Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 26 kwietnia 2016 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty związane z aktami dochodzenia OLAF-u — Skarga o stwierdzenie nieważności — Wyraźna i dorozumiana odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony życia prywatnego i integralności jednostki — Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych osoby trzeciej — Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji — Obowiązek uzasadnienia — Odpowiedzialność pozaumowna

W sprawie T-221/08

Guido Strack, zamieszkały w Kolonii (Niemcy), reprezentowany przez adwokatów H. Tettenborna i N. Lödlera,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez P. Costę de Oliveirę oraz B. Eggers, a następnie przez B. Eggers oraz J. Baquera Cruza, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, po pierwsze, żądanie stwierdzenia nieważności wszystkich dorozumianych i wyraźnych decyzji Komisji wydanych w następstwie pierwotnych wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów złożonych przez G. Stracka w dniach 18 i 19 stycznia 2008 r. oraz, po drugie, żądanie odszkodowania,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: I. Pelikánova, prezes, E. Buttigieg (sprawozdawca) i L. Madise, sędziowie,

sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 października 2014 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok[1] […]

Postępowanie i żądania stron

37 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 czerwca 2008 r. skarżący wniósł niniejszą skargę. Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 września 2008 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r., który to zarzut postanowieniem Sądu (trzecia izba) z dnia 14 stycznia 2010 r. został pozostawiony do rozstrzygnięcia w wyroku.

38 Po dostosowaniu swoich żądań, w szczególności pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 września 2010 r., skarżący wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności dorozumianych i wyraźnych decyzji o odmowie udostępnienia dokumentów Komisji oraz dokumentów OLAF-u, wydanych przez Komisję przy rozpatrywaniu pierwotnych wniosków o udostępnienie dokumentów z dnia 18 i 19 stycznia 2008 r. oraz ponownych wniosków z dnia 22 lutego, 18 kwietnia i w szczególności 21 kwietnia 2008 r., a zwłaszcza decyzji z dnia 19 maja i 17 czerwca 2008 r. oraz 30 kwietnia i 7 lipca 2010 r. w zakresie, w jakim mocą tych decyzji wspomniane wnioski o udostępnienie dokumentów zostały oddalone;

— zasądzenie od Komisji odszkodowania w stosownej kwocie, z tym że nie niższej niż symboliczne 1 EUR;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

39 Komisja wnosi w istocie do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

40 Pismem z dnia 5 lipca 2010 r. Sąd powiadomił strony, że postanowieniem z dnia 2 lipca 2010 r. izba rozpatrująca sprawę oddaliła wniosek o rozszerzenie przedmiotu skargi o wyraźną decyzję odmowną z dnia 17 czerwca 2008 r. i uwzględniła wniosek o rozszerzenie przedmiotu skargi o pierwszą decyzję OLAF-u.

41 Postanowieniem z dnia 16 listopada 2010 r., które zostało doręczone stronom w dniu 25 listopada 2010 r., Sąd uwzględnił wniosek skarżącego dotyczący rozszerzenia przedmiotu skargi o drugą decyzję OLAF-u.

42 W związku z odejściem sędziego sprawozdawcy sprawa została przydzielona na nowo. Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do pierwszej izby, której w rezultacie przekazana została niniejsza sprawa. Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo.

43 Postanowieniem z dnia 5 lutego 2014 r. Sąd zdecydował o zastosowaniu środka dowodowego na podstawie art. 65 lit. b), art. 66 § 1 oraz art. 67 § 3 akapit trzeci regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r. i wezwał Komisję do przedstawienia kopii poufnych wersji wszystkich dokumentów związanych z wnioskiem nr 590/2008, uściślając, że dokumenty te nie zostaną ujawnione skarżącemu. Pismem z dnia 5 marca 2014 r. Komisja zastosowała się do tego środka dowodowego.

1 — Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

44 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania z dnia 2 maja 1991 r. Sąd wezwał strony do udzielenia odpowiedzi na pewne pytania. Strony zastosowały się do tych wezwań w wyznaczonych terminach. I tak, Komisja i skarżący odpowiedzieli na pytania Sądu, odpowiednio, w dniach 5 i 6 marca 2014 r. Pismem z dnia 27 marca 2014 r. skarżący przedstawił uwagi do pisma Komisji z dnia 5 marca 2014 r.

45 W dniu 20 października 2014 r. skarżący złożył w sekretariacie Sądu pismo w sprawie decyzji OLAF-u z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącej „ponownego rozpatrzenia odpowiedzi na [jego] wniosek o udostępnienie danych osobowych o sygnaturze OF/2002/0356" (zwanej dalej „decyzją OLAF-u w przedmiocie ponownego rozpatrzenia z dnia 31 lipca 2014 r."), wydanej na podstawie art. 13 rozporządzenia nr 45/2001 oraz zawierającej wykaz spornych dokumentów wraz z załącznikiem, w którym wymieniono dokumenty, w posiadaniu których znajduje się OLAF.

46 Na rozprawie w dniu 21 października 2014 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

47 Pismem z dnia 4 listopada 2014 r. Komisja przedstawiła uwagi w przedmiocie pisma skarżącego z dnia 20 października 2014 r. (zob. pkt 45 powyżej).

48 Po złożeniu przez Komisję uwag na piśmie z dnia 2 grudnia 2014 r. w przedmiocie uwag na piśmie skarżącego z dnia 7 listopada 2014 r. dotyczących odpowiedzi na piśmie Komisji z dnia 22 października 2014 r. na pytania zadane przez Sąd w celu przygotowania rozprawy, w dniu 8 grudnia 2014 r. prezes pierwszej izby Sądu postanowił o zamknięciu ustnego etapu postępowania.

Co do prawa […]

II – *W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności* […]

C – *W przedmiocie wniosku nr 590/2008* […]

3. W przedmiocie istoty wniosku […]

b) W przedmiocie zarzutów i zarzutów szczegółowych podważających zasadność całkowitej lub częściowej odmowy udzielenia dostępu do dokumentów […]

(i) W przedmiocie dokumentów wskazanych w wykazie OLAF-u z dnia 30 kwietnia 2010 r. […]

W przedmiocie dokumentów, które zostały już ujawnione […]

128 Celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest doprowadzenie do sytuacji, w której dokumenty instytucji będą co do zasady dostępne publicznie (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, Zb.Orz., EU:C:2007:75, pkt 43, 44); ponadto, jak trafnie zauważył OLAF w tytule 7 swojej pierwszej decyzji, dokumenty ujawnione zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem należą do domeny publicznej (ww. w pkt 86 wyrok Catinis/Komisja, EU:T:2014:267, pkt 62; zob. także ww. w pkt 82 wyrok Agapiou Joséphidès/Komisja i EACEA, EU:T:2010:442, pkt 116; postanowienie z dnia 7 marca 2013 r., Henkel i Henkel France/Komisja, T-64/12, EU:T:2013:116, pkt 47).

129 Wspomniany skutek znajduje również odzwierciedlenie w art. 9 ust. 2 lit. e) załącznika do regulaminu wewnętrznego Komisji, dotyczącego zasad stosowania rozporządzenia nr 1049/2001, w brzmieniu ustalonym decyzją Komisji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniającą jej regulamin wewnętrzny (Dz.U. L 345, s. 94), zgodnie z którym dokumenty już ujawnione w następstwie wcześniejszego wniosku są „automatycznie" dostarczane na wniosek.

130 Prawdą jest, jak zauważyła Komisja, że w sprawie, w której wydano postanowienie z dnia 14 stycznia 2014 r., Miettinen/Rada (T-303/13, EU:T:2014:48, pkt 17–19), Sąd orzekł, że udzielenie skarżącej dostępu do żądanych przez nią dokumentów powoduje, iż uzyskała ona taki sam skutek, jaki miałoby pozytywne rozpatrzenie skargi. Niemniej jednak, inaczej niż w rozpatrywanych okolicznościach, w ww. sprawie Miettinen/Rada żądany dokument stał się dostępny publicznie, skutkiem czego z powołanego postanowienia nie można wywodzić, że sama okoliczność, iż zainteresowany miał dostęp do żądanego dokumentu na jakiejkolwiek podstawie, w żadnym wypadku nie pozwalała mu na żądanie udostępnienia tego samego dokumentu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, nawet jeżeli wspomniany dokument nie został upubliczniony.

131 Jest zatem oczywiste, że pierwsza decyzja OLAF-u, którą to decyzją skarżącemu odmówiono udzielenia dostępu do dokumentów z adnotacją „PD" na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, nie pozwala, w danym wypadku oraz jak słusznie podkreśliła Komisja w swoich pismach procesowych, przyjąć, że owe dokumenty mają charakter publiczny, do potwierdzenia czego dąży skarżący oraz co odpowiada celowi rozporządzenia nr 1049/2001, polegającemu, jak głosi motyw 2 tego aktu, na zapewnieniu jak najszerszej dostępności dokumentów w celu zapewnienia większej przejrzystości pozwalającej obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji oraz zapewniającej większą legitymizację, skuteczność i odpowiedzialność administracji względem obywateli w systemie demokratycznym (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, Zb.Orz., EU:C:2008:374, pkt 45).

132 W konsekwencji okoliczność, że skarżący był już w posiadaniu dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu, w rezultacie czego celem złożenia owego wniosku było nie tyle umożliwienie mu zapoznania się z treścią tych dokumentów, ile ujawnienie ich osobom trzecim, jest bez znaczenia, tym bardziej że motywy, jakimi kierował się skarżący, składając taki wniosek, są pozbawione znaczenia, gdyż rozporządzenie nr 1049/2001 ani nie wymaga, żeby zainteresowany uzasadnił wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów, ani nie przewiduje, że owo uzasadnienie może wpływać na decyzję o uwzględnieniu bądź oddaleniu takiego wniosku (ww. w pkt 128 postanowienie Henkel i Henkel France/Komisja, EU:T:2013:116, pkt 47).

133 Nie można też zgodzić się z argumentem Komisji, zgodnie z którym spełnienie obowiązku udzielenia dostępu do dokumentów, które są już w posiadaniu wnioskodawcy, mimo że wnioskodawca nie miał do nich dostępu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, wymagałoby nadmiernych nakładów pracy.

134 Wystarczy w tym względzie zauważyć, że o ile w wyjątkowych okolicznościach instytucja może odmówić udostępnienia dokumentów, podnosząc, że ilość pracy związana z ich ujawnieniem byłaby nieproporcjonalnie wysoka w świetle celów wskazanych we wniosku o udzielenie dostępu do tych dokumentów (ww. w pkt 56 wyrok Strack/Komisja, EU:C:2014:2250, pkt 28), o tyle Komisja w każdym razie nie podniosła, że takie szczególne okoliczności zachodzą w rozpatrywanym przypadku. Dodatkowo, w przeważającej części chodzi tu o dokumenty, które wspomniana instytucja już ujawniła.

135 W konsekwencji Komisja nie może powoływać się na samą tylko okoliczność, że osoba wnioskująca o udostępnienie dokumentów była już lub mogła być w ich posiadaniu na innej podstawie, w celu odmowy rozpatrzenia wniosku o udzielenie dostępu do tych dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, chyba że chodzi o dokumenty, które, tak jak załącznik do dokumentu nr 267, są publicznie dostępne w szczególności ze względu na ich wcześniejszą publikację.

136 W tych okolicznościach niniejszy zarzut należy uwzględnić w zakresie, w jakim dotyczy dokumentów, które były już lub są w posiadaniu skarżącego ze względu na to, że to on jest ich autorem, lub które zostały już ujawnione na innej podstawie niż rozporządzenie nr 1049/2001, jednakże nie zostały upublicznione.

W przedmiocie dokumentów, które nie zostały ujawnione […]

– W przedmiocie naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 […]

148 W pierwszej kolejności należy wskazać, że na gruncie orzecznictwa możliwość powołania się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, mający zastosowanie po wydaniu decyzji, obwarowana jest koniecznością spełnienia serii rygorystycznych warunków. Wyjątek ten obejmuje tylko niektóre rodzaje dokumentów, zaś przesłanką mogącą uzasadnić odmowę ujawnienia danego dokumentu jest okoliczność, że jego ujawnienie „poważnie" naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez instytucję (ww. w pkt 139 wyrok Komisja/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, pkt 77).

149 Następnie należy wskazać, że wniosek nr 590/2008 charakteryzuje się tym, iż dotyczy on nie tylko jednego dokumentu, lecz ogółu dokumentów wskazanych w sposób generalny. Jak wynika z pkt 69 powyżej, skarżący zażądał w istocie udostępnienia ogółu dokumentów, wskazanych w sposób generalny, czyli wszystkich akt dochodzenia OLAF-u OF/2002/0356, pełnych i wiernych transkrypcji nagrań dźwięku wchodzących w skład tych akt oraz wszelkich dokumentów, które wprawdzie nie znajdują się w tych aktach, lecz są związane z ww. sprawą/dochodzeniem lub dotyczą osoby skarżącego. W pierwszej decyzji OLAF-u uściślono w tym względzie, że akta OLAF-u obejmują wszystkie dokumenty odnoszące się do tej sprawy, skutkiem czego nie ma dokumentów, które byłyby związane z tą sprawą, a które nie znajdowałyby się w aktach, a w rezultacie byłyby objęte wnioskiem nr 590/2008.

150 Jak już wskazano w pkt 91 powyżej, dopuszczenie stosowania w tego rodzaju sytuacjach ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów pewnego rodzaju zasadniczo zagrażałoby ochronie jednego z interesów wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, pozwala danej instytucji rozpatrzyć wniosek w sposób całościowy i ustosunkować się do niego w odpowiedni sposób (zob. podobnie ww. w pkt 90 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 65, 68).

151 W pierwszej decyzji OLAF-u wskazano w tym względzie, że dokumenty należące do kategorii 1 dotyczą notatek służbowych sporządzonych przez śledczych prowadzących dochodzenie, które to notatki zawierają rozważania i analizy śledczych oraz innych uprawnionych funkcjonariuszy w przedmiocie rozwoju i kierunków dochodzenia, pod kątem zarówno materialnym, jak i procesowym. Zgodnie ze wspomnianą decyzją dokumenty należące do kategorii 2 dotyczą korespondencji wewnętrznej pracowników OLAF-u oraz korespondencji między nimi a pracownikami Komisji na temat prowadzonego dochodzenia, a także przygotowywanych odpowiedzi dla Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz na pytania Parlamentu Europejskiego. Owe dokumenty zawierają przemyślenia OLAF-u i służb Komisji na temat tego dochodzenia, na podstawie których podejmowano potem decyzje wewnętrzne. Wreszcie, dokument należący do kategorii 7 zawiera projekt końcowego raportu z dochodzenia.

152 W pierwszej decyzji OLAF-u wskazano, że mimo zakończenia czynności dochodzeniowych dokumenty należące do kategorii 1, 2 i 7, na udostępnienie których nie wyrażono zgody, zostały sporządzone wyłącznie na użytek wewnętrzny, zawierają opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach OLAF-u i Komisji. Wspomniane dokumenty były wymieniane przez śledczych OLAF-u i służby Komisji w celu uzyskania konkretnych informacji od zainteresowanych urzędników. Zawierają one wstępne stanowiska co do potencjalnych strategii dochodzeniowych, czynności

operacyjnych i decyzji, jakie należy podjąć. Obejmują przemyślenia, analizę okoliczności faktycznych, środki, których podjęcie rozważano, i odzwierciedlają proces przygotowywania korespondencji zewnętrznej.

153 Jak słusznie wskazano w pierwszej decyzji OLAF-u, upublicznienie tego rodzaju dokumentów groziłoby istotnym naruszeniem zdolności Komisji, w szczególności OLAF-u, do wykonywania powierzonych im zadań w zakresie przeciwdziałania nadużyciom finansowym w interesie publicznym. Ujawnienie tych dokumentów mogłoby znacznie zakłócić proces podejmowania decyzji przez Komisję i OLAF, gdyż mogłoby budzić poważne wątpliwości co do niezależności przyszłych dochodzeń OLAF-u oraz – wskutek upublicznienia strategii i metod pracy OLAF-u oraz ograniczenia możliwości pozyskiwania przez jego pracowników niezależnych analiz i konsultowania się ze służbami Komisji w bardzo delikatnych kwestiach – zagrażać realizacji ich celów. Mogłoby także zniechęcić jednostki do zgłaszania ewentualnych nadużyć finansowych, co w konsekwencji pozbawiałoby OLAF i Komisję źródeł informacji przemawiających za koniecznością wszczynania dochodzeń mających na celu ochronę interesów finansowych Unii (zob. podobnie ww. w pkt 86 wyrok Catinis/Komisja, EU:T:2014:267, pkt 54, w odniesieniu do będącego w toku dochodzenia OLAF-u w związku z wyjątkiem dotyczącym ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu, o którym mowa w art. 4 ust 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001).

154 Wniosek ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, zgodnie z którym wyjątki od prawa dostępu do dokumentów, wymienione w szczególności w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie mogą – w sytuacji gdy, tak jak w niniejszej sprawie, dane dokumenty należą do szczególnej dziedziny prawa Unii, w rozpatrywanym przypadku ochrony interesów finansowych Unii i przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim innym działaniom szkodzącym interesom Unii – być interpretowane z pominięciem szczególnych zasad regulujących dostęp do tych dokumentów (zob. podobnie ww. w pkt 90 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 83).

155 Jak bowiem przypomniano w art. 3 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. ustanawiającej OLAF (Dz.U. L 136, s. 20), swoje uprawnienia w zakresie dochodzeń OLAF wykonuje całkowicie niezależnie (zob. podobnie wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja, T-48/05, Zb.Orz., EU:T:2008:257, pkt 255).

156 Artykuł 8 ust. 2 rozporządzenia [WE] nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF (Dz.U. L 136, s. 1), przyjętego na podstawie art. 324 TFUE w celu zwalczania nadużyć finansowych i każdej innej nielegalnej działalności przynoszącej szkody interesom finansowym Unii, stanowi, że wszystkie informacje przedłożone lub uzyskane w ramach wewnętrznych dochodzeń, niezależnie od formy, objęte są tajemnicą zawodową. Takie informacje nie mogą być przekazywane osobom innym niż te, których funkcje w instytucjach Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich wymagają ich znajomości, ani być wykorzystywane do innych celów niż zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i każdej innej nielegalnej działalności.

157 Jak trafnie zauważyła Komisja, szczególny stopień poufności związany z rzeczonymi dokumentami dochodzeniowymi, do pewnego stopnia nawet względem osób, których owo dochodzenie dotyczy (zob. podobnie ww. w pkt 155 wyrok Franchet i Byk/Komisja, EU:T:2008:257, pkt 255), znajduje uzasadnienie nie tylko w okoliczności, że w ramach prowadzonego dochodzenia OLAF gromadzi informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa oraz szczególnie wrażliwe dane osobowe, których ujawnienie mogłoby znacznie zaszkodzić reputacji konkretnych osób, lecz także w okoliczności, że udzielenie dostępu do dokumentów związanych z wewnętrznym dochodzeniem OLAF-u, nawet po zakończeniu danego postępowania, w szczególności do dokumentów zawierających opinie do użytku wewnętrznego OLAF-u jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach tego organu, mogłoby istotnie zakłócić jego prace, ujawnić metodologię i strategię dochodzeniową OLAF-u oraz negatywnie wpłynąć na gotowość do przyszłej współpracy osób zaangażowanych w postępowanie, a tym samym zakłócić prawidłowy tok postępowania i zagrozić realizacji założonych celów.

158 Ponieważ rozporządzenia nr 1049/2001 i 1073/1999 nie zawierają przepisów, które wyraźnie przewidywałyby pierwszeństwo jednego z tych rozporządzeń przed drugim, skutkiem czego każde z nich musi być stosowane w zgodzie z drugim, aby można było zachować spójność między nimi (zob. podobnie ww. w pkt 90 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 84), w rozpatrywanym przypadku ich równoległe stosowanie w pełni uzasadnia przyjęcie domniemania odmowy dostępu.

159 Warto też dodać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału działalność administracyjna Komisji nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów, co działalność legislacyjna instytucji Unii (ww. w pkt 90 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 91).

160 Wynika stąd, że w przypadku dochodzeń wewnętrznych OLAF-u prowadzonych na podstawie rozporządzenia nr 1073/1999 przepisy tego aktu dopuszczają w szczególności przyjęcie ogólnego domniemania odmowy udzielenia dostępu do dokumentów związanych z dochodzeniem, w szczególności do dokumentów zawierających opinie do użytku wewnętrznego jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach OLAF-u.

161 W tych okolicznościach Komisja miała prawo, na potrzeby stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, domniemywać, bez konieczności szczegółowego badania każdego odnośnego dokumentu, że publiczne udostępnienie tych dokumentów, na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, będzie co do zasady naruszać interesy, o których mowa w tym rozporządzeniu, i przyjąć, że każdy z tych dokumentów wchodzi w zakres wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia.

162 Mając na uwadze wszystkie przytoczone wyżej okoliczności, ogólne domniemanie naruszenia interesów chronionych w szczególności na gruncie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, które to domniemanie służy niedopuszczeniu do jakichkolwiek poważnych zakłóceń procesu podejmowania decyzji w rozumieniu tego przepisu, znajduje zastosowanie niezależnie od tego, czy wniosek o udzielenie dostępu dotyczy dochodzenia już zakończonego, czy też dochodzenia w toku.

163 Okoliczność, że dokument związany z wewnętrznym dochodzeniem OLAF-u opatrzony jest datą późniejszą w stosunku do daty zakończenia dochodzenia, nie może z góry przesądzać o braku możliwości odmowy ujawnienia takiego dokumentu – w oparciu o ogólne domniemanie odmowy dostępu – w sytuacji gdy ów dokument ma związek z tym dochodzeniem, zawiera informacje dotyczące opinii do użytku wewnętrznego jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach OLAF-u, a więc zawiera informacje, których upublicznienie mogłoby zniweczyć działania OLAF-u podejmowane w ramach zwalczania nadużyć finansowych i korupcji.

164 Należy też odrzucić argument skarżącego, który twierdzi, że korespondencja OLAF-u z Komisją w żadnym wypadku nie wchodzi w skład dokumentów zawierających opinie na użytek „wewnętrzny" jako część obrad i wstępnych konsultacji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, gdyż nie można uznać, iż OLAF i Komisja tworzą jedną i tę samą instytucję. W tym względzie wystarczy zauważyć, że rozporządzenie nr 1049/2001 stosuje się do OLAF-u w zakresie, w jakim uznaje się, że do celów tego rozporządzenia OLAF stanowi część Komisji, która została wymieniona w art. 1 lit. a) tego rozporządzenia wśród instytucji objętych zakresem jego stosowania.

165 Tak samo należy odrzucić argument, zgodnie z którym korespondencja OLAF-u z osobami trzecimi również jest wyłączona z zakresu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001. Tego rodzaju kontakty siłą rzeczy mogą bowiem zawierać informacje związane z opiniami na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji, w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym odmowa ich ujawnienia służy zagwarantowaniu niezależności OLAF-u i poufności jego działań.

166 Trudno też zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, iż dokument nr 2 ujęty w wykazie OLAF-u z dnia 30 kwietnia 2010 r. błędnie został uznany za notatkę służbową, gdyż chodzi tu o „zapiski z akt dochodzenia OLAF-u", dotyczące analiz przeprowadzonych w związku z rozpatrywaną sprawą. Podobnie rzecz ma się w przypadku dokumentu nr 34, który – jak mógł stwierdzić Sąd – z oczywistych względów również stanowi zapisek z akt dochodzenia.

167 Skarżący nie wykazał również we wniosku o udzielenie dostępu, że za udostępnieniem dokumentów z rozpatrywanego dochodzenia przemawia interes publiczny. Tymczasem to na skarżącym ciąży obowiązek wskazania konkretnych okoliczności, które przemawiałyby za tym, że ujawnienie danych dokumentów leży w interesie publicznym (zob. podobnie ww. w pkt 56 wyrok Strack/Komisja, EU:C:2014:2250, pkt 128). Z pierwszej decyzji OLAF-u wynika ponadto, że OLAF prawidłowo ocenił kwestię, czy w sprawie występują nadrzędne interesy, stwierdzając, iż nic nie przemawia za tym, że tak jest. Samo powołanie się na zasadę przejrzystości i wagę tej zasady nie wystarczy w tym zakresie (zob. podobnie ww. w pkt 56 wyrok Strack/Komisja, EU:C:2014:2250, pkt 129, 131). Należy w końcu odrzucić argument skarżącego – zgodnie z którym w szczególnych okolicznościach, gdy, jak w rozpatrywanym przypadku, OLAF prowadzi dochodzenie wewnętrzne w sprawie nadużyć finansowych, za przejrzystością przemawia szczególny interes polegający na wyeliminowaniu, poprzez zapewnienie absolutnej przejrzystości, jakiegokolwiek wrażenia arbitralności lub nieprawidłowości procedur, które godziłoby w reputację instytucji i spółek biorących udział w dochodzeniu – gdyż tego rodzaju okoliczności z samej swej natury nie mogą przeważać nad nadrzędnymi względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia danych informacji.

168 Należy wreszcie stwierdzić, że skutkiem powołania się na ogólne domniemanie odmowy dostępu jest to, iż objęte nim dokumenty tym bardziej nie wchodzą w zakres obowiązku częściowego ujawnienia ich treści, o którym mowa w art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie ww. w pkt 89 wyrok Komisja/EnBW, EU:C:2014:112, pkt 134, 135).

169 Z wszystkich powyższych względów Komisja miała prawo odmówić udzielenia dostępu do dokumentów z adnotacją „NA", opierając się na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

[…]

W przedmiocie dokumentów ujawnionych częściowo

– W przedmiocie podnoszonego naruszenia art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 […]

198 Zgodnie z orzecznictwem nie można wykluczyć ujawnienia danych osobowych, które dotyczą wyłącznie osoby składającej wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów, z tego względu, iż ujawnienie tych danych naruszyłoby ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej (wyrok z dnia 22 maja 2012 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, T-300/10, Zb.Orz., EU:T:2012:247, pkt 107).

199 Rzeczone dane należy ujawnić, gdy, jak w niniejszej sprawie, nic nie pozwala uznać, że skarżący, którego zamiarem było między innymi powiadomienie opinii publicznej o nieprawidłowościach, do jakich miało dochodzić w ramach OLAF-u przy rozpatrywaniu jego skargi, chciał ograniczyć dostęp do swoich danych osobowych. Ponadto skarżący uzyskał dostęp do danych, które go dotyczą, na mocy pierwszej decyzji OLAF-u, przy czym w uzasadnieniu tej decyzji OLAF wskazał, że jego decyzja opiera się wyłącznie na rozporządzeniu nr 45/2001, nie wzywając skarżącego do uściślenia zakresu jego wniosku o udzielenie dostępu na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, skutkiem czego Komisja nie powinna zarzucać skarżącemu, że jego wniosek nie był w tym względzie dostatecznie jasny.

200 W rezultacie Komisja nie miała racji, odmawiając ujawnienia tożsamości skarżącego w odniesieniu do dokumentów wskazanych przez niego w pkt 173 powyżej w oparciu o wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, w związku z czym zarzut należy w tym względzie uwzględnić, zaś w pozostałej części oddalić.

[…]

W przedmiocie dokumentów nr 266 i 268 oraz kart obiegu […]

– W przedmiocie kart obiegu […]

249 Pojęcie „dokumentu", które w art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 zostało zdefiniowane szeroko (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2007 r., API/Komisja, T-36/04, Zb.Orz., EU:T:2007:258, pkt 59), obejmuje „wszelkie treści bez względu na ich nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej lub jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności instytucji".

250 Z powyższego wynika, że definicja zawarta w art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 oparta jest w istocie na treści utrwalonej, którą po jej stworzeniu można odtworzyć lub z którą można się zapoznać, przy czym, po pierwsze, rodzaj nośnika, na którym przechowywana jest treść, typ i rodzaj przechowywanej treści, podobnie jak wielkość, długość, waga lub sposób prezentacji treści, są pozbawione znaczenia przy ustalaniu, czy wspomniana treść mieści się w tej definicji, a po drugie, jedynym ograniczeniem związanym z treścią, którą może obejmować ta definicja, jest warunek, aby treść ta dotyczyła kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności danej instytucji (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 października 2011 r., Dufour/EBC, T-436/09, Zb.Orz., EU:T:2011:634, pkt 88, 90–93).

251 Nic ma zatem żadnych przesłanek, aby uznać, że karty obiegu są wyłączone z zakresu stosowania art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001, który to zakres w żadnym wypadku nie może być zawężany jakimikolwiek zasadami organizacji wewnętrznej, które dana instytucja mogła ewentualnie przyjąć, takimi jak szczegółowe zasady stosowania załącznika do regulaminu wewnętrznego Komisji (zob. pkt 129 powyżej), na które powołuje się Komisja na poparcie argumentu, że karty obiegu należy uznać za dokumenty zawierające informacje „nieistotne" i „prowizoryczne", w związku z czym nie ma obowiązku ich rejestrowania w sytuacji gdy chce je wyłączyć je z zakresu pojęcia dokumentu w rozumieniu art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001.

252 Ponadto skoro wnioskodawca nie musi uzasadniać wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów (ww. w pkt 128 postanowienie Henkel i Henkel France/Komisja, EU:T:2013:116, pkt 48), do celów rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma również znaczenia rzeczywisty interes wnioskodawcy w złożeniu wniosku o ujawnienie kart obiegu, które to karty zdaniem skarżącego dzięki udostępnieniu zawartych w nich informacji pozwolą na ustalenie ewentualnej osobistej odpowiedzialności urzędników, którzy uczestniczyli w sporządzaniu danego dokumentu lub zatwierdzili go swoim podpisem, a także daty dokonania przez nich konkretnych czynności w procesie sporządzania tego dokumentu.

253 Należy dodać, że Komisja sama przyznała, iż karty obiegu mogą zawierać adnotacje, a więc nie muszą ograniczać się jedynie do identyfikacji osób uczestniczących w procesie sporządzania i przyjęcia dokumentu, do którego owe karty się odnoszą.

254 Wreszcie Komisja nie wykazała, dlaczego ujawnienie tych kart powodowałoby nieproporcjonalne nakłady pracy dla OLAF-u, skoro owe karty fizycznie istnieją.

[…]

W przedmiocie klauzuli ograniczonego użytku […]

264 Należy wskazać, że art. 2 ust. 4 decyzji 2006/291 stanowi, iż akt ten obowiązuje bez uszczerbku dla rozporządzenia nr 1049/2001 i w żaden sposób nie narusza jego przepisów. Dodatkowo w myśl art. 16 rozporządzenia nr 1049/2001 rozporządzenie to pozostaje bez uszczerbku dla wszelkich obowiązujących przepisów dotyczących prawa autorskiego, które mogą ograniczać prawa strony trzeciej do powielania ujawnionych dokumentów lub korzystania z nich.

265 Jak słusznie zauważyła Komisja, decyzja 2006/291 przewiduje, do celów ponownego wykorzystania dokumentów publicznych, które zostały sporządzone przez Komisję w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 ust. 1 rzeczonej decyzji, niezależną procedurę zezwolenia, odrębną od procedury przewidzianej w rozporządzeniu nr 1049/2001 dla udzielenia dostępu do tych samych dokumentów.

266 Otóż zgodnie z art. 5 ust. 2 i 3 decyzji 2006/291 w terminie 15 dni roboczych od wpłynięcia wniosku służby Komisji lub Urząd Publikacji zezwalają na ponowne wykorzystywanie przedmiotowego dokumentu oraz, w odpowiednich przypadkach, udostępniają jego kopię albo informują na piśmie o całkowitym lub częściowym odrzuceniu wniosku wraz z uzasadnieniem. W przypadkach wyjątkowych ów termin może zostać przedłużony o 15 dni roboczych, pod warunkiem iż wnioskodawca został o tym poinformowany z wyprzedzeniem oraz że zostało to uzasadnione. Zgodnie z ust. 4 tego samego artykułu w przypadku odrzucenia wniosku wnioskodawca jest informowany o prawie wszczęcia przez niego postępowania przed Sądem albo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

267 Tymczasem nic nie pozwala uznać, że wnioski skarżącego o udzielenie dostępu do dokumentów były jednocześnie wnioskami składanymi na podstawie decyzji 2006/291, mimo że wnioskodawca ograniczył się do wskazania, iż owe dokumenty mogą zostać opublikowane, jednakże bez powoływania się na tę decyzję. Ponadto, jak podnosi Komisja, zastosowanie tej decyzji zakłada, że omawiane dokumenty zostały precyzyjnie oznaczone oraz że zostały one upublicznione. Wreszcie i co najważniejsze, nawet gdyby wnioski skarżącego o udzielenie dostępu do dokumentów interpretować jako zawierające w sobie wnioski na podstawie decyzji 2006/291, zaś sporną klauzulę należało rozumieć jako zawierającą dorozumianą odmowę dostępu ze strony OLAF-u, nie zaś jako zwykłe pouczenie, że ponowne ich wykorzystanie wymaga zezwolenia Komisji, skarżący nie zaskarżył tej decyzji na podstawie decyzji 2006/291.

[…]

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) Postępowanie w sprawie zgodności z prawem dorozumianych decyzji o odmowie udostępnienia dokumentów wydanych przy rozpatrywaniu wniosków Guida Stracka o udostępnienie dokumentów zostaje umorzone.

2) Postępowanie w sprawie zgodności z prawem wyraźnych decyzji Komisji Wspólnot Europejskich oraz Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF-u) o całkowitej lub częściowej odmowie udostępnienia dokumentów wydanych przy rozpatrywaniu ponownych wniosków G. Stracka z dnia 22 lutego i 21 kwietnia 2008 r. o udzielenie dostępu do dokumentów zostaje umorzone w zakresie, w jakim dokumenty te nie istniały bądź były niedostępne, w jakim owe dokumenty lub ich części były publicznie dostępne lub w jakim G. Strack przyznaje, że odmowa dostępu była zgodna z prawem.

3) Stwierdza się nieważność decyzji OLAF-u z dnia 30 kwietnia 2010 r. w zakresie, w jakim:

— mocą tej decyzji odmówiono dostępu do dokumentów z adnotacją „PD”;

— nazwisko G. Stracka zostało zasłonięte na dokumentach z adnotacją „PA”;

— niektóre dokumenty zostały pominięte w wykazie OLAF-u z dnia 30 kwietnia 2010 r. lub nie zostały udostępnione G. Strackowi wyłącznie z tego powodu, że był on ich autorem, że był on w ich posiadaniu zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych lub na innej podstawie, mimo że owe dokumenty nie były publicznie dostępne lub że nie były objęte wnioskiem o udostępnienie, w zakresie, w jakim dotyczyły korespondencji między OLAF-em a Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich lub OLAF-em a G. Strackiem, oraz w zakresie, w jakim dotyczą G. Stracka, niezależnie od okoliczności, że owe dokumenty nie wchodzą w skład akt dochodzenia.

4) Stwierdza się nieważność decyzji OLAF-u z dnia 7 lipca 2010 r. w zakresie, w jakim:

— mocą tej decyzji odmówiono dostępu do dokumentu nr 266 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;

— mocą tej decyzji odmówiono dostępu do dokumentu nr 268, z wyjątkiem informacji, z którymi G. Strack mógł się zapoznać na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 w ramach innych przekazanych mu dokumentów;

— nazwisko G. Stracka zostało zasłonięte na dołączonych do tej decyzji kartach obiegu.

5) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

6) Komisja Europejska pokrywa własne koszty, a także trzy czwarte kosztów poniesionych przez G. Stracka.

7) Guido Strack pokrywa jedną czwartą własnych kosztów.

Pelikánová Buttigieg Madise

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 kwietnia 2016 r.

Podpisy