečně) zpřístupněných dokumentů, jichž bylo mnohem více.

¹² Rozhodnutí Komise C(2017) 6200 ze dne 12.9.2017 o kodexu chování členů Evropské komise.

¹³ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395>

¹⁴ Není-li uvedeno jinak, statistiky uvedené v této zprávě se zakládají na číslech získaných z aplikací IT Evropské komise dne 13. března 2018. Procentuální podíly v textové části zprávy jsou zaokrouhleny na nejbližší desetinné místo.

Ačkoli žadatelé mohou požadovat přístup pouze k jednomu dokumentu, častěji žádají o přístup k vícero dokumentům, nebo dokonce k celým spisům ohledně určité věci nebo určitého řízení. Statistiky ukazují význam práva na přístup k dokumentům jako součásti celkové politiky transparentnosti Evropské komise. Ve fázi vyřizování původních žádostí byly požadované dokumenty zpřístupněny zcela nebo částečně v 82 % z celkem 6 255 případů a ve fázi vyřizování potvrzujících žádostí byl rozsáhlejší, nebo dokonce úplný přístup udělen v 46,9 % z celkem 299 přezkoumávaných případů.

Zdroje

V Evropské komisi jsou původní žádosti o přístup k dokumentům vyřizovány decentralizovaně jednotlivými generálními ředitelstvími a útvary Komise. Všechna generální ředitelství a útvary určily s ohledem na tento úkol nejméně jednoho právního odborníka, který jedná jako „koordinátor přístupu k dokumentům“. Podle velikosti útvaru a počtu obdržených žádostí je těmto zaměstnancům obvykle nápomocno několik administrativních a podpůrných pracovníků. Koordinátor koordinuje návrhy odpovědí s útvary příslušnými pro dané oblasti politiky.

Potvrzující žádosti vyřizuje Generální sekretariát, aby byl zajištěn nezávislý správní přezkum odpovědi poskytnuté v reakci na původní žádost. V Generálním sekretariátu je na tento úkol vyhrazeno deset pracovních míst vyjádřených v ekvivalentech plného pracovního úvazku, a to pro pracovníky vyřizující žádosti a administrativní pracovníky. Kromě odpovědnosti za přezkum původních žádostí vydávají tyto pracovníci horizontální pokyny, zajišťují odbornou přípravu a poskytují poradenství pro všechna generální ředitelství a útvary Evropské komise, pokud jde o uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001. Spravují rovněž informační systém Komise pro vyřizování původních a potvrzujících žádostí o přístup k dokumentům, jenž se v současnosti modernizuje. Neustále se zvyšující počet nových žádostí o přístup k dokumentům od vstupu nařízení (ES) č. 1049/2001 v platnost a potřeba větší transparentnosti v této oblasti vyzdvihuje nutnost přidělení dostatečných lidských zdrojů a zdrojů IT Evropské komisi, aby bylo zajištěno účinné vyřizování žádostí o přístup k dokumentům a dosaženo co nejlepších výsledků pro občany.

1. REJSTŘÍKY A INTERNETOVÉ STRÁNKY

V roce 2017 bylo do rejstříku dokumentů Komise vloženo 18 825 nových dokumentů¹⁵ (viz tabulka č. 1 v příloze), jež spadají do kategorií C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC nebo SWD¹⁶. V roce 2017 Evropská komise nevypracovala ani neobdržela žádné citlivé dokumenty¹⁷ spadající do uvedených kategorií.

Internetové stránky věnované přístupu k dokumentům na portálu *Europa*¹⁸ zaznamenaly v roce 2017 mírný pokles počtu návštěvníků (12 618 v porovnání s 15 496 v roce 2016) i počtu zhlédnutých stránek (16 876 oproti 23 290 v roce 2016, viz tabulka č. 2 v příloze).

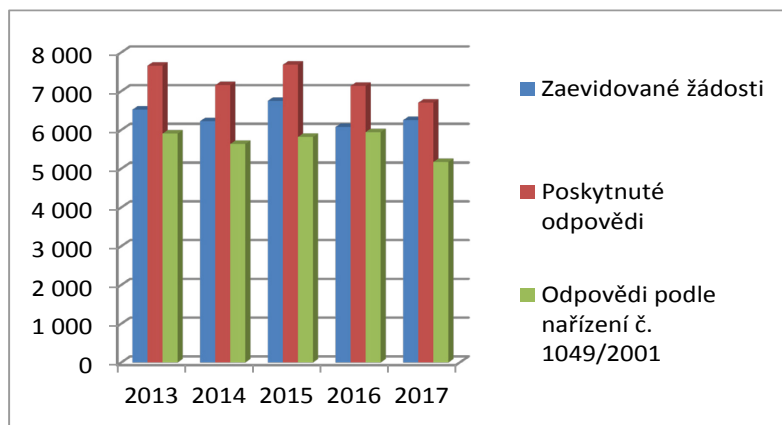
Obě platformy se staly důležitými vyhledávacími nástroji, které občanům umožňují zapojit se úžeji a aktivněji do rozhodovacího procesu Evropské komise a její politiky týkající se přístupu k dokumentům.

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

V roce 2017 pořádaly Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise i nadále pravidelné technické schůzky na správní úrovni za účelem sdílení zkušeností, rozvíjení osvědčených postupů a zajištění jednotného uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001.

3. ANALÝZA ŽÁDOSTÍ O PŘÍSTUP

3.1 Počet žádostí



V roce 2017 se počet **původních žádostí** zvýšil téměř o 3 % (6 255 oproti 6 077 v roce 2016). Počet odpovědí na původní žádosti na základě nařízení (ES) č. 1049/2001 se snížil přibližně o 6 % (z 7 137 v roce 2016 na 6 704 v roce 2017)¹⁹.

Pokud jde o **potvrzující žádosti**, v nichž se požaduje, aby Evropská komise přezkoumala odpovědi na původní žádosti zcela nebo částečně odmítající přístup, jejich počet se mírně

¹⁵ Podobný počet jako v roce 2016 (18 523).

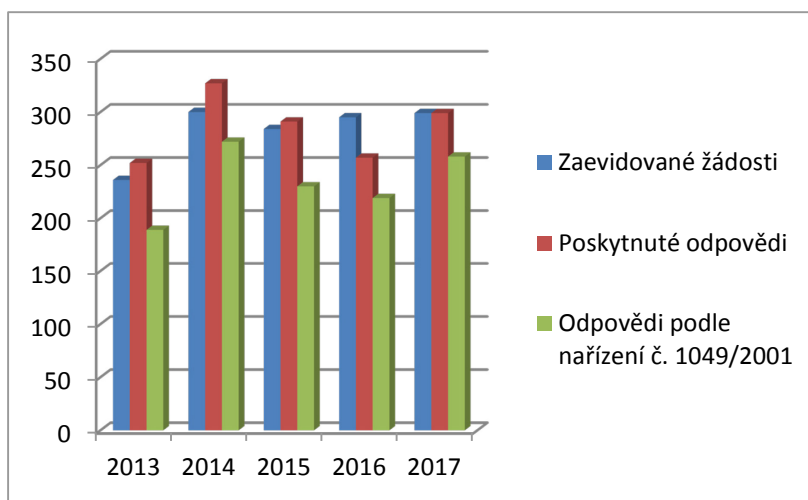
¹⁶ C: samostatné akty Komise; COM: legislativní návrhy a jiné dokumenty Komise sdělované jiným orgánům, spolu se svými přípravnými dokumenty; JOIN: společné akty Komise a vysoké představitelky; OJ: pořady jednání ze schůzek Komise; PV: zápisy ze schůzek Komise. SEC dokumenty Komise, které nelze zařadit do žádné z jiných řad; SWD: pracovní dokumenty útvarů Komise.

¹⁷ Pro účely nařízení č. 1049/2001 mezi citlivé dokumenty patří dokumenty klasifikované jako „top secret“ (přísně tajné), „secret“ (tajné) nebo „confidential“ (důvěrné) (viz čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1049/2001).

¹⁸ Přístup k dokumentům: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

¹⁹ Tento počet zahrnuje rovněž odpovědi, v nichž Evropská komise potvrdila, že se požadované dokumenty nenacházejí v jejím držení. V tomto případě mají žadatelé právo napadnout tvrzení o neexistenci dokumentů podle nařízení (ES) č. 1049/2001 u Tribunálu.

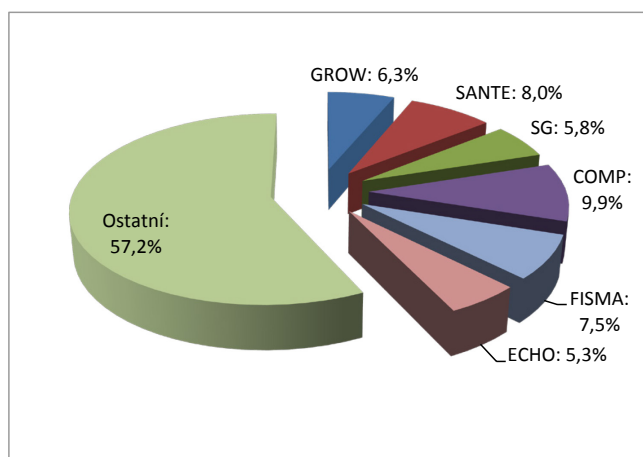
zvýšil o 1 % (299 v roce 2017 v porovnání s 295 v roce 2016), čímž pokračoval v trvale vzestupné tendenci od roku 2016. Počet odpovědí na potvrzující žádosti na základě nařízení č. 1049/2001 významně vzrostl o 15 %, a to z 219 v roce 2016 na 258 v roce 2017.



Počet potvrzujících žádostí, které byly v roce 2017 vyřízeny, byl však vyšší, jelikož v některých případech byly žádosti jednoho žadatele seskupeny a byla na ně poskytnuta jedna odpověď (viz tabulka č. 5 v příloze).

3.2 Podíl žádostí na generální ředitelství / útvar Evropské komise (tabulka č. 10 v příloze)

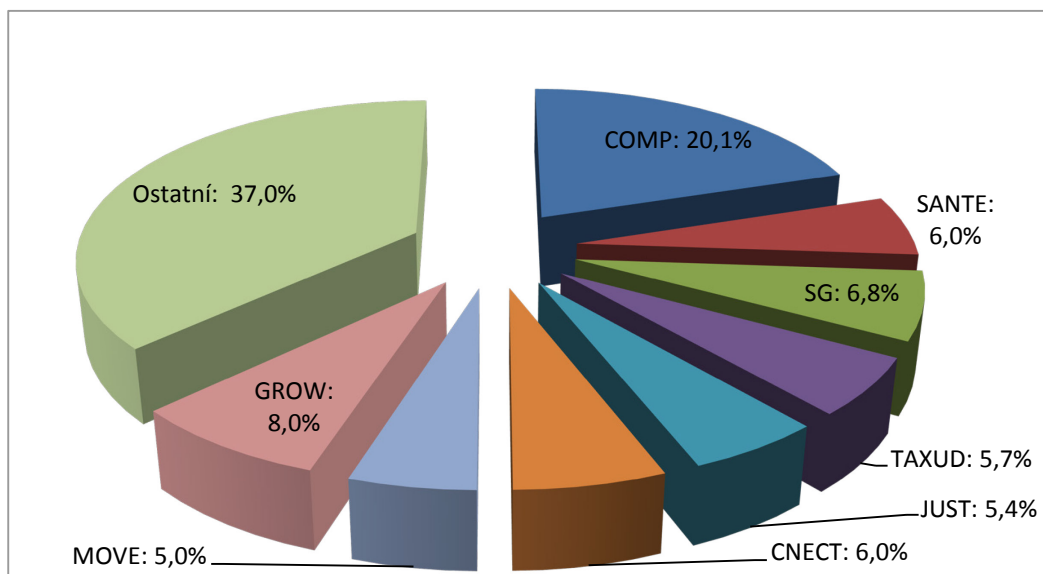
Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž obdrželo nejvyšší podíl **původních žádostí** (9,9 % v porovnání s 7,2 % v roce 2016), za ním následovalo na druhém místě Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin, jež zaznamenalo mírný pokles z 8,0 % v roce 2016 na 7,9 % v roce 2017. Počet původních žádostí o dokumenty v držení Generálního ředitelství pro finanční stabilitu, finanční služby a unii kapitálových trhů vzrostl v roce 2017 z 5,6 % na 7,5 %, což toto generální ředitelství řadí na třetí místo.



Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (6,3 %), Generální sekretariát (5,8 %) a Generální ředitelství pro humanitární pomoc a civilní ochranu (5,3 %) byla jediná další generální ředitelství, která obdržela jednotlivě více než 5 % všech původních žádostí. Žádný ze zbývajících útvarů Evropské komise nepřesáhl 4 % všech původních žádostí.

Pokud jde o **potvrzující žádosti**, které obdržel Generální sekretariát, nejvyšší podíl se týkal odpovědí na původní žádosti, které poskytlo Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž (20,1 % v roce 2017 oproti 15,9 % v roce 2016). Poté následovalo Generální ředitelství pro vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky (8,0 % v porovnání s 5,86 % v roce 2016). O třetí místo se dělily Generální ředitelství pro zdraví a bezpečnost potravin a Generální ředitelství pro komunikační sítě, obsah a technologie, na

něž obě připadalo 6,0 % odpovědí na původní žádosti (v porovnání s 10,2 % resp. 2,7 % v roce 2016).

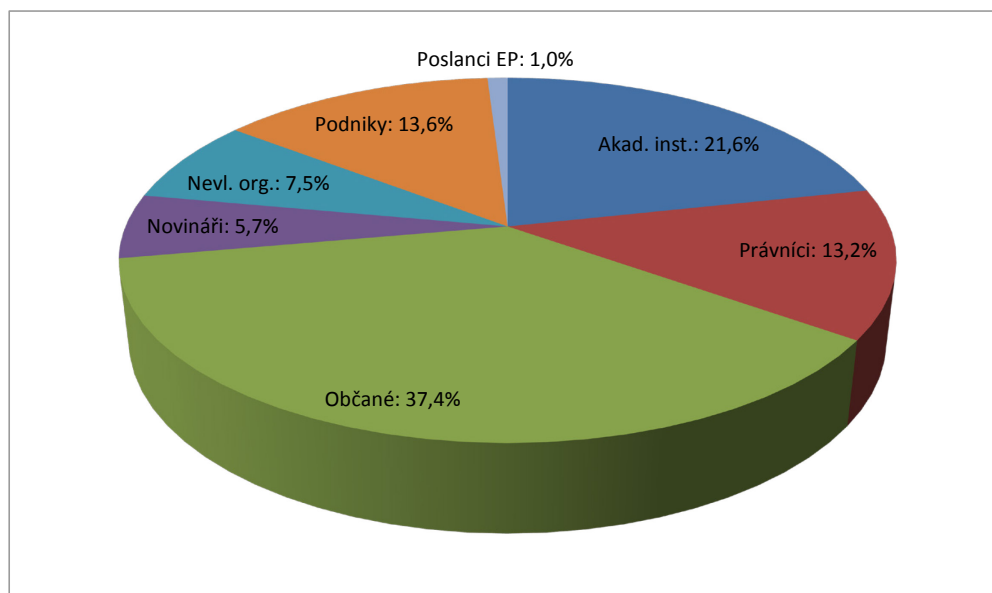


Odpovědi dalších tří útvarů Evropské komise na původní žádosti byly předmětem více než 5 % všech potvrzujících žádostí (Generální ředitelství pro daně a celní unii, Generální ředitelství pro spravedlnost a spotřebitele a Generální ředitelství pro mobilitu a dopravu). Odpovědi zbývajících útvarů Evropské komise poskytnuté na původní žádosti představovaly vždy méně než 5 % žádostí o potvrzující přezkum.

3.3 Společenský a profesní profil žadatelů²⁰ (tabulka č. 8 v příloze)

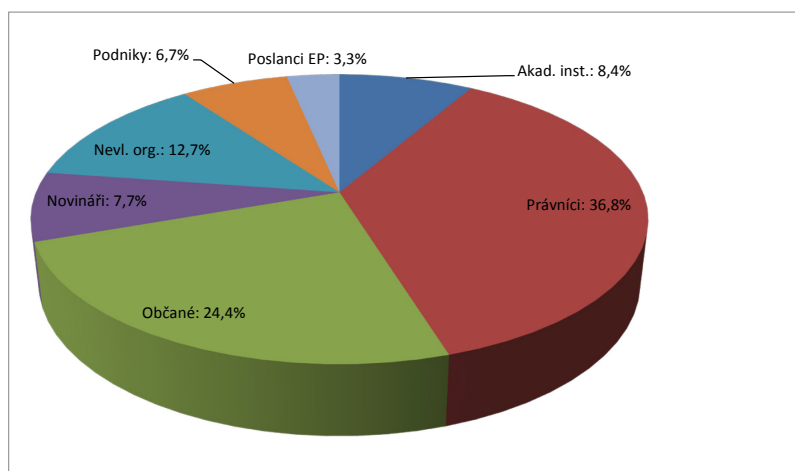
Většina **původních žádostí** pocházela i v roce 2017 od občanů. Tyto žádosti představovaly téměř 37,4 % všech žádostí (oproti 38,3 % v roce 2016). Druhé místo patřilo akademickým institucím a skupinám odborníků (21,6 % v roce 2017 v porovnání s 16,0 % v roce 2016). Třetí nejaktivnější kategorii tvořily společnosti a právníci, na něž připadalo 13,6 % resp. 13,2 % původních žádostí (oproti 9,7 % resp. 13,5 % v roce 2016).

²⁰ Ve své žádosti mohou (ale nemusí) žadatelé uvést svůj společenský/profesní profil (tj. vybrat jednu ze sedmi uvedených kategorií). Pro statistické účely zahrnuje profil „občané“ žadatele, kteří uvedli jako svůj profil „občané“, spolu s žadateli, kteří svůj společenský/ekonomický profil neuvedli (tj. nevybrali žádnou ze sedmi kategorií).



Čtvrté místo zaujala občanská společnost (nevládní organizace) (7,5 % v porovnání s 11,9 % v roce 2016) následovaná novináři (5,7 % oproti 5,9 % v roce 2016) a poslanci Evropského parlamentu (1,0 % v roce 2017 v porovnání s 4,8 % v roce 2016).

Většina **potvrzujících žádostí** pocházela v roce 2017 od právníků. Tyto žádosti představovaly téměř 37 % všech žádostí (36,8 % oproti 26,4 % v roce 2016). Druhou nejaktivnější kategorií žadatelů byli občané s 24,4 % všech žádostí (v porovnání s 30,2 % v roce 2016).

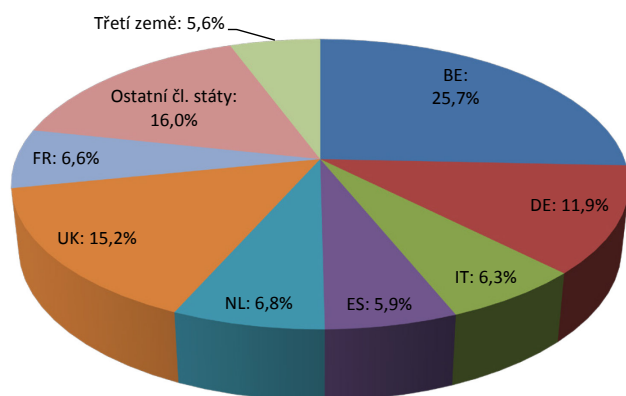


Po nich následovala občanská společnost (nevládní organizace), která podala 12,7 % žádostí (24,8 % v roce 2016). Akademické instituce a skupiny odborníků obsadily čtvrté místo s 8,4 % (4,4 % v roce 2016), na pátém místě jsou novináři s 7,7 % žádostí

(8,1 % v roce 2016) a šesté místo obsadily společnosti s 6,7 % (3,1% v roce 2016).

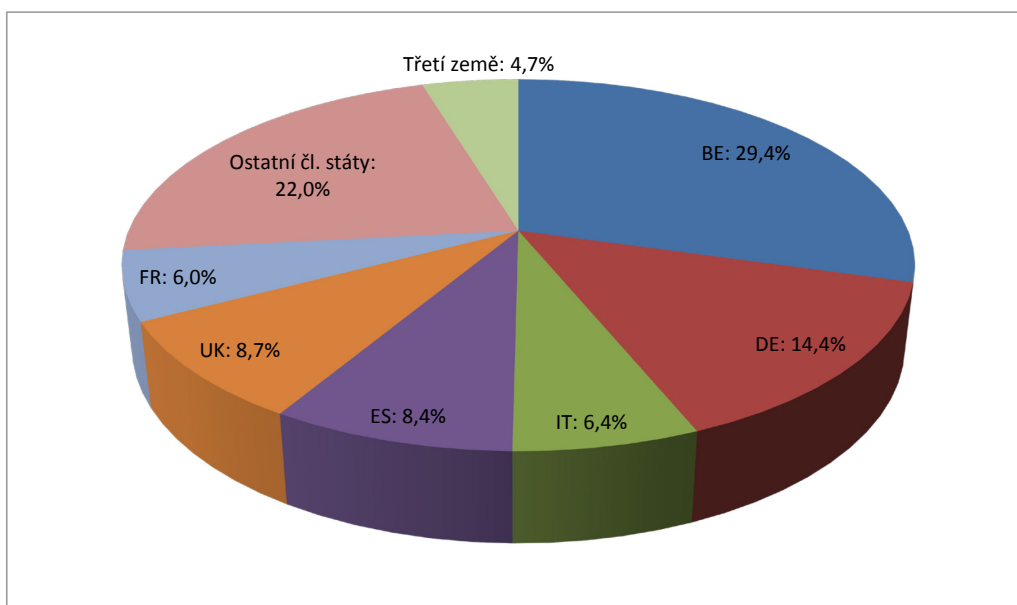
3.4 Zeměpisný původ žadatelů (tabulka č. 9 v příloze)

Pokud jde o zeměpisné rozčlenění **původních žádostí**, největší podíl původních žádostí pocházel i nadále od žadatelů s bydlištěm nebo se sídlem v Belgii (25,7 % oproti 27,2 % v roce 2016), poté následovalo Spojené království (významný nárůst z 10,0 % v roce 2016 na 15,2 % v roce 2017) a Německo (11,9 % v porovnání s 12,6 % v roce 2016). Na dalších místech se umístily Nizozemsko, Francie, Itálie a Španělsko, na něž připadalo vždy více než 5 % všech žádostí. Žádosti pocházející ze zbývajících 21 členských států představovaly méně než 3 % na každý členský stát.



Právo na přístup k dokumentům uplatňovali i nadále rovněž žadatelé, kteří mají bydliště nebo sídlo ve třetích zemích, neboť jejich původní žádosti představovaly 5,62 % všech původních žádostí (4,1 % v roce 2016).

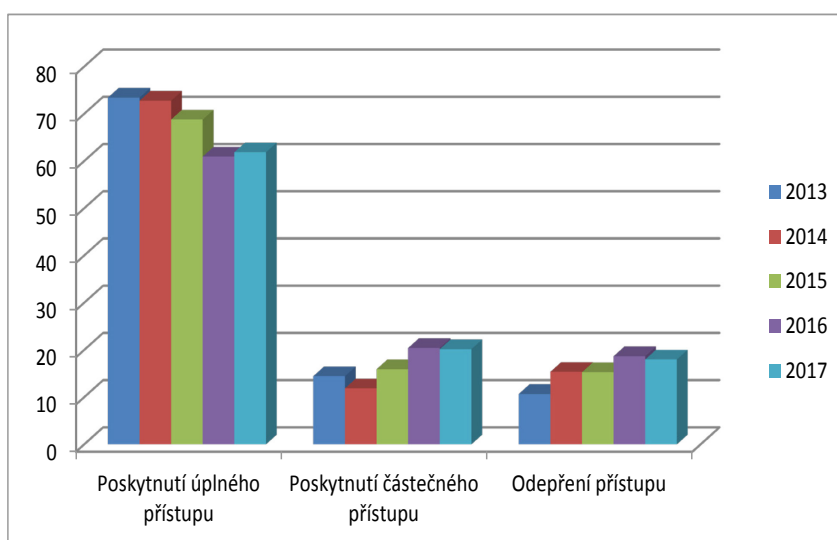
Pokud jde o zeměpisné rozčlenění **potvrzujících žádostí**, zdaleka největší podíl žadatelů pocházel z Belgie (29,4 % oproti 33,2 % v roce 2016), poté následovalo Německo (14,4 % v porovnání s 13,2 % v roce 2016). Spojené království (8,7 %), Španělsko (8,4 %), Itálie (6,4 %) a Francie (6,0 %) byly jedinými dalšími členskými státy, odkud pocházelo více než 5 % žádostí.



Žádosti pocházející ze zbývajících 21 členských států představovaly nejvýše 3 % na každý členský stát. Žádosti od žadatelů, kteří mají bydliště nebo sídlo ve třetích zemích, pak představovaly 4,7 % všech žádostí (oproti 3,7 % v roce 2016).

4. UPLATŇOVÁNÍ VÝJIMEK Z PRÁVA NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM

4.1 Typy poskytnutého přístupu

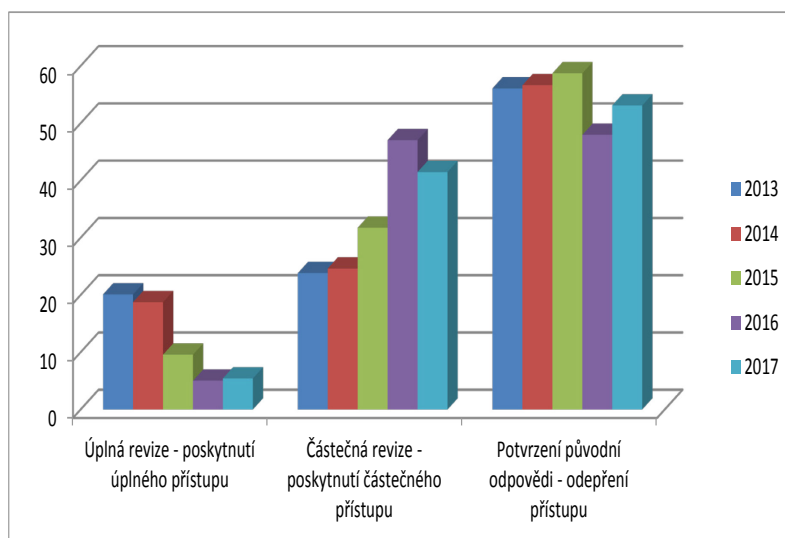


V roce 2017 byl poskytnut úplný nebo částečný přístup k dokumentům ve více než 82 % případů ve **fázi vyřizování původních žádostí** (82,0 % v porovnání s 81,3 % v roce 2016). Úplný přístup byl poskytnut v téměř 62 % všech případů. To v porovnání s předchozím rokem představuje mírný

nárůst (60,9 %).

Podíl částečně kladných odpovědí byl stálý (20,2 % v roce 2017 oproti 20,4 % v roce 2016). Mírně nižší procentuální podíl (17,98 %) žádostí v porovnání s rokem 2016 (18,7 %) byl zcela zamítnut – viz příloha (tabulka č. 4).

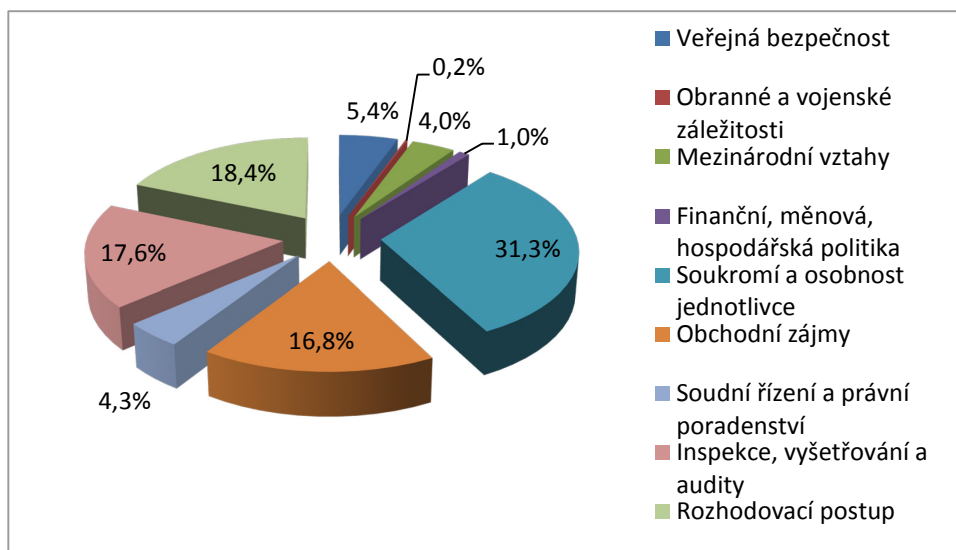
Téměř každá druhá původní odpověď zpochybněná potvrzující žádostí byla v roce 2017 (zcela nebo částečně) zvrácena ve **fázi vyřizování potvrzujících žádostí** (46,9 % v roce 2017 v porovnání s 52 % v roce 2016). Počet potvrzujících žádostí, jež vedly k úplné pozitivní odpovědi, byl mírně vyšší (5,4 %) než v roce 2016 (5,0 %) – viz příloha (tabulka č. 6).



V 41,5 % případů byl poskytnut rozsáhlejší (byť ne úplný) přístup než ve fázi vyřizování původní žádosti (pokles oproti 47,3 % v roce 2016). Ve fázi vyřizování potvrzujících žádostí bylo původní úplné zamítnutí potvrzeno v 53,1 % případů (oproti 47,9 % v roce 2016).

4.2 Uplatňované výjimky z práva na přístup (tabulka č. 7 v příloze)

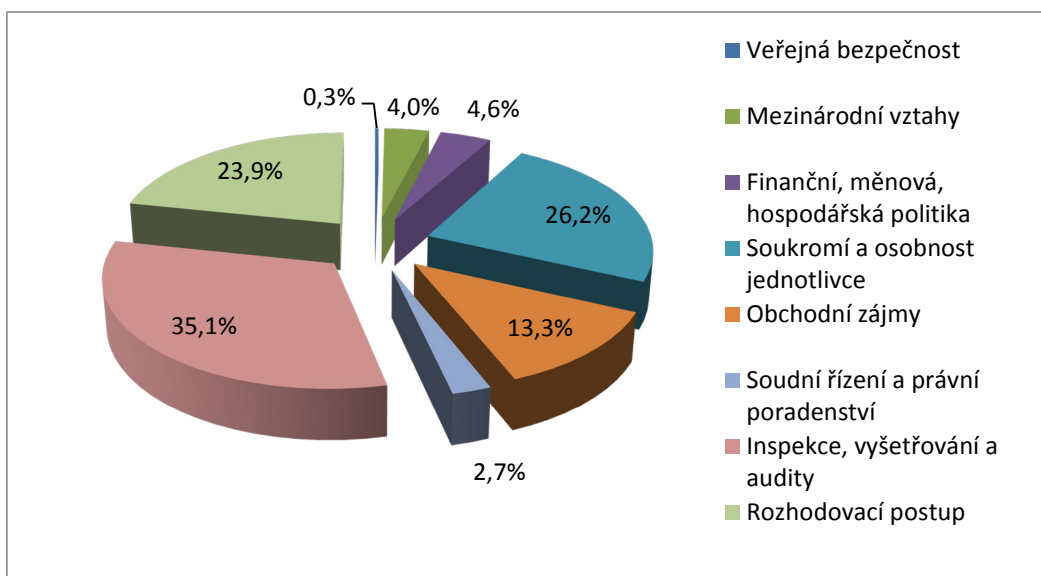
Hlavním důvodem pro (úplné nebo částečné) odepření přístupu ve **fázi vyřizování původních žádostí** byla i nadále ochrana soukromí a osobnosti jednotlivce, jejíž podíl zůstal beze změny ve výši 31,3 %. Stejně jako v předchozích letech byla velká část žádostí o přístup částečně zamítnuta kvůli nutnosti redigovat jména zaměstnanců, kteří nezastávají řídicí funkce, nebo zástupců třetích stran uvedená v dokumentech na základě platných právních předpisů v oblasti ochrany údajů.



Druhou nejčastěji uplatňovanou výjimkou byla ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu (17,6 % v roce 2017 oproti 16,2 % v roce 2016). Výjimka z důvodu ochrany obchodních zájmů, která zaujala třetí místo, byla uplatňována častěji než v roce 2016 (16,8 % v roce 2017 v porovnání s 13,7 % v roce 2016).

Relativní uplatňování výjimky z důvodu ochrany rozhodovacího procesu orgánu se mírně snížilo (16,3 % v roce 2017 v porovnání s 18,8 % v roce 2016). Výjimka z důvodu ochrany veřejného zájmu, pokud jde o veřejnou bezpečnost, jejíž uplatňování se v roce 2016 nejvýznamněji zvýšilo, byla uplatňována méně často a obsadila páté místo (5,4 % v roce 2017 oproti 7,3 % v roce 2016).

Ve fázi vyřizování potvrzujících žádostí byla hlavním nejčastějším důvodem pro potvrzení (úplného nebo částečného) odepření přístupu ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu, jejíž podíl se v porovnání s předchozím rokem zvýšil o 57 % (35,1 % v roce 2017 oproti 20,3 % v roce 2016). Na druhém místě byla výjimka na ochranu soukromí a osobnosti jednotlivce (26,2 % oproti 28,3 % v roce 2016). Výjimka na ochranu obchodních zájmů byla uplatňována méně často (13,3 % v roce 2017 v porovnání s 15,9 % v roce 2016), což ji řadí na třetí místo.



Čtvrté místo obsadila výjimka na ochranu rozhodovacího procesu orgánu (11,9 % v porovnání s 20,3 % v roce 2016) a páté místo zaujala výjimka na ochranu veřejného zájmu, pokud jde o finanční, měnovou nebo hospodářskou politiku EU nebo členského státu (4,7 % oproti 2,8 % v roce 2016).

5. STÍŽNOSTI PŘEDLOŽENÉ EVROPSKÉ VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNI PRÁV

V roce 2017 uzavřela evropská veřejná ochránkyně práv 25 stížností týkajících se způsobu, jakým Evropská komise vyřizuje žádosti o přístup k dokumentům²¹. Šest z nich bylo uzavřeno s dalšími nebo kritickými poznámkami²². Pro srovnání, v roce 2016 uzavřela evropská veřejná ochránkyně práv nižší počet (21) stížností, avšak stejný počet (šest) byl uzavřen s dalšími nebo kritickými poznámkami²³.

V roce 2017 zahájila evropská veřejná ochránkyně práv 25 nových šetření, ve kterých byl hlavním nebo vedlejším prvkem stížnosti přístup k dokumentům (významný nárůst v

²¹ Statistika se týká případů evropské veřejné ochránkyně práv v souvislosti se všemi útvary Evropské komise kromě Evropského úřadu pro boj proti podvodům.

²² Čtyři případy s poznámkami: 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 případů bylo uzavřeno bez poznámek / dalších opatření.

²³ Šest případů s dalšími či kritickými poznámkami: 2012/0803/TN, 2013/369/TN, 2014/0852/LP, 2014/1871/JN, 2014/2063/PMC a 2015/437/OMB. Tři případy byly uzavřeny s návrhy na zlepšení a dvanáct případů bylo uzavřeno bez dalších opatření.

porovnání s rokem 2016, kdy bylo zahájeno dvanáct nových šetření, to odráží vyšší význam, jenž evropská veřejná ochránkyně práv přikládá této oblasti činnosti).

6. SOUDNÍ PŘEZKUM

Soudy EU vydaly v roce 2017 významnou novou judikaturu, která ovlivní praxi Evropské komise podle nařízení (ES) č. 1049/2001.

6.1 Soudní dvůr

Soudní dvůr vynesl osm rozhodnutí o odvolání, ve kterých byla Evropská komise účastníkem řízení.

V rozsudku ve věci Saint-Gobain Glass v. Evropská komise²⁴, která se týkala přístupu k dokumentům členského státu o informacích o životním prostředí, zejména o emisních povolenkách, Soudní dvůr rozhodl, že se pojem „rozhodovací proces“, na nějž se odkazuje ve výjimce související s „rozhodovacím procesem“ stanovené v čl. 4 odst. 3 nařízení (ES) č. 1049/2001, vztahuje na důvěrný ráz řízení či postupů orgánů veřejné správy, a nikoli na celé správní řízení, které vedlo k přijetí tohoto rozhodnutí.

V tomto rozsudku se dále uvádělo, že restriktivní výklad ustanovení čl. 4 odst. 3 s ohledem na čl. 6 odst. 1 nařízení (ES) č. 1367/2006 (Aarhuská úmluva) rovněž znamená, že k prokázání vážného ohrožení nepostačuje interní povaha dokumentů nebo riziko vnějšího tlaku.

Ve dvou rozsudcích Soudní dvůr blíže objasnil rozsah, v jakém se může na dokumenty, které jsou součástí probíhajícího správního nebo soudního řízení, vztahovat obecný předpoklad nezpřístupňování dokumentů.

Ve svém rozsudku ve věci Francouzská republika v. Carl Schlyter²⁵ Soudní dvůr poprvé definoval pojem „vyšetřování“ uvedený v čl. 4 odst. 2 třetí odrážce nařízení (ES) č. 1049/2001. Soudní dvůr uvedl, že požadavek na transparentnost podle směrnice (EU) 2015/1535 (bývalá směrnice 98/34/ES) se v zásadě vztahuje i na podrobná stanoviska vydaná Evropskou komisí nebo členskými státy. Tato zásada se obvykle uplatňuje i na vyjádření členských států. Obecný předpoklad nezpřístupňování dokumentů se nemůže vztahovat na dokumenty, které má Evropská komise v držení v rámci oznamovacích postupů podle těchto směrnic. Dokumenty je místo toho třeba určit a posoudit jednotlivě.

V rozsudku ve věci Švédsko a Spirlea v. Evropská komise²⁶ Soudní dvůr rozhodl, že se na dokumenty týkající se řízení o nesplnění povinnosti během fáze šetření před zahájením soudního řízení v rámci řízení EU Pilot může vztahovat obecný předpoklad důvěrnosti údajů podle čl. 4 odst. 2 třetí odrážky nařízení (ES) č. 1049/2001.

Ve svém rozsudku ve věci Evropská komise v. Patrick Breyer²⁷ dospěl Soudní dvůr k závěru, že písemnosti účastníků řízení u unijních soudů nejsou vyloučeny z uplatňování

²⁴ Rozsudek ze dne 13. července 2017 ve věci Saint-Gobain Glass v. Evropská komise, C-60/15 P, EU:C:2017:540.

²⁵ Rozsudek ze dne 7. září 2017 ve věci Francouzská republika v. Carl Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639.

²⁶ Rozsudek ze dne 11. května 2017 ve věci Švédsko a Spirlea v. Evropská komise, C-562/14 P, EU:C:2017:356.

²⁷ Rozsudek ze dne 18. července 2017 ve věci Evropská komise v. Patrick Breyer, C-213/15 P,

nařízení (ES) č. 1049/2001. Skutečnost, že Evropská komise obdržela písemnost prostřednictvím soudu, nemá žádný vliv na uplatňování nařízení (ES) č. 1049/2001, jelikož Evropská komise má dokumenty v držení.

V rozsudku ve věci Typke v. Evropská komise²⁸ Soudní dvůr potvrdil, že se právo na přístup k dokumentům orgánů vztahuje pouze na existující dokumenty, které má dotčený orgán v držení, a že se nařízení (ES) č. 1049/2001 nelze dovolávat za účelem toho, aby bylo orgánu uloženo vytvořit dokument, který neexistuje. Z toho vyplývá, že žádost o přístup, která by Evropskou komisi vedla k vytvoření nového dokumentu, a to i na základě informací, které jsou již obsaženy v existujících dokumentech, jimiž disponuje, nespadá do rámce nařízení (ES) č. 1049/2001.

6.2 Tribunál

Tribunál vynesl ohledně práva na přístup k dokumentům čtrnáct rozsudků, ve kterých byla Komise účastníkem řízení.

Ve čtyřech případech Tribunál rozhodl, že žaloba na zrušení rozhodnutí Evropské komise je nepřijatelná²⁹. V jednom případě nevedlo odvolání k rozsudku³⁰.

V pěti případech zamítl Tribunál žadatelovu žalobu na neplatnost potvrzujícího rozhodnutí Evropské komise o přístupu k dokumentům potvrzením stanoviska Evropské komise³¹. Ve dvou případech Tribunál rozhodnutí Evropské komise (částečně) zrušil³².

Co se týká obecně **žádostí s širokou působností**, Tribunál potvrdil, že orgán může přístup odepřít, pokud by individuální posouzení představovalo nepřiměřenou administrativní zátěž a pokud žadatel odmítne při hledání přijatelného řešení spolupracovat. Orgán nemusí zdůvodnit, proč nezvážil jiné možnosti než odepření přístupu, ani nemusí v těchto případech zpřístupnit dokumenty, které již přezkoumal individuálně v rámci posouzení administrativní zátěže.

Co se týká obchodních zájmů, Tribunál rozhodl, že se na dokumenty předložené podle nařízení (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a zařízení Evropské agentury pro chemické látky nevztahuje automaticky obecný předpoklad odepření přístupu. Skutečnost, že dokument může být chráněn právem duševního vlastnictví plynoucím z odvětvových právních předpisů, automaticky neznamená, že dotýčný dokument je třeba pokládat za obchodní tajemství. Lze mít za to,

EU:C:2017:563.

²⁸ Rozsudek ze dne 11. ledna 2017 ve věci Typke v. Evropská komise, C-491/15 P, EU:C:2017:5.

²⁹ Usnesení ze dne 7. června 2017 ve věci De Masi v. Evropská komise, T-11/16, EU:C:2017:385; usnesení ze dne 4. května 2017 ve věci De Masi v. Evropská komise, T-341/16, EU:C:2017:301; usnesení ze dne 19. července 2017 ve věci De Masi v. Evropská komise, T-423/16, EU:C:2017:546; usnesení ze dne 5. července 2017 ve věci European Environmental Bureau v. Evropská komise, T-448/15, EU:C:2017:503.

³⁰ Usnesení ze dne 14. prosince 2017 ve věci Rogesa v. Evropská komise, T-475/17, EU:C:2017:919.

³¹ Rozsudek ze dne 23. ledna 2017 ve věci Association Justice & Environment, z.s. v. Evropská komise, T-727/15, EU:C:2017:18; rozsudek ze dne 28. března 2017 ve věci Deutsche Telekom AG v. Evropská komise, T-210/15, EU:C:2017:224; rozsudek ze dne 5. dubna 2017 ve věci Francouzská republika v. Evropská komise, T-344/15, EU:C:2017:250; rozsudek ze dne 7. září 2017 ve věci AlzChem AG v. Evropská komise, T-451/15, EU:C:2017:588; rozsudek ze dne 18. května 2017 ve věci Verschuur v. Evropská komise, T-877/16, EU:C:2017:353.

³² Rozsudek ze dne 28. dubna 2017 ve věci Gameart sp.z o.o. v. Evropská komise, T-264/15, EU:C:2017:290; rozsudek ze dne 27. dubna 2017 ve věci Germanwings GmbH v. Evropská komise, T-375/15, EU:C:2017:289.

že v některých případech je zpřístupnění dokumentů udávajících úroveň expozice nebezpečným chemickým látkám odůvodněno převažujícím veřejným zájmem³³.

Ohledně **cílů vyšetřování** potvrdil Tribunál obecný předpoklad nepřístupnosti dokumentů, které se týkají spisu o státní podpoře. Tribunál rovněž upřesnil, že odůvodnění v potvrzujícím rozhodnutí nemůže spočívat v pouhém odkazu na odůvodnění v jiných (připojených) dokumentech, třebaže ty mohou být použity k doložení jeho konkrétních částí³⁴.

Tribunál rovněž opětovně potvrdil, že navzdory skutečnosti, že ochrana lidského zdraví a životního prostředí představuje veřejný zájem, nemohou obecné aspekty týkající se zásady transparentnosti a práva veřejnosti na informace o činnosti orgánů odůvodnit zpřístupnění dokumentů týkajících se postupu před zahájením soudního řízení v rámci řízení o nesplnění povinnosti³⁵.

Tribunál také potvrdil své stanovisko uvedené v dřívějších rozhodnutích, že orgán EU může při posuzování žádosti o přístup k dokumentům, jež má v držení, vzít v úvahu více než jeden z důvodů pro odepření přístupu, které jsou stanoveny v článku 4 nařízení (ES) č. 1049/2001. V tomto konkrétním případě týkajícím se vyšetřování zastával Tribunál názor, že by zpřístupnění požadovaných dokumentů mohlo porušit ochranu obchodních zájmů dotčených podniků i ochranu cílů souvisejícího vyšetřování³⁶.

Co se týká dokumentů, které mají konkrétní souvislost se soudním sporem na úrovni EU, Tribunál potvrdil, že se výjimky z důvodu **ochrany soudního řízení a ochrany cílů vyšetřování** nepoužijí, pokud nebyly sporné dokumenty vyhotoveny v rámci konkrétního soudního řízení a zahájení postupu před zahájením soudního řízení v souvislosti s žalobou na nesplnění povinnosti není rozumně předvídatelné. Zmínka o budoucím soudním řízení v souvislosti s žalobou na nesplnění povinnosti nepostačuje. Výjimka z důvodu ochrany cíle vyšetřování se obdobně nepoužije tehdy, pokud je postup upravený směrnicí (EU) 2015/1535 (dřívější směrnice 98/34/ES) ukončen, aniž by byla přijata následná opatření ze strany Evropské komise, jelikož za daných okolností je zahájení řízení o nesplnění povinností čistě hypotetické³⁷.

V témže rozsudku Tribunál potvrdil, že před odepřením přístupu k dokumentu pocházejícímu z členského státu se musí orgán ujistit, zda mají námitky členského státu oporu v jedné z hmotněprávních výjimek stanovených v čl. 4 odst. 1 až 3, zda existuje takovéto odůvodnění a zda je na ně odkázáno v jeho vlastním rozhodnutí.

Co se týká žádostí o přístup k dokumentům obdrženým podle vnitrostátních právních předpisů, které členské státy postoupí Evropské komisi podle článku 5 druhého pododstavce nařízení (ES) č. 1049/2001, Tribunál rozhodl, že orgán není oprávněn

³³ Rozsudek ze dne 13. ledna 2017 ve věci Deza v. Evropská agentura pro chemické látky, T-189/14, EU:C:2017:4.

³⁴ Rozsudek ze dne 27. dubna 2017 ve věci Germanwings GmbH v. Evropská komise, T-375/15, EU:C:2017:289.

³⁵ Rozsudek ze dne 23. ledna 2017 ve věci Association Justice & Environment, z.s. v. Evropská komise, T-727/15, EU:T:2017:18.

³⁶ Rozsudek ze dne 28. března 2017 ve věci Deutsche Telekom AG v. Komise, T-210/15, EU:C:2017:224.

³⁷ Rozsudek ze dne 5. dubna 2017 ve věci Francouzská republika v. Evropská komise, T-344/15, EU:C:2017:250.

přijímat takovéto postoupené žádosti o přístup k dokumentům, které nepocházejí od orgánu, a to bez ohledu na to, zda má tyto dokumenty v držení³⁸.

V roce 2017 nevynesl Tribunál ohledně práva na přístup k dokumentům žádná rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí Soudu pro veřejnou službu, ve kterých byla Evropská komise účastníkem řízení.

6.3 Probíhající soudní spory

Tribunálu bylo v roce 2017 předloženo patnáct nových případů týkajících se rozhodnutí Evropské komise podle nařízení č. 1049/2001³⁹. Kromě toho byl Soudnímu dvoru podán jeden nový opravný prostředek proti rozsudku Tribunálu, ve kterém byla Komise účastníkem řízení⁴⁰.

7. ZÁVĚRY

V roce 2017 plnila Evropská komise i nadále svůj závazek zvyšovat transparentnost jak podle nařízení č. 1049/2001, tak v rámci svého širšího programu transparentnosti. Aktivní zveřejňování dokumentů ze strany Evropské komise pomáhá zvýšit kvalitu a množství informací a dokumentů, které jsou široké veřejnosti zpřístupněny prostřednictvím jejích internetových stránek.

To se odrazilo mimo jiné v jejím postupném provádění programu zlepšování právní úpravy; její politice „otáčivých dveří“; jejím návrhu interinstitucionální dohody o povinném rejstříku transparentnosti a rovněž v různých iniciativách, které mají zvýšit aktivní transparentnost. Jednalo se o tyto iniciativy: systematické zveřejňování informací o jednáních jejích politických představitelů a vyšších úředníků se zúčastněnými stranami; zveřejňování příslušných dokumentů o probíhajících jednáních o vystoupení, která jsou vedena se Spojeným královstvím; spuštění nového on-line interinstitucionálního rejstříku aktů v přenesené pravomoci a pravidelné zveřejňování přehledů o výdajích na služební cesty jednotlivých komisařů.

Evropská komise rovněž pokračovala v aktivním zveřejňování široké škály informací a dokumentů ohledně rozličných legislativních i nelegislativních činností uživatelsky vstřícným způsobem.

Právo na přístup k dokumentům na žádost stanovené v Listině základních práv Evropské unie, Smlouvách Evropské unie a nařízení (ES) č. 1049/2001 bylo i nadále důležitým nástrojem, jehož prostřednictvím plní Evropská komise svůj závazek týkající se transparentnosti.

³⁸ Rozsudek ze dne 28. dubna 2017 ve věci Gameart sp.z o.o. v. Evropská komise, T-264/15, EU:C:2017:290.

³⁹ Probíhající soudní spory: Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych v. Evropská komise, T-750/17; ViaSat v. Evropská komise, T-734/17; Europaiki Dynamiki v. Evropská komise, T-730/17; Commune de Fessenheim e.a. v. Evropská komise, T-726/17; ClientEarth v. Evropská komise, T-677/17; ViaSat v. Evropská komise, T-649/17; Rogesa v. Evropská komise, T-475/17; Arca Capital Bohemia v. Evropská komise T-441/17; Arca Capital Bohemia v. Evropská komise T-440/17; Campbell v. Evropská komise, T-312/17; RE v. Evropská komise, T-257/17; CBA Spielapparate- und Restaurantbetriebs v. Evropská komise, T-168/17; Sumner v. Evropská komise, T-152/17; Hércules Club de Fútbol v. Evropská komise, T-134/17; Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-ouest (port de Brest) v. Evropská komise, T-39/17.

⁴⁰ Rozsudek ve věci AlzChem AG v. Evropská komise, C-666/17 P.

Ačkoliv se počet potvrzujících žádostí zvýšil pouze mírně (299 v roce 2017 v porovnání s 295 v roce 2016), počet původních žádostí o přístup k dokumentům podstatně vzrostl, a to z 6 077 v roce 2016 na 6 255 v roce 2017. Současně se zvýšila i složitost žádostí. To prokazuje, že občané EU a jiné oprávněné osoby svého práva na přístup k dokumentům v držení Evropské komise aktivně využívají.

Evropská komise zůstává orgánem EU se zdaleka nejvyšším počtem žádostí o přístup k dokumentům. Vysoká míra zpřístupňování dokumentů na základě početných žádostí o přístup vedla k vysokému počtu zpřístupněných dokumentů. Evropská komise současně v roce 2017 zveřejňovala i nadále velké množství dokumentů a informací na svých četných internetových stránkách a ve svých různých veřejných rejstřících, jež se vztahují na všechny oblasti činnosti Evropské unie.