WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 7 czerwca 2011 r.*

W sprawie T-471/08

Ciarán Toland, zamieszkały w Dublinie (Irlandia), reprezentowany przez A. Burke'a, solicitor, E. Regana, SC, oraz J. Newmana, barrister,

strona skarżąca,

popierany przez

Królestwo Danii, reprezentowane przez B. Weis Fogh oraz M.C. Vanga, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, reprezentowaną przez J. Heliskoskiego, A. Guimaraes-Purokoski oraz H. Leppo, działających w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, S. Johannesson oraz K. Petkovską, działające w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

* Język postępowania: angielski.

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu przez H. Krücka, N. Lorenza oraz D. Moore'a, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności części decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 11 sierpnia 2008 r., oznaczonej sygnaturą A (2008) 10636, w zakresie w jakim w decyzji tej odmówiono dostępu do sprawozdania nr 06/02 służby audytu wewnętrznego Parlamentu z dnia 9 stycznia 2008 r., zatytułowanego „Audyt w sprawie dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych",

SĄD (druga izba),

w składzie: N.J. Forwood, prezes, F. Dehousse (sprawozdawca) i J. Schwarcz, sędziowie,

sekretarz: K. Andovà, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia ustanowionego w art. 255 WE prawa dostępu do dokumentów tych instytucji.

2 Zgodnie z art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001:

„2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[…]

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony [może nie zostać udzielony], jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[…]".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

3 Pismem z dnia 11 czerwca 2008 r. skarżący, Ciarán Toland, zwrócił się do Parlamentu o udostępnienie mu sprawozdania rocznego za 2006 r., sporządzonego przez służbę audytu wewnętrznego tej instytucji, w tym 16 sprawozdań z audytu wewnętrznego, o których mowa w pkt 24 rezolucji Parlamentu Europejskiego Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. zawierającej uwagi stanowiące nieodłączną część decyzji w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej za rok budżetowy 2006, sekcja I – Parlament Europejski (Dz.U. 2009, L 88, s. 3).

4 Pismem z dnia 23 czerwca 2008 r. sekretarz generalny Parlamentu przyznał skarżącemu dostęp do sprawozdania rocznego służby audytu wewnętrznego za rok 2006, oznaczonego sygnaturą nr 07/01 i datą 16 lipca 2007 r. (zwanego dalej „sprawozdaniem nr 07/01", z wyjątkiem części sprawozdania, która dotyczyła audytu będącego jeszcze w toku. W piśmie z dnia 23 czerwca 2008 r. nie wspomniano o 16 innych sprawozdaniach z audytu wewnętrznego, o których udostępnienie zwrócił się skarżący.

5 Pismem z dnia 19 lipca 2008 r. skarżący złożył wniosek potwierdzający, w którym powtórzył żądanie udostępnienia mu 16 sprawozdań z audytu wewnętrznego, ze względów wskazanych w piśmie z dnia 11 czerwca 2008 r. oraz ze względu na okoliczność, że w piśmie sekretarza generalnego Parlamentu z dnia 23 czerwca 2008 r. nie wskazano obiektywnych i należycie uzasadnionych powodów odmowy udostępnienia tych sprawozdań. Skarżący zażądał także udostępnienia mu treści utajnionego punktu sprawozdania nr 07/01.

6 Pismem z dnia 11 sierpnia 2008 r. (zwanym dalej „zaskarżoną decyzją") Parlament, po pierwsze, odmówił przyznania dostępu do utajnionego punktu sprawozdania nr 07/01, po drugie, przyznał pełen dostęp do 13 z 16 sprawozdań z audytu wewnętrznego, a także częściowy dostęp do dwóch innych spośród tych 16 sprawozdań, a po trzecie, odmówił udostępnienia sprawozdania czternastego, a mianowicie sprawozdania służby audytu wewnętrznego nr 06/02 z dnia 9 stycznia 2008 r., zatytułowanego „Audyt w sprawie dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych" (zwanego dalej „sprawozdaniem nr 06/02").

7 W zaskarżonej decyzji Parlament opisał sprawozdanie nr 06/02 jako dokument zawierający, w części pierwszej, analizę ryzyka związanego z operacjami finansowymi w ramach wypłaty dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych, a także szczegółową analizę obowiązujących reguł i ich funkcjonowania, w drugiej części – zwięzły opis planów działania sporządzonych przez audytora wewnętrznego w celu poprawy funkcjonowania systemu, zaś w trzeciej części – szczegółowe wyjaśnienie tych planów działania (zaskarżona decyzja, s. 2, akapit ostatni).

8 Parlament dodał, że sprawozdanie nr 06/02, będące analizą ryzyka związanego z operacjami finansowymi służb Parlamentu dotyczącymi wypłaty dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych oraz zawierające całość propozycji zmierzających do poprawy funkcjonowania systemu, stanowiło audyt w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 (zaskarżona decyzja, s. 2, akapit ostatni; s. 3 górna część).

9 Parlament uznał, że sprawozdanie nr 06/02, mimo że zostało ono ukończone w dniu 9 stycznia 2008 r., pozostaje objęte wyjątkiem od prawa dostępu przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Parlament powołał się na wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2023, pkt 120 i nast. Wskazał on, że plany działania zawarte w sprawozdaniu nr 06/02 określają zasady, które mogą leżeć u podstaw rewizji ram prawnych dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych. Ponadto plany te opisują inne działania, jakie mogą odtąd być podejmowane przez dyrekcję generalną Parlamentu (DG) Finanse zanim nastąpi jakakolwiek zmiana ram prawnych. Parlament uznał, że jego służbom administracyjnym należy przyznać rozsądny termin na rozpatrzenie i niezwłoczne wprowadzenie w życie tych propozycji, zgodnie z wymogami art. 86 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1065/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym"). Według Parlamentu przyznanie dostępu choćby do części sprawozdania nr 06/02 już na tym etapie mogłoby uniemożliwić jego skuteczne wykorzystanie, a tym samym udaremnić realizację celu audytu w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 (zaskarżona decyzja, s. 3, akapit pierwszy).

10 Parlament podniósł nadto, że plany działania opisane w sprawozdaniu nr 06/02 zawierają propozycje wymagające wydania decyzji przez właściwe władze polityczne, a mianowicie nie tylko prezydium Parlamentu i konferencję przewodniczących Parlamentu, ale także Komisję, Radę oraz państwa członkowskie. Parlament wskazał, że podczas sesji plenarnej w dniu 22 kwietnia 2008 r., po pierwsze, zachęcił grupę roboczą prezydium Parlamentu ds. statutu posła do przedstawienia opinii w celu podjęcia szybkich i stosownych działań w odniesieniu do uwag zawartych w sprawozdaniu nr 06/02, po drugie, wezwał do niezwłocznego podjęcia negocjacji z państwami członkowskimi i rządem belgijskim, po trzecie, upoważnił sekretarza generalnego do nawiązania kontaktu z Komisją i Radą w celu zapewnienia możliwości nowego uregulowania kwestii dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych poprzez zmianę systemu agentów kontraktowych, a po czwarte, powierzył grupie roboczej ds. statutu posła do Parlamentu, asystentów Parlamentu oraz funduszy emerytalnych przeprowadzenie pilnej oceny funkcjonowania obowiązujących uregulowań oraz, ze względu na duże znaczenie tej sprawy, przedstawienie wszystkich propozycji zmiany

rzeczonych uregulowań, jakie wskazana grupa robocza uzna za niezbędne (zaskarżona decyzja, s. 3, akapit trzeci).

11 Parlament dodał, że chociaż w dniu 9 lipca 2008 r. prezydium Parlamentu przyjęło przepisy wykonawcze dotyczące statutu posła do Parlamentuto wciąż jeszcze trwał ważny i złożony proces podejmowania decyzji, w ramach którego sprawozdanie nr 06/02 stanowiło istotne źródło informacji. Parlament podniósł, że sposób wykorzystania dodatków przyznanych członkom Parlamentu jest kwestią newralgiczną, śledzoną z dużym zainteresowaniem przez media, i że informacje zawarte w sprawozdaniu nr 06/02 mogłyby zostać wykorzystane do zakłócenia przebiegu debaty nad reformą systemu i uniemożliwienia szybkiej reformy. Parlament stoi zatem na stanowisku, że ujawnienie sprawozdania nr 06/02 na tym etapie byłoby bardzo szkodliwe dla procesu podejmowania decyzji i „nie tylko" dla tego procesu, gdyż omawiana reforma nie mogła zostać przeprowadzona przez samą tę instytucję (zaskarżona decyzja, s. 3, akapit ostatni; s. 4, górna część).

12 Podsumowując: uznawszy, że wniosek skarżącego z dnia 19 lipca 2008 r. nie zawierał żadnych argumentów, które uzasadniałyby ujawnienie sprawozdania nr 06/02, i że nawet częściowe jego ujawnienie zniweczyłoby, po pierwsze, cel audytu w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, proces podejmowania decyzji Parlamentu w rozumieniu art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia, Parlament postanowił oddalić wniosek skarżącego o udostępnienie tego sprawozdania (zaskarżona decyzja, s. 4, akapity drugi i trzeci).

Przebieg postępowania i żądania stron

13 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 października 2008 r. skarżący wniósł skargę w niniejszej sprawie.

14 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 13, 17 i 30 marca 2009 r. Królestwo Szwecji, Republika Finlandii i Królestwo Danii wniosły o dopuszczenie ich do niniejszego postępowania w charakterze interwenientów popierających żądania skarżącego.

15 Postanowieniem z dnia 25 czerwca 2009 r. prezes pierwszej izby Sądu uwzględnił wnioski interwencyjne.

16 W wyniku zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przeniesiony do drugiej izby, której w konsekwencji została przydzielona niniejsza sprawa.

17 W pismach złożonych w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 26 sierpnia, 9 września oraz 11 września 2009 r. Królestwo Szwecji, Republika Finlandii i Królestwo Danii przedstawiły swe uwagi.

18 Parlament i skarżący ustosunkowali się do tych uwag odpowiednio w dniach 16 i 18 listopada 2009 r.

19 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (druga izba) postanowił otworzyć procedurę ustną.

20 Na rozprawie w dniu 7 grudnia 2010 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

21 Skarżący wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, w zakresie w jakim odmówiono mu w niej przyznania dostępu do sprawozdania nr 06/02;

— nakazanie Parlamentowi przyznania mu dostępu do sprawozdania nr 06/02;

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

22 W replice skarżący cofnął żądanie zmierzające do nakazania Parlamentowi przez Sąd przyznania dostępu do sprawozdania nr 06/02.

23 Mając na względzie tę modyfikację żądań skarżącego, Parlament wnosi do Sądu o:

— oddalenie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji jako bezzasadnego;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania;

— obciążenie interwenientów ich własnymi kosztami.

24 Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji popierają zasadniczo żądania skarżącego zmierzające do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

Co do prawa

25 Poza trzema zarzutami formalnymi, dotyczącymi oczywistego błędu w ocenie, naruszenia obowiązku uzasadnienia i nasuszenia zasady proporcjonalności, w niniejszej skardze podniesiono zasadniczo zarzuty materialnoprawne dotyczące naruszenia przez Parlament, po pierwsze, art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia. Po przedstawieniu pewnych uwag wstępnych poszczególne zarzuty i argumenty skarżącego należy zbadać przy uwzględnieniu tego rozróżnienia.

Rozważania wstępne

26 Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu – jak wynika z art. 1 oraz art. 2 ust. 1 i 3 tego aktu – przyznanie prawa publicznego dostępu do dokumentów instytucji we wszystkich dziedzinach działalności Unii, z zastrzeżeniem pewnych określonych w tym akcie wyjątków.

27 Zgodnie z motywem 1 rozporządzenia akt ten jest przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi UE, dodanym przez traktat z Amsterdamu, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym

decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak przypomina motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji związane jest z ich demokratycznym charakterem.

28 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyjątki od zasady dostępu do dokumentów powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły, tak by nie podważyć ogólnej zasady zapewnienia opinii publicznej jak najszerszego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji (wyroki Trybunału: z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, pkt 66; z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723; ww. w pkt 9 wyrok w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 84). Ponadto zasada proporcjonalności wymaga, aby odstępstwa nie przekraczały granic tego, co jest stosowne i konieczne do realizacji wyznaczonego celu (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Rada przeciwko Hautala, Rec. s. I-9565, pkt 28).

29 Ponadto analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu powinna mieć charakter konkretny. Sama bowiem okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca, by uzasadnić jego zastosowanie (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 13 września 2000 r. w sprawie T-20/99 Denkavit Nederland przeciwko Komisji, Rec. s. I-3011, pkt 45). Zastosowanie wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie w wypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby konkretne i rzeczywiste zagrożenie dla chronionego interesu oraz po drugie, w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawach połączonych T-355/04 i T-446/04 Co-Frutta przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1, pkt 123). Z drugiej strony zagrożenie dla chronionego interesu musi być rzeczywiście przewidywalne, a nie tylko czysto hipotetyczne (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie T-21/00 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. s. II-485, pkt 56). Ocena ta winna wynikać z uzasadnienia decyzji (wyrok Sądu z dnia

13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-02/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, pkt 69; ww. w pkt 9 wyrok w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 115).

30 Konkretne i indywidualne zbadanie każdego dokumentu jest również niezbędne, ponieważ nawet jeśli jest oczywiste, że wniosek o udostępnienie dotyczy dokumentów objętych wyjątkiem, tylko takie badanie umożliwi instytucji ocenę możliwości przyznania wnioskodawcy częściowego dostępu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 12 października 2000 r. w sprawie T-123/99 JT's Corporation przeciwko Komisji, Rec. s. II-3269, pkt 46; ww. w pkt 9 wyrok w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 117).

31 Niniejszą skargę należy rozpatrywać właśnie w świetle powyższych rozważań.

W przedmiocie naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

Argumenty stron

32 Skarżący, popierany przez interwenientów, podnosi, że Parlament błędnie skorzystał w niniejszej sprawie z wyjątku od prawa dostępu przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącego ochrony celów audytu.

33 Ponieważ audyt został ukończony w dniu 9 stycznia 2008 r., nie istniał żaden powód, by odmawiać jego ujawnienia w sierpniu 2008 r., ujawnienie to nie mogło bowiem mieć żadnego wpływu na jego wynik. Co się tyczy twierdzenia, że ujawnienie takie mogłoby zniweczyć „cel audytu", jako że pozbawiłoby ono administrację rozsądnego terminu na zbadanie i wprowadzenie w życie środków zaleconych w sprawozdaniu nr 06/02, skarżący podnosi, że sytuacja rozpatrywana w niniejszej sprawie różni się od tej, którą analizowano w ww. w pkt 9 wyroku w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji. W niniejszej sprawie w zaskarżonej decyzji nie wskazano bowiem żadnego terminu, po upływie którego sprawozdanie nr 06/02 mogłoby zostać ujawnione. W decyzji tej wskazano, że przewidywana reforma ma charakter reglamentacyjny i legislacyjny i nie wspomniano w niej o żadnym innym dochodzeniu czy kontroli, na których wynik mogłoby wpłynąć ujawnienie sprawozdania nr 06/02. Ponadto nie zostały spełnione przesłanki zastosowania przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątku dotyczącego ochrony celu audytu.

34 W odniesieniu do uzasadnienia zaskarżonej decyzji skarżący podnosi, że w akcie tym nie udzielono odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób udostępnienie sprawozdania nr 06/02 mogłoby wyrządzić konkretną i rzeczywistą szkodę interesowi chronionemu przez art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto w decyzji nie zbadano, czy istniał nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie sprawozdania nr 06/02, pomimo domniemanego zagrożenia zniweczenia celu audytu. Ponieważ rzeczona decyzja nie zawiera takiej analizy, narusza ona także zasadę proporcjonalności.

35 Jednakże według skarżącego nadrzędny interes publiczny stanowi oczywiście interes, jaki opinia publiczna ma w zapoznaniu się ze sprawozdaniem z audytu, które dostarcza informacji na temat sposobu, w jaki wykorzystywana jest istotna część środków publicznych przekazanych Parlamentowi dla zapewnienia jego funkcjonowania.

36 Parlament podnosi, że w ww. w pkt 9 wyroku w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji uznano zasadność przyznania administracji rozsądnego terminu na podjęcie

decyzji w przedmiocie środków, jakie należy podjąć w świetle informacji zawartych w sprawozdaniu. Tymczasem wydając zaskarżoną decyzję, Parlament dysponował terminem zaledwie siedmiu miesięcy na podjęcie decyzji w przedmiocie tych środków, co z pewnością było terminem rozsądnym wobec okoliczności, że w ww. w pkt 9 wyroku w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji Sąd uznał za rozsądne terminy dłuższe.

37 Parlament podkreśla, że kwestia rozsądnego charakteru terminu winna być oceniana w dniu wydania zaskarżonej decyzji i że nie jest on prawnie zobowiązany do wskazywania w omawianej decyzji, w którym momencie w przyszłości termin ten upłynie. Niesłusznie zarzuca się zatem tej instytucji, że nie zawarła w swej decyzji takiej informacji.

38 Co się tyczy twierdzenia, że w zaskarżonej decyzji nie wspomniano o żadnym innym toczącym się jeszcze dochodzeniu lub kontroli, zaskarżoną decyzję należy rozumieć w ten sposób, że zawarte w niej stwierdzenie, iż sprawozdanie nr 06/02 zawiera plany działania „opisujące inne środki, jakie mogą już zostać podjęte przez DG Finanse przed dokonaniem jakiejkolwiek zmiany ram prawnych" odnosi się oczywiście, w kontekście tej decyzji, nie tylko do reformy legislacyjnej, ale także do dochodzeń i kontroli. Ponadto w sierpniu 2008 r. w toku były dochodzenia administracyjne dotyczące kwestii wykorzystania przez niektórych posłów kwot wypłaconych tytułem dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych i ujawnienie sprawozdania nr 06/02 mogłoby mieć niekorzystny wpływ na ich wynik. Była to zresztą okoliczność powszechnie znana i skarżący powinien był mieć jej świadomość.

39 Parlament zaprzecza twierdzeniu, że zaskarżona decyzja nie została wystarczająco uzasadniona w odniesieniu do kwestii istnienia zagrożenia dla ochrony celów audytu czy też w odniesieniu do kwestii braku nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu.

40 Ustosunkowując się do argumentu dotyczącego zarzucanego naruszenia zasady proporcjonalności, Parlament podnosi, iż poza tym że argument ten stanowi zasadniczo powtórzenie innych argumentów skarżącego, zagadnienie rozpatrywane w niniejszej sprawie nie ma nic wspólnego z kryterium proporcjonalności, ale dotyczy wyważenia interesu publicznego w ochronie dokumentu z interesem publicznym w jego ujawnieniu.

41 Co się tyczy wreszcie argumentu, że zapewnienie przejrzystości może stanowić nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentu, do którego w jego braku miałby zastosowanie wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 lub 3 rozporządzenia nr 1049/2001 – twierdzenie to pozostaje w sprzeczności z logiką rzeczonego rozporządzenia.

Ocena Sądu

42 Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 dopuszcza odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, jeśli jego ujawnienie naruszyłoby ochronę celu kontroli, śledztwa czy audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

43 W postępowaniu zakończonym wydaniem ww. w pkt 9 wyroku w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 109, Sąd orzekł, że art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten, służący ochronie celów śledztwa, kontroli i audytu, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy ujawnienie danych dokumentów może zagrażać ukończeniu tych czynności.

44 Prawdą jest, że różne czynności śledztwa lub kontroli mogą mieścić się w wyjątku dotyczącym ochrony śledztwa, kontroli i audytu podczas trwania śledztwa lub kontroli, nawet jeśli konkretne śledztwo lub kontrola, w których sporządzony został raport, o udostępnienie którego złożony został wniosek, zostały zakończone (zob. ww. w pkt 9 wyrok w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 110).

45 Jednak przyjęcie, że poszczególne dokumenty mające związek ze śledztwem, kontrolą lub audytem mieszczą się w wyjątku z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 tak długo, jak długo nie zostanie określone, jakie powinny być ich następstwa, prowadziłoby do uzależnienia dostępu do tych dokumentów od zdarzenia niepewnego, przyszłego i ewentualnie odległego, w zależności od sprawności i staranności różnych organów. Rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z celem polegającym na zagwarantowaniu publicznego dostępu do dokumentów dotyczących ewentualnych nieprawidłowości, które wystąpiły w gospodarce finansowej, w celu umożliwienia obywatelom najskuteczniejszej kontroli legalności sprawowania władzy publicznej (ww. w pkt 9 wyrok w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 111, 112).

46 Należy zatem zbadać, czy w chwili wydania rozpatrywanych w niniejszej sprawie decyzji trwały nadal kontrola i dochodzenie, które mogły zostać zagrożone ujawnieniem objętych wnioskiem dokumentów, i czy czynności te zostały wykonane w rozsądnym terminie (ww. w pkt 9 wyrok w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 113).

47 Z rozważań tych wynika, że można uznać, iż wyjątek od prawa dostępu przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 znajduje zastosowanie do sprawozdania z audytu, którego ujawnienie może stanowić zagrożenie dla przebiegu kontroli lub dochodzenia, które prowadzone są, w rozsądnym terminie, na podstawie jego treści.

48 W niniejszej sprawie wyrażona w zaskarżonej decyzji, s. 3, akapit pierwszy, odmowa udostępnienia przez Parlament sprawozdania nr 06/02 na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 uzasadniona została poprzez odniesienie do ww. w pkt 9 wyroku w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji stwierdzeniem, że „służbom administracyjnym [Parlamentu] należy przyznać rozsądny termin na rozpatrzenie i niezwłoczne wprowadzenie w życie […] propozycji [zawartych w sprawozdaniu nr 06/02], zgodnie z wymogami art. 86 rozporządzenia finansowego".

49 W tym samym akapicie zaskarżonej decyzji wskazano, że „przyznanie dostępu choćby do części [sprawozdania nr 06/02] już na tym etapie mogłoby uniemożliwić jego skuteczne wykorzystanie, a tym samym udaremnić realizację »celu audytu«". W zaskarżonej decyzji, s. 4, akapity pierwszy i drugi, Parlament stwierdził, tym razem w sposób kategoryczny, że przyznanie takiego choćby częściowego dostępu na tym etapie „uniemożliwiłoby skuteczne wykorzystanie treści [sprawozdania nr 06/02]", a ponadto „zagroziłoby realizacji celu audytu".

50 Z rozważań tych wynika, że Parlament utrzymuje, powołując się na treść ww. w pkt 9 wyroku w sprawie Franchet i Byk przeciwko Komisji, że ujawnienie sprawozdania nr 06/02 w dniu wydania zaskarżonej decyzji byłoby przedwczesne, gdyż uniemożliwiłoby mu prawidłową realizację – jeszcze przed wprowadzeniem jakiejkolwiek reformy ram regulacyjnych lub legislacyjnych dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych – natychmiastowych działań zaleconych w tym sprawozdaniu.

51 W zaskarżonej decyzji nie wspomniano jednak o żadnej konkretnej procedurze kontrolnej czy dochodzeniowej ani o żadnych innych kontrolach administracyjnych, które byłyby w toku w chwili wydania tej decyzji i które stanowiłyby urzeczywistnienie natychmiastowych działań zaleconych w sprawozdaniu nr 06/02.

52 Zaskarżona decyzja ogranicza się zatem, w części poświęconej kwestii oddalenia wniosku o udostępnienie sprawozdania nr 06/02, do stwierdzenia w sposób abstrakcyjny, że istnieje konieczność pozostawienia do dyspozycji administracji rozsądnego terminu na natychmiastowe wprowadzenie w życie propozycji zawartych w tym sprawozdaniu i do wskazania różnych inicjatyw podejmowanych w celu przeprowadzenia reformy o charakterze regulacyjnym lub legislacyjnym unormowań dotyczących dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych.

53 W tym względzie należy stwierdzić, że odniesienie do różnych inicjatyw podjętych w celu zreformowania dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych odnosi się nie tyle do wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącego ochrony celu kontroli, śledztwa i audytu, co do wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia, dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję. W zaskarżonej decyzji, s. 4, górna część, Parlament stwierdził zresztą w tym względzie, że „ujawnienie sprawozdania [nr 06/02] na tym etapie byłoby bardzo szkodliwe dla procesu podejmowania decyzji przez Parlament Europejski".

54 Jedyna zawarta w zaskarżonej decyzji wzmianka o konkretnym dochodzeniu figuruje w części tego dokumentu, która dotyczy oddalenia wniosku o udostępnienie pewnych utajnionych fragmentów sprawozdań z audytu innych niż sprawozdanie nr 06/02, ze względu na to, że udostępnienie tych fragmentów prowadziłoby do ujawnienia indywidualnego przypadku domniemanego oszustwa, będącego przedmiotem trwającego jeszcze dochodzenia prowadzonego przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). W odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd na rozprawie Parlament wyjaśnił jednak, że samo sprawozdanie nr 06/02 nie zawiera żadnych danych osobowych ani nazw, które umożliwiałyby identyfikację konkretnych spraw.

55 Na rozprawie Parlament utrzymywał, że procedury kontrolne i dochodzeniowe, a także inne kontrole administracyjne na podstawie sprawozdania nr 06/02 były w toku w dniu wydania zaskarżonej decyzji. Jednakże – jak wskazano w pkt 51 powyżej – w decyzji tej nie wspomniano o żadnym postępowaniu tego rodzaju. Ponadto omawiana decyzja, w której nie wskazano takich rzekomych procedur, tym bardziej nie tłumaczy tego, dlaczego w sierpniu 2008 r. termin ich zakończenia należało uznać za

rozsądny, a przede wszystkim tego, w jaki sposób ujawnienie sprawozdania nr 06/02 mogło zaszkodzić ich pomyślnemu ukończeniu.

56 Na rozprawie Parlament podniósł także argument, że ujawnieniu sprawozdania nr 06/02 sprzeciwia się charakter tego dokumentu. Jest to bowiem dokument wewnętrzny, sporządzony na podstawie rozporządzenia finansowego, nie zaś dokument przeznaczony do publikacji, tak jak sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego Unii Europejskiej z wykonania budżetu, które corocznie publikowane jest w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Według Parlamentu ujawnienie tego rodzaju dokumentu wewnętrznego mogłoby doprowadzić do tego, że uwagi wewnętrznych audytorów instytucji stałyby się bardziej powściągliwe, a w konsekwencji zmniejszeniu uległaby skuteczność audytów wewnętrznych w odniesieniu do poprawy funkcjonowania odpowiednich instytucji.

57 Należy od razu zaznaczyć, że uzasadnienie to nie figuruje w zaskarżonej decyzji. W zaskarżonej decyzji, s. 2 i 3, Parlament zacytował co prawda art. 86 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia finansowego, który wspomina, że audytor wewnętrzny doradza instytucji w kwestii ryzyka. Jednakże z cytatów tych, z których jeden zamieszczono także w części zaskarżonej decyzji innej niż część dotycząca analizy wniosku o udostępnienie sprawozdania nr 06/02, Parlament nie wyprowadził żadnego argumentu porównywalnego z tym, który przedstawiony został po raz pierwszy na rozprawie. Ponadto okoliczność, że w niniejszej sprawie Parlament zgodził się na udostępnienie, przynajmniej częściowe, 15 z 16 objętych wnioskiem sprawozdań z audytu wewnętrznego wskazuje, że o tym, czy Parlament podejmował decyzję o odmowie dostępu do tych dokumentów, czy też o przyznaniu takiego dostępu, rozstrzygał nie tyle fakt, że sprawozdania miały charakter dokumentów wewnętrznych, co treść konkretnych sprawozdań.

58 Wobec powyższego należy uznać, że w zaskarżonej decyzji Parlament nie wykazał w wymagany prawem sposób, że udostępnienie sprawozdania nr 06/02 naruszyłoby ochronę celu audytu. Dlatego, bez potrzeby badania kwestii istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu sprawozdania nr 06/02, należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja jest bezzasadna w zakresie, w jakim odmówiono w niej dostępu

do sprawozdania nr 06/02 na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr1049/2001.

W przedmiocie naruszenia art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001

Argumenty stron

59 Skarżący, popierany przez interwenientów, podnosi, że Parlament błędnie skorzystał w niniejszej sprawie z wyjątku od prawa dostępu przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję.

60 Motywy zaskarżonej decyzji, w myśl których, po pierwsze, sposób wykorzystania przez posłów dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych jest kwestią newralgiczną, wzbudzającą duże zainteresowanie mediów, a po drugie, ujawnienie sprawozdania nr 06/02 mogłoby zakłócić proces podejmowania decyzji, stanowią argumenty bardziej polityczne niż prawne, a ponadto u ich podstaw leży założenie, że przejrzystość i informowanie opinii publicznej stoją na przeszkodzie prawidłowemu przebiegowi działań regulacyjnych i legislacyjnych. W zaskarżonej decyzji podano tym samym w wątpliwość podstawową zasadę przejrzystości.

61 Skarżący podnosi, że w zaskarżonej decyzji Parlament w ogóle nie wziął pod uwagę nadrzędnego interesu publicznego w dostępie do informacji. Tymczasem należałoby raczej uznać, że proces podejmowania decyzji przez instytucję demokratyczną, w dziedzinie legislacyjnej i regulacyjnej, nie może co do zasady być zakłócany

informacjami opinii publicznej. Nadrzędny interes publiczny w ujawnieniu informacji ma znaczenie większe niż troska o zażegnanie zagrożenia – jedynie hipotetycznego – że w wyniku takiego ujawnienia zakłócona zostanie debata publiczna. Zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego właściwego uzasadnienia, które tłumaczyłoby zastosowanie w niniejszej sprawie wyjątku od zasady przejrzystości.

62 Skarżący utrzymuje, że szczególnego znaczenia nadanego w rozporządzeniu nr 1049/2001 przejrzystości dokumentów i informacji w sferze działalności legislacyjnej nie można przywoływać w celu uzasadnienia uchybienia zobowiązaniu do zachowania przejrzystości w innych sferach działalności Parlamentu, w szczególności zaś w sferze działalności administracyjnej. Przejrzystość ma znaczenie nie tylko w dziedzinie legislacji, ale także przy realizacji przez instytucję funkcji wykonawczych w sferze administracyjnej, pozalegislacyjnej i wewnętrznej.

63 Próba ograniczenia przez Parlament zasady przejrzystości, jako nadrzędnego interesu publicznego, do procesu legislacyjnego po upublicznieniu projektu tego rodzaju świadczy o ograniczonym i błędnym postrzeganiu niniejszej sprawy, a także podstawowych zasad rozporządzenia nr 1049/2001. Parlament niesłusznie zaprzecza, że sprawozdanie nr 06/02 określa zasady, na podstawie których mogłaby zostać przeprowadzona reforma ram prawnych i w sposób sztuczny oddziela procedurę legislacyjną od debat międzyinstytucjonalnych, które poprzedzają zazwyczaj przedstawienie przez Komisję formalnego projektu legislacyjnego.

64 Nawet gdyby uznać, że ww. w pkt 28 powyżej wyrok w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie dotyczy jedynie nadrzędnego interesu w zachowaniu przejrzystości w dziedzinie legislacji, skarżący stoi na stanowisku, że nadrzędny interes publiczny w zachowaniu przejrzystości wymaga zapewnienia takiego samego prawa dostępu w dziedzinach dotyczących – tak jak w niniejszej sprawie – zarządzania środkami publicznymi.

65 Odnosząc się do przywołanego przez skarżącego ww. w pkt 28 wyroku w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Parlament podnosi, że sprawozdanie nr 06/02 jest sprawozdaniem z audytu wewnętrznego, sporządzonym na podstawie rozporządzenia finansowego, nie zaś sprawozdaniem z audytu zewnętrznego czy opinią prawną. W dniu wydania zaskarżonej decyzji nie toczył się żaden proces legislacyjny, wobec czego nie istniała w tym przypadku możliwość domagania się korzyści, jaką niesie ze sobą zwiększona przejrzystość zagwarantowana w art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Zasady sformułowane w ww. w pkt 28 wyroku w sprawie Szwecja i Truco przeciwko Komisji, wydanym w kontekście wniosku o udzielenie dostępu do opinii prawnej wniesionego w toku procesu legislacyjnego, nie mogą jako takie zostać zastosowane w niniejszej sprawie, która dotyczy sprawozdania z audytu wewnętrznego sporządzonego poza procedurą legislacyjną.

66 Parlament podnosi, że o ile w zaskarżonej decyzji uznano sprawozdanie nr 06/02 za „ważny dokument referencyjny", o tyle określenie to odnosi się do będącego w toku „delikatnego i złożonego procesu decyzyjnego", a nie do nieistniejącej procedury legislacyjnej. Skarżący nie wykazał zatem żadnego nadrzędnego interesu publicznego w jego ujawnieniu. Jedyny wskazany przez skarżącego interes, który dotyczy dokumentów legislacyjnych, nie może być podnoszony w odniesieniu do sprawozdania z audytu wewnętrznego.

67 Skarżący błędnie zatem postrzega sprawozdanie nr 06/02 jako formę „wniosku ustawodawczego", który winien zostać zbadany świetle uzasadnienia ww. w pkt 28 wyroku w sprawie Szwecja i Turco przeciwko Radzie. Wszystkie sformułowane w oparciu o ten wyrok argumenty dotyczące konieczności uczestnictwa obywateli w obszernej debacie na temat treści tego sprawozdania są zatem pozbawione podstaw.

68 W zaskarżonej decyzji nie zasygnalizowano potrzeby zachowania poufności w sposób rozstrzygający i nieuzasadniony, lecz – wprost przeciwnie – opisano w niej liczne podejmowane wówczas inicjatywy oraz delikatny i złożony proces decyzyjny, będący jeszcze w toku w chwili jej wydania. Ponadto wszystkie wcześniejsze próby przeprowadzenia reform w omawianej dziedzinie nie powiodły się i w 2008 r. sytuacja była

jeszcze bardziej niepewna, zarówno w kwestii samej zasady reformy, jak i jej konkretnych rozwiązań. W tym kontekście można było żywić uzasadnione obawy, że proces reform ponownie się nie powiedzie, jeśli ujawnione zostanie sprawozdanie nr 06/02. Ujawnienie tego dokumentu umożliwiłoby bowiem wykorzystanie pewnych zawartych w nim informacji do udaremnienia debaty i spowolnienia tempa reformy. Parlament podjął także środki o charakterze przejściowym i pilnym, mające na celu przeciwdziałanie ryzyku niepowodzenia procesu reform, które przyjął w lipcu 2008 r. Skarżący niesłusznie twierdzi zatem, że Parlament popełnił błąd, gdy powołał się na będący w toku proces podejmowania decyzji, by uzasadnić oddalenie wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/20001.

Ocena Sądu

69 Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi w akapicie pierwszym, że „[d]ostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony [może nie zostać udzielony], jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny".

70 Według utrwalonego orzecznictwa stosowanie tego wyjątku wymaga wykazania, że dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję i przeznaczonego do jej wewnętrznego użytku może stanowić rzeczywiste i konkretne naruszenie ochrony procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję oraz że ryzyko naruszenia chronionego interesu jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (poza orzecznictwem przytoczonym w pkt 29 i 30 powyżej zob. także podobnie wyrok Sądu z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie T-144/05 Muñiz przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 74).

71 Ponadto aby było objęte wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, naruszenie procesu podejmowania decyzji powinno być poważne. Dzieje się tak w szczególności, gdy ujawnienie danego dokumentu wywiera istotny wpływ na proces podejmowania decyzji. Ocena stopnia naruszenia jest uzależniona od całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności od negatywnych skutków ujawnienia dla procesu podejmowania decyzji, przywołanych przez instytucję (ww. w pkt 70 wyrok w sprawie Muñiz przeciwko Komisji, pkt 75).

72 Należy przede wszystkim zaznaczyć, że sprawozdanie nr 06/02, będące sprawozdaniem z audytu sporządzonym przez służbę audytu wewnętrznego Parlamentu w wykonaniu art. 86 rozporządzenia finansowego, stanowi dokument sporządzony przez instytucję i przeznaczony do jej użytku wewnętrznego.

73 Oczywiste jest również, że dokument ten, który według zaskarżonej decyzji „określa zasady, które mogą leżeć u podstaw rewizji ram prawnych dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych" i „zawiera propozycje wymagające wydania decyzji przez właściwe władze polityczne", dotyczy kwestii, co do której instytucja nie podjęła jeszcze decyzji.

74 W tym względzie nie jest zasadniczo kwestionowana okoliczność, że decyzje dotyczące statutu posła Parlamentu przyjęte przez tę instytucję przed wydaniem zaskarżonej decyzji nie wyczerpują obszerniejszego zagadnienia, jakim jest reforma statutu asystentów Parlamentu. Proces podejmowania decyzji przez Parlament, działający samodzielnie bądź wspólnie z Radą, Komisją i państwami członkowskimi, nie został więc zakończony wraz z wydaniem tych decyzji.

75 Należy zatem zbadać, czy w zaskarżonej decyzji Parlament wykazał w należyty sposób, że ujawnienie sprawozdania nr 06/02 poważnie naruszy proces podejmowania przez niego decyzji, a jeśli tak, to czy nie istniał nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie.

76 W zaskarżonej decyzji Parlament wyjaśnił, że był jeszcze w trakcie „ważnego i złożonego procesu podejmowania decyzji […], w ramach którego [sprawozdanie nr 06/02] stanowiło istotne źródło informacji" i że „sposób wykorzystania dodatków przyznanych członkom Parlamentu jest kwestią newralgiczną, śledzoną z dużym zainteresowaniem przez media" (zaskarżona decyzja, s. 3, akapit ostatni). Parlament stwierdził dalej, że „informacje zawarte w sprawozdaniu nr 06/02 mogłyby zostać wykorzystane do zakłócenia przebiegu debaty nad reformą systemu i uniemożliwienia szybkiej reformy" (zaskarżona decyzja, s. 4, góra strony). Parlament podniósł, że w konsekwencji „ujawnienie [sprawozdania nr 06/02] na tym etapie byłoby bardzo szkodliwe dla procesu podejmowania decyzji przez Parlament, ale także poza nim, gdyż reforma ta nie może zostać przeprowadzona przez sam Parlament" (ibidem). W dalszej części zaskarżonej decyzji Parlament powtórzył argument dotyczący naruszenia procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję.

77 Z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że przyczyną odmowy udostępnienia sprawozdania nr 06/02 jest obawa, że zawarte w nim informacje „mogłyby" zostać wykorzystane do zakłócenia przebiegu debaty nad reformą.

78 Zaskarżona decyzja nie zawiera jednak żadnej konkretnej informacji, która pozwalałaby uznać, że w dniu jej wydania ryzyko naruszenia procesu podejmowania decyzji było racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne.

79 W zaskarżonej decyzji nie wspomniano w szczególności o istnieniu w dniu jej wydania naruszeń czy prób naruszeń toczących się procesów podejmowania decyzji ani też obiektywnych powodów, które pozwalałyby racjonalnie założyć, że naruszenia takie będą mieć miejsce w wypadku ujawnienia sprawozdania nr 06/02.

80 W tym względzie okoliczność, że sposób wykorzystania dodatków przyznanych członkom Parlamentu jest kwestią newralgiczną, śledzoną z dużym zainteresowaniem przez media – czego skarżący nie kwestionuje, a wręcz przeciwnie – nie może sama w sobie stanowić obiektywnego powodu wystarczającego dla powstania obaw, że proces podejmowania decyzji zostanie poważnie naruszony, o ile nie zostanie przy tym zakwestionowana sama zasada przejrzystości wynikająca z traktatu WE.

81 Podnoszona złożoność procesu podejmowania decyzji także nie stanowi sama w sobie szczególnego powodu do obaw, że ujawnienie sprawozdania nr 06/02 poważnie naruszy ten proces.

82 Co się tyczy podniesionego przez Parlament argumentu, że wiele podejmowanych wcześniej prób zreformowania dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych zakończyło się niepowodzeniem, należy stwierdzić, że nie został on przedstawiony w zaskarżonej decyzji. Argument ten podniesiono dopiero przed Sądem, i to bez wskazania, że źródłem tych niepowodzeń były naruszenia procesu podejmowania decyzji wynikające z ujawnienia ważnych informacji.

83 W każdym razie, przy założeniu, że Parlament zdołałby wykazać, iż ujawnienie sprawozdania nr 06/02 mogłoby poważnie naruszyć proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, trzeba stwierdzić, że zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego uzasadnienia, które odnosiłoby się do kwestii, czy nadrzędny interes publiczny nie przemawia mimo wszystko za ujawnieniem rzeczonego sprawozdania.

84 Uzasadnienia takiego nie może bowiem stanowić zawarte w zaskarżonej decyzji stwierdzenie, że „wniosek potwierdzający nie zawiera żadnego argumentu, który mógłby uzasadniać ujawnienie [sprawozdania nr 06/02]". W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 osoba wnioskująca o udzielenie dostępu do dokumentów nie jest zobowiązana do uzasadniania swego wniosku.

85 W świetle powyższych rozważań, z których wynika, że w zaskarżonej decyzji Parlament nie wykazał, że udostępnienie sprawozdania nr 06/02 naruszyłoby poważnie proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, a w każdym razie nie uzasadnił odmowy jego udostępnienia w kontekście wymogu nieistnienia nadrzędnego interesu publicznego, należy uznać, że zaskarżona decyzja nie jest zasadna w zakresie, w jakim odmówiono w niej udostępnienia sprawozdania nr 06/02 na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

86 W tym stanie rzeczy należy uwzględnić niniejszą skargę i stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej skarżącemu udostępnienia sprawozdania nr 06/02.

W przedmiocie kosztów

87 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponadto zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu postępowania państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

88 Ponieważ Parlament Europejski przegrał sprawę, należy obciążyć go kosztami poniesionymi przez skarżącego, zgodnie z jego żądaniem. Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 11 sierpnia 2008 r. oznaczonej sygnaturą A (2008) 10636, w zakresie w jakim odmówiono w niej dostępu do sprawozdania nr 06/02 służby audytu wewnętrznego Parlamentu z dnia 9 stycznia 2008 r., zatytułowanego „Audyt w sprawie dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych".**

2) **Parlament pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Ciarána Tolanda.**

3) **Królestwo Danii, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.**

Forwood Dehousse Schwarcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 7 czerwca 2011 r.

Podpisy