Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 15 września 2016 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty sporządzone w ramach prac przygotowawczych nad przyjęciem dyrektywy w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów — Odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych i opinii prawnych — Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji — Nadrzędny interes publiczny

W sprawie T-796/14

Philip Morris Ltd, z siedzibą w Richmond (Zjednoczone Królestwo), reprezentowana przez adwokatów K. Nordlander oraz M. Abenhaïma,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez J. Baquera Cruza oraz F. Clotuche-Duvieusart, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę opartą na art. 263 TFUE zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Ares(2014) 3142109 z dnia 24 września r. w zakresie, w jakim w decyzji tej odmówiono udzielenia skarżącej pełnego dostępu do żądanych dokumentów, z wyjątkiem zawartych w nich zmienionych danych osobowych,

SĄD (ósma izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, M. Kancheva i C. Wetter (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: L. Grzegorczyk, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 stycznia 2016 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Pismem wysłanym pocztą elektroniczną w dniu 22 stycznia 2014 r. skarżąca, spółka Philip Morris Ltd, skierowała do sekretariatu generalnego Komisji Europejskiej szereg wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia (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. 2001, L 145, s. 43).

2 Wszystkie te wnioski dotyczyły procesu legislacyjnego zakończonego przyjęciem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1, zwanej dalej „DWT").

3 Pismem wysłanym pocztą elektroniczną w dniu 21 lutego 2014 r. dyrekcja generalna (DG) Komisji ds. zdrowia i ochrony konsumentów poinformowała skarżącą, że nie jest w stanie odpowiedzieć w terminie przewidzianym w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na liczbę rzeczonych dokumentów, i zaproponowała rozwiązanie zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

4 Pismem z dnia 10 marca 2014 r. skarżąca przyjęła propozycję DG ds. zdrowia i ochrony konsumentów zakładającą podział żądanych dokumentów na kilka partii. Niemniej odrzuciłaby ona ową propozycję, gdyby ta oznaczała, że w rezultacie skarżąca nie otrzymałaby odpowiedzi dotyczącej wszystkich dokumentów objętych jej wnioskami do dnia 25 kwietnia 2014 r.

5 Pismem z dnia 21 marca 2014 r. kierownik wydziału D4 ds. substancji pochodzenia ludzkiego i walki ze spożywaniem tytoniu, należącego do DG ds. zdrowia i ochrony konsumentów, zauważył, iż zaproponowany przez skarżącą termin jest nieuzasadniony, i wskazał, że instytucja może wyważyć z jednej strony interes publicznego dostępu do dokumentów, a z drugiej strony wynikającego stąd nakładu pracy celem zachowania w tych szczególnych przypadkach interesu dobrej administracji. Wskazał on również, że powróci do tej kwestii jak najszybciej w celu ustalenia kolejnych etapów i odpowiednich terminów.

6 Pismem z dnia 2 kwietnia 2014 r. dyrektor DG ds. zdrowia i ochrony konsumentów udzielił odpowiedzi na niektóre wnioski o udzielenie dostępu i poinformował skarżącą, że owa DG rozpatrzy wnioski dotyczące pozostałych dokumentów objętych kolejnymi partiami.

7 Pismem z dnia 23 kwietnia 2014 r. skarżąca przypomniała Komisji, że w braku odpowiedniego dla obu stron rozwiązania instytucja ta jest związana terminem przewidzianym w art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, i wskazała, że zastrzega sobie możliwość złożenia skarg, w przypadku gdy w dniu 1 maja 2014 r. jej wnioski nadal będą czekać na rozpatrzenie. Wniosła także o niewielką zmianę w kolejności rozpatrywania partii wniosków, co Komisja w dużej mierze zaakceptowała.

8 We wstępnej odpowiedzi z dnia 15 maja 2014 r. DG ds. zdrowia i ochrony konsumentów udzieliła pełnego dostępu do większości dokumentów (z usuniętymi danymi osobowymi) należących do partii nr 1 (w sumie 39 dokumentów), partii nr 3 (w sumie 24 dokumenty) i partii nr 5 (w sumie 5 dokumentów). DG ds. zdrowia i ochrony konsumentów wskazała, że nadal trwa badanie dokumentów z partii nr 2 i 4, a także części dokumentów należących do partii nr 3. Komisja udzieliła częściowego dostępu dla 13 dokumentów należących do partii nr 1 i 3. Odmowa udzielenia pełnego dostępu została oparta na ochronie: procesu podejmowania decyzji (przewidzianej w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001), opinii prawnych (przewidzianej w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001), stosunków międzynarodowych [przewidzianej w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret

trzecie rozporządzenia nr 1049/2001], interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej (przewidzianej w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001), a także na ochronie prywatności i integralności osoby fizycznej [przewidzianej w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001].

9 Pismem z dnia 6 czerwca 2014 r. skarżąca złożyła do Komisji ponowny wniosek o uzyskanie pełnego dostępu do 13 dokumentów, do których Komisja udzieliła jedynie częściowego dostępu.

10 W dniu 1 czerwca 2014 r. zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 Sekretariat Generalny Komisji przedłużył termin na udzielenie odpowiedzi o 14 dni roboczych.

11 W dniu 23 lipca 2014 r. druga odpowiedź, że rozpatrywanie wniosku jest w toku, została wysłana skarżącej.

12 W dniu 24 września 2014 r. w odpowiedzi na ponowny wniosek Komisja podjęła decyzję Ares(2014) 3142109 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"), w drodze której odmówiła pełnego dostępu do 6 z 13 dokumentów objętych ponownym wnioskiem.

13 Odmowa ta została uzasadniona koniecznością ochrony:

— w odniesieniu do dokumentów nr 1 i 3–7 – prywatności i integralności osoby fizycznej [art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001];

— w odniesieniu do dokumentów nr 1 – opinii prawnych (art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001);

— w odniesieniu do dokumentów nr 3–7 – postępowań sądowych (art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001);

— w odniesieniu do dokumentów nr 1 i 3–7 – procesu podejmowania decyzji (art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001);

— tytułem pomocniczym, w odniesieniu do dokumentów nr 1 i 3–7 – procesu podejmowania decyzji (art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001).

14 Ponadto Komisja stwierdziła także, iż nie istnieje nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001 i art. 4 ust. 3 akapity pierwszy i drugi in fine tego rozporządzenia, który uzasadniałby jednak ujawnienie dokumentów.

15 Wreszcie, stosując art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja udzieliła pełnego dostępu w odniesieniu do dokumentów nr 2 i 8–13 oraz częściowego, szerszego dostępu w odniesieniu do dokumentów nr 1 i 3. Komisja stwierdziła, że szerszy częściowy dostęp do pozostałych dokumentów (dokumentów nr 1 i 3–7) nie jest możliwy, ponieważ utajnione fragmenty rzeczonych dokumentów są objęte, jak już zostało to wyjaśnione, wskazanymi wyjątkami.

Przebieg postępowania i żądania stron

16 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 4 grudnia 2014 r., skarżąca wniosła będącą przedmiotem niniejszego postępowania skargę.

17 W dniu 16 marca 2015 r. Komisja przedstawiła odpowiedź na skargę.

18 Zgodnie z art. 47 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. Sąd (ósma izba) postanowił, że druga wymiana pism procesowych nie jest konieczna.

19 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) postanowił o otworzeniu ustnego etapu postępowania.

20 Postanowieniem z dnia 11 listopada 2015 r. Sąd nakazał Komisji przedstawienie kopii żądanych dokumentów na podstawie art. 91 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem oraz wskazał, że zgodnie z art. 104 wspomnianego regulaminu dokumenty te nie zostaną podane do wiadomości skarżącej. Komisja zastosowała się do tego postanowienia w wyznaczonym terminie.

21 Decyzją prezesa ósmej izby Sądu z dnia 16 grudnia 2015 r. sprawy T-796/14, T-800/14 oraz T-18/15 zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania zgodnie z art. 68 § 1 regulaminu postępowania.

22 Wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu zostały wysłuchane na rozprawie w dniu 21 stycznia 2016 r.

23 W skardze skarżąca wnosi do Sądu o:

— uznanie skargi za dopuszczalną;

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja odmówiła w niej udzielenia pełnego dostępu do wymienionych w skardze dokumentów nr 1 i 3–7, z wyjątkiem danych związanych z ochroną prywatności i integralności osoby fizycznej;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

24 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

25 Na poparcie skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty, dotyczące, odpowiednio, pierwszy – braku uzasadnienia, drugi – naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, i trzeci – naruszenia art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji

26 Skarżąca zarzuca Komisji, że ta nie uzasadniła swojej odmowy udzielenia częściowego dostępu. Zdaniem skarżącej, po pierwsze, Komisja przedstawiła bowiem ogólne argumenty na uzasadnienie swojej odmowy bez wskazania powodów i okoliczności faktycznych mających znaczenie dla poszczególnej odmowy. Po drugie, co się tyczy kwestii istnienia nadrzędnego interesu publicznego, Komisja zamiast wyważenia wymogów w odniesieniu do każdego z powodów, dokonała jednakowej oceny dla wszystkich różnych powodów i dokumentów. Z tego względu należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji. Następnie, stosując wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, w zaskarżonej decyzji nie wyjaśniono, czy uzasadnienie przytoczone dla poszczególnych utajnień dotyczy „opinii prawnej” czy też „postępowania sądowego”. Wreszcie, zasada równości broni nie może mieć znaczenia dla dostępu do dokumentów dotyczących procesu legislacyjnego.

27 Komisja kwestionuje zasadność tych argumentów.

28 Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności powodów wchodzącej w zakres zgodności z prawem materialnym spornego aktu (wyroki: z dnia 22 marca 2001 r., Francja/Komisja, C-17/99, EU:C:2001:178, pkt 35; z dnia 26 października 2011 r., Dufour/EBC, T-436/09, EU:T:2011:634, pkt 52).

29 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli. Nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę (wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 63; z dnia 6 marca 2003 r., Interporc/Komisja, C-41/00 P, EU:C:2003:125, pkt 55; z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 80; z dnia 19 listopada 2014 r., Ntouvas/ECDC, T-223/12, niepublikowany, EU:T:2014:975, pkt 20).

30 Jeśli chodzi o wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów, każda decyzja wydana przez instytucję na podstawie wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 powinna zostać uzasadniona. Jeżeli instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, jest ona zobowiązana wyjaśnić, po pierwsze, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego tym wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje, a po drugie, w przypadkach określonych w ust. 2 i 3 tego artykułu, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający jednakowoż ujawnienie tego dokumentu (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 48, 49; z dnia 11 marca 2009 r., Borax Europe/Komisja, T-121/05, niepublikowany, EU:T:2009:64, pkt 37; z dnia 12 września 2013 r., Besselink/Rada, T-331/11, niepublikowany, EU:T:2013:419, pkt 96).

31 Instytucja odmawiająca dostępu do dokumentu zobowiązana jest zatem przedstawić uzasadnienie pozwalające na zrozumienie i zbadanie tego, czy po pierwsze, żądany dokument faktycznie objęty jest wskazanym wyjątkiem oraz, po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista (wyroki: z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 61; z dnia 12 września 2013 r., Besselink/Rada, T-331/11, niepublikowany, EU:T:2013:419, pkt 99).

32 W niniejszym przypadku z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja oparła swoją odmowę pełnego dostępu, w zakresie, w jakim ma to znaczenie dla rozpatrywanej sprawy, na wyjątkach przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret drugie (ochrona postępowań sądowych i opinii prawnych) oraz w art. 4 ust. 3 akapity pierwszy i drugi (ochrona procesu podejmowania decyzji) rozporządzenia nr 1049/2001.

33 Z uzasadnienia, w związku ze wstępną decyzją, wynika również, że sporne dokumenty, dla których udzielono jedynie częściowego dostępu, to:

— dokument nr 1: „Uwagi do akt – Spotkanie wydziału C6 z LS i SG" z dnia 6 maja 2011 r. zawierające protokół ze spotkania przedstawicieli DG ds. zdrowia i ochrony konsumentów ze służbą prawną Komisji;

— dokument nr 3: protokół ze spotkania grupy sterującej ds. oceny skutków w zakresie zmiany dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, które odbyło się w dniu 19 lipca 2012 r.;

— dokument nr 4: wysłane pocztą elektroniczną pismo urzędnika DG ds. przedsiębiorstw i przemysłu z dnia 13 marca 2012 r. dotyczące niektórych kwestii omawianych wewnątrz instytucji podczas przygotowywania dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych;

— dokument nr 5: wysłane pocztą elektroniczną pismo urzędnika DG ds. rynku wewnętrznego i usług z dnia 11 maja 2011 r., skierowane do różnych dyrekcji generalnych, dotyczące czwartego spotkania grupy sterującej ds. oceny skutków;

— dokument nr 6: wysłane pocztą elektroniczną pismo urzędnika DG ds. rynku wewnętrznego i usług z dnia 20 marca 2012 r., skierowane do różnych dyrekcji generalnych;

— dokument nr 7: wysłane pocztą elektroniczną pismo urzędnika DG ds. rynku wewnętrznego i usług z dnia 20 lipca 2012 r., skierowane do innych urzędników tejże dyrekcji, zawierające protokół ze spotkania, które odbyło się w dniu 19 lipca 2012 r. pomiędzy różnymi służbami Komisji.

34 W pierwszej kolejności Komisja uznała, że ujawnienie dokumentu nr 1, który zawiera opinię służby prawnej, zagrażałoby opiniom prawnym chronionym przez wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, który to wyjątek ma na celu ochronę interesu instytucji polegającego na tym, by zwracać się o opinie i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie. Ujawnienie powodowałoby objęcie publicznym dostępem wewnętrznych opinii w kwestiach szczególnie newralgicznych, które stały się przedmiotem sporu. W odniesieniu do dokumentów nr 3–7, sporządzonych na użytek wewnętrzny w ramach wstępnych obrad i konsultacji dotyczących przyjęcia propozycji legislacyjnych i zawierających uwagi różnych służb Komisji w kwestii pakowania i etykietowania wyrobów tytoniowych oraz sposobów sprzedaży wyrobów tytoniowych, Komisja stwierdziła, że ich ujawnienie zagrażałoby postępowaniom sądowym także chronionym wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

35 Zarówno w kontekście ochrony opinii prawnych, jak i ochrony postępowań sądowych Komisja uznała, że całkowite ujawnienie żądanych dokumentów może mieć negatywny wpływ na jej możliwości skutecznej obrony ważności DWT. Zauważyła, że to ryzyko naruszenia chronionego interesu nie jest hipotetyczne, lecz rzeczywiste i materialne, i w tym względzie zwróciła uwagę na:

— skargę wniesioną przez Polskę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej [sprawa, w której wydano wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Polska/Parlament i Rada (C-358/14, EU:C:2016:323)];

— fakt, że przyjęcie DWT spotkało się z silnym sprzeciwem przemysłu tytoniowego i w związku z tym oczekiwane są w najbliższej przyszłości pytania prejudycjalne dotyczące ważności tej dyrektywy oraz środki państw członkowskich, tak jak miało to miejsce przy pierwszej dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych;

— fakt, że w międzyczasie skarżąca sama ogłosiła wszczęcie postępowania przed High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysokim sądem (Anglia i Walia), wydziałem ławy królowej (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] przeciwko DWT, co oznacza, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej będzie musiał z dużym prawdopodobieństwem rozpoznać sprawę w ramach postępowania prejudycjalnego;

— różne spory toczące się przed Światową Organizacją Handlu (WTO) (ten ostatni powód został podniesiony jedynie w związku z wyjątkiem dotyczącym postępowań sądowych w odniesieniu do dokumentów nr 3–7).

36 Ponadto Komisja uznała, że ujawnienie dokumentów nr 1 i 3–7 narusza także ochronę procesu podejmowania decyzji przewidzianą w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Jako że dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych stanowi przedmiot postępowania przed Trybunałem

Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komisja nie wyklucza, że w przypadku stwierdzenia nieważności DWT proces podejmowania decyzji w kwestiach legislacyjnych dotyczący tych akt trzeba będzie ponownie rozpocząć i że taki ewentualny proces legislacyjny będzie poważnie dotknięty pełnym ujawnieniem dokumentów zawierających rozważania w tym przedmiocie. W tej sytuacji Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że ujawnienie utajnionych fragmentów rzeczonych dokumentów zagrażałoby procesowi podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 oraz że ze względu na zawisłe postępowanie sądowe procesu podejmowania decyzji nie można uznać za całkowicie zakończony. Tytułem pomocniczym Komisja stwierdziła, że dokumenty są również objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

37 W drugiej kolejności Komisja odrzuciła istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie. Uznając znaczenie przejrzystości dla umożliwienia obywatelom udziału w demokratycznym procesie oraz domniemanie przejrzystości w odniesieniu do dokumentów dotyczących procesu legislacyjnego, Komisja stwierdziła jednak, że ochrona dokonywanych wewnątrz tej instytucji rozważań, zasady równości broni oraz procesu podejmowania przez nią decyzji jest bardziej istotna. Ponadto uznała ona, że wskazany przez skarżącą interes ma charakter prywatny, a nie publiczny.

38 Należy zauważyć, że z uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, iż zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 29 i 30 powyżej Komisja przedstawiła wystarczająco jasne i zrozumiałe powody, z jakich uważała, po pierwsze, że dostęp do żądanych dokumentów naruszyłby w sposób konkretny i faktyczny interes chroniony przywołanymi wyjątkami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, że nie istniał nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby jednak ich ujawnienie.

39 Co więcej, warto dodać, że jak wynika z pism skarżącej, uzasadnienie zaskarżonej decyzji pozwoliło jej zrozumieć powody odmowy udzielenia dostępu i przygotować jej skargę. Ponadto owo uzasadnienie jest też wystarczające, aby umożliwić Sądowi dokonanie jego kontroli.

40 W świetle powyższych rozważań należy uznać, że zaskarżona decyzja jest wystarczająco uzasadniona. Kwestia zasadności wyjątków podnoszonych w odniesieniu do żądanych dokumentów powinna zostać zbadana w ramach zarzutów drugiego i trzeciego.

41 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001

42 W zarzucie drugim skarżąca w pierwszej kolejności zarzuca Komisji niewykazanie, w jaki sposób w poszczególnych przypadkach ujawnienie stanowiłoby konkretne i faktyczne naruszenie ochrony opinii prawnych i postępowań sądowych. W drugiej kolejności skarżąca uważa, że wyjątek dotyczący postępowań sądowych nie ma zastosowania.

43 W odniesieniu do uzasadnień w zakresie opinii prawnych skarżąca uważa, że instytucje powinny – co do zasady – ujawniać opinie swoich służb prawnych dotyczące procesu legislacyjnego oraz że Komisja nie przedstawiła żadnych wyjaśnień, dlaczego w niniejszej sprawie pełne ujawnienie rzeczonych dokumentów stanowiłoby konkretne i faktyczne naruszenie ochrony opinii prawnych. Otóż abstrakcyjne odniesienia do możliwości służby prawnej do obrony ważności DWT nie mają znaczenia ani dla wyjątku chroniącego opinie prawne, ani dla wyjątku chroniącego „postępowania sądowe". Wreszcie, Komisja nie dokonała dokładnej i konkretnej oceny kwestii, czy nadrzędny interes publiczny może uzasadniać ujawnienie każdego z rzeczonych dokumentów.

44 Co się tyczy wyjątku dotyczącego postępowań sądowych, skarżąca uważa, że wyjątek ów nie znajduje zastosowania. Rzeczone dokumenty zostały sporządzone jedynie w ramach konsultacji i wstępnych obrad w przedmiocie przyjęcia danych propozycji legislacyjnych i żaden z tych dokumentów nie został stworzony w ramach toczącego się, zakończonego lub przyszłego postępowania sądowego.

45 Jeśli chodzi o odniesienie się Komisji do postępowania WTO, skarżąca podnosi, że obowiązek dokonywania wykładni wyjątków w sposób ścisły wyklucza to postępowanie, ponieważ mechanizm WTO rozwiązywania sporów to nie „sąd". Ponadto postępowanie WTO opiera się na całkowicie odmiennych ramach prawnych i żądane dokumenty nie mogą mieć znaczenia dla sprawy przed WTO.

46 Komisja kwestionuje zasadność tych argumentów.

47 Komisja uważa, że w odniesieniu do ochrony opinii prawnej przedstawiła ona wystarczające powody wyjaśniające, dlaczego dokument nr 1 zasługuje na ochronę.

48 W odniesieniu do wyjątku dotyczącego postępowań sądowych Komisja podnosi, że wyjątek ów można uważać za obejmujący – przed otwarciem i po otwarciu postępowania sądowego – nie tylko dokumenty znajdujące się w aktach sądowych i dokumenty sporządzone jedynie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego, lecz także inne wewnętrzne dokumenty ściśle „powiązane" z przyszłymi lub zawisłymi postępowaniami sądowymi lub „istotne" dla tych postępowań, ponieważ ujawnienie tych dokumentów naruszyłoby zasadę równości broni oraz zaszkodziłoby niezakłóconemu i prawidłowemu przebiegowi postępowania sądowego.

49 Należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001, zgodnie z jego motywem 1, uwzględnia wyrażoną w art. 1 akapit drugi TUE wolę, 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 wiąże się z demokratycznym charakterem tych instytucji (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 34; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 68; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 72).

50 W tym celu rozporządzenie nr 1049/2001 zmierza, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 33; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 69; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 73).

51 Oczywiście wspomniane prawo do dostępu podlega jednak pewnym ograniczeniom opartym na względach interesu publicznego lub prywatnego. W szczególności i zgodnie z motywem 11 rozporządzenia nr 1049/2001 art. 4 tego aktu przewiduje system odstępstw zezwalający instytucjom na odmowę dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten przepis (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 62; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 70, 71; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 74; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 29).

52 Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu (wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 63; z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja

i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 36; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 73; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 75).

53 Jednakże sama okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego przez wyjątek od prawa dostępu przewidziany w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie wystarczy, by uzasadnić stosowanie tego wyjątku (wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 51; z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 69).

54 Po pierwsze bowiem, gdy dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (zob. wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Po drugie, jeśli instytucja zastosuje jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, to jej zadaniem jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien podlegać ochronie poprzez brak ujawnienia danego dokumentu, i w szczególności ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmocnionej przejrzystości, mianowicie większe uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większą legitymizację, skuteczność i odpowiedzialność administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 45; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 32; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 53).

56 Ponadto Trybunał orzekł już również, że względy te nabierają w sposób oczywisty szczególnego znaczenia, gdy Rada działa w charakterze organu prawodawczego, jak wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony właśnie w takim przypadku. Przejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które dały podstawy aktowi prawnemu. Możliwość poznania przez obywateli podstaw działań prawodawczych jest bowiem warunkiem skutecznego wykonywania przez nich ich demokratycznych praw (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 46; z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 33). Chociaż orzecznictwo to dotyczy wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów Rady, ma ono także znaczenie dla dokumentów Komisji sporządzonych w ramach procesu legislacyjnego.

W przedmiocie ochrony opinii prawnych

57 Skarżąca krytykuje w istocie niejasne uzasadnienia Komisji, które – zdaniem skarżącej – w każdym razie zostały już odrzucone w orzecznictwie.

58 Jeśli chodzi o wyjątek dotyczący opinii prawnych przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, z orzecznictwa wynika, że analiza, której powinna dokonać dana instytucja, gdy otrzyma wniosek o ujawnienie dokumentu, musi przebiegać trzyetapowo, odpowiednio do trzech kryteriów, o których mowa w tym przepisie (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 37; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 95).

59 Tak więc w pierwszej kolejności instytucja powinna upewnić się, że dokument, o którego ujawnienie chodzi, dotyczy rzeczywiście opinii prawnej. W drugiej kolejności powinna ona zbadać, czy ujawnienie tych części danego dokumentu, co do których stwierdzono, że dotyczą opinii prawnych, naruszyłoby ochronę, którą winny być objęte owe opinie, w tym znaczeniu, że ujawnienie naruszyłoby interes instytucji leżący w tym, by zwracać się o opinie prawne i uzyskiwać w odpowiedzi szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie. Aby można było powołać się na ryzyko naruszenia tego interesu, powinno ono dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne. Wreszcie, w trzeciej kolejności, jeśli instytucja uzna, że ujawnienie dokumentu naruszy ochronę opinii prawnej w określony powyżej sposób, powinna ona zbadać, czy nie istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie owego dokumentu mimo wynikającego z tego zagrożenia jej możliwości w zakresie zwracania się o opinie prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 38–44; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 96).

60 Trybunał orzekł również, że jeśli ujawnienie wydanych w ramach procesu legislacyjnego opinii służby prawnej danej instytucji mogłoby zagrozić interesowi polegającemu na ochronie niezależności tej służby prawnej, waga tego ryzyka powinna być rozpatrywana w stosunku do nadrzędnych interesów publicznych leżących u podstaw rozporządzenia nr 1049/2001. Taki nadrzędny interes publiczny polega na tym, że ujawnienie dokumentów zawierających opinię służby prawnej którejś z instytucji w przedmiocie kwestii prawnych powstałych w toku debaty nad pracami legislacyjnymi może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić demokratyczne uprawnienia obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego, o których mowa w szczególności w motywach 2 i 6 wspomnianego rozporządzenia (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 67).

61 Z powyższych rozważań wynika, że rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje co do zasady obowiązek ujawniania opinii służby prawnej instytucji dotyczących procesu legislacyjnego (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 68).

62 Stwierdzenie to nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by można było odmówić ujawnienia konkretnej opinii prawnej wydanej w ramach procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego, ze względu na ochronę opinii prawnej. W takim przypadku dana instytucja powinna szczegółowo uzasadnić tę odmowę (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 69).

63 W niniejszej sprawie Sąd mógł uznać – po przedstawieniu mu dokumentów w ramach środka dowodowego przyjętego postanowieniem Sądu z dnia 11 listopada 2015 r. – że dokument nr 1 stanowi opinię służby prawnej Komisji.

64 Chociaż z wyroku z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374), wynika, że co do zasady opinia prawna powinna zostać ujawniona, niemniej ów wyrok nie wyklucza nieujawniania opinii prawnej w szczególnych przypadkach.

65 Ponadto jest oczywiście prawdą, że Trybunał nie zgodził się z argumentem, zgodnie z którym ujawnienie opinii prawnej może naruszać możliwości instytucji w zakresie późniejszej obrony ważności aktu prawnego przed sądem, uznając, że tak ogólny argument nie może uzasadniać przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001 wyjątku od przejrzystości (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 65).

66 Jednak w odróżnieniu od sprawy, w której wydano wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374), należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku w momencie podejmowania zaskarżonej decyzji, w dniu 24 września 2014 r., postępowanie wszczęte skargą

wniesioną przez skarżącą końcem czerwca przeciwko DWT i oznaczającą duże prawdopodobieństwo wszczęcia postępowania prejudycjalnego, wziąwszy pod uwagę kontrowersyjne kwestie prawne związane z DWT i historię procesu legislacyjnego dotyczącego przyjęcia DWT (zob. pkt 91 poniżej), toczyło się przed sądami Zjednoczonego Królestwa.

67 Komisja mogła więc słusznie uznać, że w najbliższej przyszłości można przewidzieć postępowanie prejudycjalne. Ponadto w dniu 22 lipca 2014 r. Rzeczpospolita Polska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę kwestionującą ważność szeregu przepisów DWT, które jej zdaniem naruszają art. 114 TFUE, zasadę proporcjonalności oraz zasadę pomocniczości.

68 W związku z tym argument Komisji dotyczący naruszenia możliwości obrony jej stanowiska podczas postępowań sądowych oraz naruszenia zasady równości broni nie jest pozbawiony podstaw.

69 Z ujawnionych fragmentów dokumentu nr 1 wynika bowiem, iż służba prawna wyraziła opinię, że w odniesieniu do pewnych decyzji politycznych, z których niektóre zostały utajnione, znajdujących się w projekcie oceny skutków i związanych z wyrobami tytoniowymi, Unia Europejska nie ma kompetencji legislacyjnych lub że owa decyzja polityczna była nieproporcjonalna w świetle art. 114 TFUE.

70 Ujawnienie utajnionych fragmentów dokumentu nr 1 mogłoby zatem osłabić ochronę opinii prawnych, czyli ochronę interesu instytucji polegającego na wnioskowaniu o udzielenie i na uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i kompletnych opinii prawnych, a także równą z pozostałymi stronami pozycję służby prawnej Komisji podczas jej obrony ważności DWT przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jako że Komisja ujawniłaby stanowisko swojej służby prawnej w szczególnie newralgicznych i spornych kwestiach jeszcze przed otrzymaniem możliwości przedstawienia go podczas postępowania sądowego, podczas gdy żaden podobny obowiązek nie został nałożony na stronę przeciwną.

71 Wreszcie, w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym Komisja nie dokonała dokładnej i konkretnej oceny kwestii, czy nadrzędny interes publiczny może uzasadniać ujawnienie rzeczonych dokumentów, należy stwierdzić, iż z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja przedstawiła powody związane z jej prawem do obrony, które uzasadniają podporządkowanie interesu publicznego w zakresie przejrzystości powodom leżącym u podstaw podnoszonego przez nią wyjątku. Komisja wyjaśniła także, iż interes skarżącej polegający na uzyskaniu jak najszerszego dostępu do dokumentów nie jest interesem publicznym, lecz z całą oczywistością interesem prywatnym. W związku z tym nie można uznać, że Komisja nie dokonała konkretnej oceny czy też że nie przedstawiła powodów uzasadniających jej decyzję.

72 W konsekwencji zarzut dotyczący naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, przewidującego ochronę opinii prawnych, należy oddalić.

W przedmiocie ochrony postępowań sądowych

73 Jak wspomniano w pkt 44 powyżej, skarżąca zakwestionowała zastosowanie wobec dokumentów nr 3–7 wyjątku dotyczącego postępowań sądowych. Ponadto zdaniem skarżącej Komisja nie wyjaśniła przyczyn, dla których ujawnienie miałoby naruszać „konkretnie i faktycznie” ochronę postępowań sądowych.

74 Należy przypomnieć, że wśród wyjątków wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 znajduje się wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych.

75 Z orzecznictwa wynika, że wyrażenie „postępowania sądowe” należy interpretować w ten sposób, iż ujawnienie zawartości dokumentów sporządzonych wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego jest sprzeczne z ochroną interesu publicznego (zob. wyroki: z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 88, 89 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 października 2012 r., Jurašinović/Rada, T-63/10, EU:T:2012:516, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 Podobnie, zostało orzeczone, że przez „dokumenty sporządzone wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego” należy rozumieć złożone pisma lub dokumenty oraz dokumenty wewnętrzne dotyczące przebiegu prowadzonej sprawy, korespondencję dotyczącą sprawy pomiędzy daną DG a służbą prawną lub kancelarią adwokacką, przy czym to rozgraniczenie zakresu stosowania wyjątku w tamtej sprawie miało na celu zagwarantowanie, po pierwsze, ochrony wewnętrznych prac Komisji, a po drugie, poufności i poszanowania zasady tajemnicy adwokackiej (wyrok z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 90).

77 Ponadto uznano istnienie ogólnego domniemania w odniesieniu do pism procesowych w postępowaniu sądowym, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, tak długo, jak wskazane postępowanie jest zawisłe (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 94).

78 W tej sytuacji Trybunał uznał, że pisma złożone przed nim w ramach postępowania sądowego mają szczególny charakter ze względu na to, iż z samej swej natury należą one bardziej do działalności orzeczniczej Trybunału niż do działalności administracyjnej Komisji, przy czym zresztą drugi z tych rodzajów działalności nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów co działalność prawodawcza instytucji Unii.

79 Zgodnie z tym orzecznictwem owe pisma procesowe są bowiem sporządzane wyłącznie dla celów wspomnianego postępowania sądowego i stanowią jego zasadniczy element. Właśnie poprzez pismo wszczynające postępowanie w sprawie skarżący zakreśla granice sporu i w szczególności w ramach pisemnego etapu tego postępowania strony dostarczają sądowi Unii dowodów, na podstawie których ma on wydać rozstrzygnięcie (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 78).

80 Trybunał stwierdził także, iż wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych skutkuje zapewnieniem poszanowania zasady równości broni, jak również prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości. Dostęp strony do dokumentów mógłby bowiem zmienić niezbędną równowagę pomiędzy stronami sporu – równowagę, która stanowi podstawę zasady równości broni – w zakresie, w jakim tylko instytucja, której dotyczy wniosek o dostęp do dokumentów, a nie wszystkie strony postępowania, podlegałaby obowiązkowi ujawnienia (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 85–87).

81 Co więcej, Trybunał uznał, że domniemanie sprzeciwiające się ujawnieniu pism procesowych jest uzasadnione w świetle statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i regulaminów postępowania przed sądami Unii (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 96–99).

82 Wreszcie, Trybunał orzekł, że przywołane powyżej ogólne domniemanie ma zastosowanie jedynie do konkretnego zawisłego postępowania. Chociaż ujawnienie pism procesowych złożonych w ramach zawisłego postępowania sądowego przypuszczalnie może naruszyć ochronę tego postępowania z uwagi na okoliczność, iż pisma procesowe stanowią podstawę, w oparciu o którą wykonywana jest działalność orzecznicza, Trybunał orzekł, że inaczej jest w przypadku, gdy postępowanie to zostało zakończone wydaniem rozstrzygnięcia (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 130).

83 Po zakończeniu postępowania sądowego nie można już domniemywać, że ujawnienie pism procesowych w ramach wskazanego postępowania może naruszać ochronę tego postępowania. Trybunał nie wykluczył, że ujawnienie pism procesowych dotyczących zakończonego postępowania sądowego, lecz związanego z innym jeszcze zawisłym postępowaniem, może wywoływać zagrożenie naruszenia tego postępowania, w szczególności wtedy, gdy jego strony nie są takie same jak strony zakończonego postępowania. Jednakże takie zagrożenie zależy od wielu czynników, w tym w szczególności od stopnia podobieństwa pomiędzy argumentami wysuniętymi w tych dwóch postępowaniach. W przypadku gdy pisma procesowe Komisji powtarzają się tylko częściowo, częściowe ujawnienie mogłoby bowiem wystarczyć do tego, aby uniknąć jakiegokolwiek zagrożenia naruszenia zawisłego postępowania. W tych okolicznościach zaś tylko konkretne badanie pism, o dostęp do których wniesiono, może umożliwić Komisji ustalenie, czy ujawnienia tych pism można odmówić zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 132–135).

84 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że dokumenty nr 3–7 zostały sporządzone w okresie poprzedzającym rozpoczęcie jakiegokolwiek postępowania sądowego. Jak bowiem wyraźnie wynika z zaskarżonej decyzji, rozpatrywane dokumenty zostały sporządzone w ramach konsultacji i wstępnych obrad w przedmiocie przyjęcia danych propozycji legislacyjnych. W związku z tym z tego jednego powodu nie można ich uważać za sporządzone wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2012 r., Jurašinović/Rada, T-63/10, EU:T:2012:516, pkt 76).

85 Jednakże w kontekście wyjątku dotyczącego ochrony postępowań sądowych Komisja domaga się wykładni obejmującej także dokumenty, które nie zostały sporządzone wyłącznie na potrzeby danego postępowania sądowego, uzasadniając to w istocie zasadą równości broni i swoim prawem do obrony, które mogą zostać naruszone w wyniku zawężającej wykładni tego wyjątku. Otóż zdaniem Komisji, skoro ujawnienie pism procesowych związanych z konkretnym postępowaniem sądowym może zaszkodzić jej pozycji procesowej, tak samo będzie w przypadku dokumentu ujawniającego opinii publicznej jej stanowisko w kwestii mogącej stać się przedmiotem przyszłego sporu, jeszcze niewszczętego, ale którego wszczęcie można racjonalnie przewidzieć.

86 Należy przypomnieć, że zgodnie z przytoczonym w pkt 52 powyżej orzecznictwie wyjątki, o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, podlegają ścisłej wykładni i ścisłemu stosowaniu.

87 Podobnie, trzeba przypomnieć, iż sprawa, w której wydano wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541), odnosi się przede wszystkim do konkretnych dokumentów, mianowicie do pism procesowych, oraz do kwestii, w jakim wypadku ma zastosowanie ogólne domniemanie i w jakim wypadku należy dokonać konkretnego badania w stosunku do pism procesowych.

88 Niemniej z przywołanego powyżej orzecznictwa nie wynika, aby w danym przypadku inne dokumenty były wykluczone z zakresu stosowania wyjątku dotyczącego ochrony postępowań sądowych. Z orzecznictwa tego wynika bowiem, że istotą tego wyjątku są zasada równości broni oraz prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 85). Potrzeba zapewnienia równości broni przed sądem uzasadnia zaś ochronę nie tylko dokumentów sporządzonych wyłącznie na potrzeby konkretnego sporu, takich jak pisma procesowe, lecz także dokumentów, których ujawnienie może zaszkodzić w konkretnym sporze tejże równości, która jest konsekwencją samego pojęcia rzetelnego procesu. Jednak by móc zastosować ów wyjątek, konieczne jest, aby w momencie podejmowania decyzji o odmowie udzielenia dostępu do żądanych dokumentów dokumenty te były w sposób istotny powiązane ze sporem zawisłym przed sądem Unii, względem którego zainteresowana instytucja powołuje się na wyjątek, oraz aby ich ujawnienie, pomimo tego, że wskazane dokumenty nie zostały sporządzone w ramach zawisłego postępowania sądowego, naruszało zasadę równości broni

i potencjalnie możliwości zainteresowanej instytucji do obrony w rzeczonym postępowaniu. Innymi słowy, konieczne jest, aby dokumenty ujawniały stanowisko zainteresowanej instytucji w spornych kwestiach podnoszonych we wskazanym postępowaniu sądowym.

89 Przedstawione powyżej rozważania mogą mieć zastosowanie także w odniesieniu do postępowań zawisłych przed sądami krajowymi w momencie podjęcia decyzji o odmowie udzielenia dostępu do żądanych dokumentów, pod warunkiem że postępowania te poruszają kwestię wykładni lub ważności aktu prawa Unii, tak że z uwagi na kontekst sprawy istnieje duże prawdopodobieństwo, iż zostanie przedłożone pytanie prejudycjalne.

90 W tych dwóch przypadkach, mimo że wskazane dokumenty nie zostały sporządzone w ramach zawisłego postępowania sądowego, rzetelność danego postępowania sądowego oraz równość broni pomiędzy stronami mogłyby zostać poważnie osłabione, gdyby strony korzystały z uprzywilejowanego dostępu do wewnętrznych informacji strony przeciwnej pozostających w ścisłym związku z prawnymi kwestiami zawisłego lub potencjalnego, lecz nieuchronnego sporu.

91 Jak wiadomo w tym względzie, propozycja legislacyjna w zakresie wyrobów tytoniowych jest jedną z najczęściej dyskutowanych propozycji Unii spośród tych ostatnio przyjętych. Podobnie zatem jak w przypadku pierwszej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, która była przedmiotem ciągłych sporów prawnych, można było przewidzieć, że również DWT stanie się przedmiotem takich sporów.

92 Jak bowiem ustalono, co zostało zauważone powyżej, w momencie podjęcia zaskarżonej decyzji toczyło się przed sądami Zjednoczonego Królestwa postępowanie wszczęte skargą kwestionującą DWT wniesioną przez skarżącą końcem czerwca 2014 r. Dodatkowo w lipcu 2014 r. Rzeczpospolita Polska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę kwestionującą ważność szeregu przepisów DWT, które jej zdaniem naruszają art. 114 TFUE, zasadę proporcjonalności oraz zasadę pomocniczości.

93 Komisja mogła zatem słusznie uznać, wziąwszy pod uwagę historię procesu legislacyjnego dotyczącego przyjęcia DWT, że istnieje duże prawdopodobieństwo wszczęcia postępowania prejudycjalnego w najbliższej przyszłości i – w związku z tym – że ujawnienie rzeczonych dokumentów może naruszyć zasadę równości broni w oczekiwanym postępowaniu sądowym.

94 Należy zatem zbadać, czy dokumenty nr 3–7 są „istotne” dla obu wyżej wskazanych postępowań sądowych i – w związku z tym – czy ujawnienie owych dokumentów mogłoby naruszyć zasadę równości broni, co stanowi główny argument powoływany przez Komisję na uzasadnienie odmowy pełnego ujawnienia wspomnianych dokumentów.

95 Należy zauważyć, że Komisja przyznała pełny lub bardzo szeroki częściowy dostęp do większości z żądanych dokumentów. Należy także zauważyć, iż z uwagi na zwięzłość utajnionych fragmentów niektórych dokumentów Komisja nie mogła bardziej szczegółowo wyjaśnić zawartości dokumentów bez ich ujawnienia.

96 Co więcej, należy stwierdzić – po przedstawieniu dokumentów w ramach środka dowodowego przyjętego postanowieniem Sądu z dnia 11 listopada 2015 r. – że utajnione fragmenty dokumentów nr 3–7 dotyczyły kwestii pakowania i etykietowania oraz umów sprzedaży wyrobów tytoniowych, czyli kwestii, które mogą być związane z legislacyjną kompetencją Unii, z wybraną podstawą prawną i z proporcjonalnością proponowanego środka. Dodatkowo należy stwierdzić, że chodzi tu o stanowiska przyjęte przez urzędników różnych dyrekcji generalnych Komisji w zakresie zgodności z prawem różnych przewidywanych opcji.

97 Zasada równości broni wymaga bowiem, aby instytucja, która przyjęła zaskarżony akt, była w stanie w sposób skuteczny bronić przed sądem zgodności z prawem swojego działania. Tymczasem możliwość taka byłaby poważnie osłabiona, gdyby owa instytucja była zobowiązana do obrony nie tylko

w odniesieniu do zarzutów i argumentów podniesionych przez stronę skarżącą lub, jak w niniejszej sprawie, w ramach przyszłego postępowania prejudycjalnego, lecz także w odniesieniu do stanowisk zajętych wewnątrz tej instytucji dotyczących zgodności z prawem różnych przewidywanych opcji w zakresie przygotowywania danego aktu. W szczególności – w odróżnieniu od przypadku dokumentów zawierających informacje stanowiące podstawę faktyczną dla wykonywania kompetencji Komisji, których ujawnienie może okazać się konieczne do realizacji wskazanych w pkt 30 powyżej celów – ujawnienie dokumentów zawierających tego rodzaju stanowiska może w rzeczywistości zobowiązać zainteresowaną instytucję do przeprowadzenia obrony przeciwko ocenom jej własnego personelu, które to oceny ostatecznie nie zostały uwzględnione. Okoliczność taka może zakłócić równowagę między stronami danego postępowania sądowego w zakresie, w jakim strona skarżąca nie mogłaby zostać zobowiązana do ujawnienia jej wewnętrznych ocen tego rodzaju (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 87).

98 W związku z tym ujawnienie takich dokumentów opinii publicznej, gdy toczy się postępowanie sądowe dotyczące wykładni i zgodności z prawem spornego aktu, mogłoby zaszkodzić pozycji Komisji w zakresie obrony, a także zasadzie równości broni, jako że Komisja ujawniłaby wewnętrzne stanowiska prawne zajęte przez jej służby w spornych kwestiach, podczas gdy żaden podobny obowiązek nie został nałożony na stronę przeciwną.

99 W świetle powyższego zarzut drugi należy oddalić. Ponadto, biorąc pod uwagę, że Komisja oparła się na szeregu wyjątków oraz że powołanie się na wyjątek dotyczący ochrony opinii prawnych było uzasadnione w odniesieniu do dokumentu nr 1, a na wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych w odniesieniu do dokumentów nr 3–7, brak jest konieczności przeprowadzenia badania zasadności zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, przewidującego wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji, który to zarzut w każdym razie nie może zostać uwzględniony.

100 Z tego względu skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

101 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Spółka Philip Morris Ltd zostaje obciążona kosztami postępowania.

Gratsias Kancheva Wetter

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 15 września 2016 r.

Podpisy