Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 21 września 2016 r. [1]

Sprawa C-491/15 P

Typke
przeciwko

Komisji

Odwołanie — Dostęp do dokumentów instytucji — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Konkursy organizowane przez Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO) — Bazy danych — Wniosek o udzielenie dostępu do tabeli zawierającej szereg zanonimizowanych danych — Pojęcie dokumentu — Nowy lub istniejący dokument

I – **Wstęp**

1. Rainer Typke (wnoszący odwołanie) wziął udział w testach wstępnych w ramach dwóch konkursów ogólnych zorganizowanych przez Europejski Urząd Doboru Kadr (zwany dalej „EPSO"). Po tym, gdy został poinformowany o wynikach, złożył wniosek o udzielenie mu, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 (zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1049/2001") [2], dostępu do tabeli zawierającej szereg zanonimizowanych danych dotyczących wspomnianych testów, z zamiarem poparcia swych podejrzeń dyskryminacji. Komisja Europejska oddaliła jego wniosek o udzielenie dostępu do tych danych. Wnoszący odwołanie zaskarżył decyzję Komisji do Sądu.

2. W ramach niniejszego odwołania R. Typke podważa wyrok Sądu oddalający jego skargę. Wnoszący odwołanie kwestionuje w szczególności wniosek Sądu, że dokument objęty jego wnioskiem nie istnieje, oraz wniosek, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie zobowiązuje EPSO do sporządzenia nowego dokumentu.

3. Zgodnie z życzeniem Trybunału w niniejszej opinii skupię się na wykładni pojęcia „istniejącego dokumentu" w odniesieniu do elektronicznych baz danych – kluczowej kwestii prawnej w niniejszej sprawie.

II – **Ramy prawne**

4. Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie przejrzystości prac instytucji Unii Europejskiej poprzez wprowadzenie w życie zasady otwartości przewidzianej w art. 1 akapit drugi TUE.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie 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).

5. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1049/2001 jest zatytułowany „Beneficjenci i zakres”. Artykuł 2 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że „[k]ażdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu”. Zgodnie z jego art. 2 ust. 3 „[n]iniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej”.

6. Artykuł 3 zawiera szereg definicji. W szczególności art. 3 lit. a) stanowi, że „»dokument« oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji”.

7. Artykuł 6 określa zasady mające zastosowanie do wniosków o udzielenie dostępu do dokumentu. Zgodnie z tym przepisem:

„1 Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu będą składane w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, w jednym z języków wymienionych w art. 314 traktatu WE oraz w wystarczająco precyzyjny sposób, by pozwolić instytucji na zidentyfikowanie dokumentu. Wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku.

2 Jeśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja zwróci się do wnioskodawcy o objaśnienie i udzieli wnioskodawcy wystarczającej pomocy w dokonaniu tego, na przykład dostarczając informacji o publicznych rejestrach dokumentów.

3 W przypadku wniosków odnoszących się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów, rzeczona instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania.

4 Instytucje zapewnią obywatelom pomoc i informację dotyczące metod i miejsc składania wniosków o dostęp do dokumentów”.

8. Wreszcie, art. 10 rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczy aspektów praktycznych konkretnego dostępu do dokumentów, gdy wniosek został uwzględniony. Zgodnie z art. 10 ust. 1 „[w]nioskodawca będzie miał dostęp do dokumentów przez zapoznanie się z nimi na miejscu lub przez otrzymanie kopii, w tym, jeśli taka jest dostępna, kopii elektronicznej, zgodnie z preferencjami wnioskodawcy”. Artykuł 10 ust. 3 stanowi, że „[d]okumenty będą dostarczane w istniejącej wersji i formacie (także w formacie elektronicznym lub alternatywnym, jak pismo Braille’a, duży druk lub taśma) z pełnym poszanowaniem preferencji wnioskodawcy”.

III – **Stan faktyczny i postępowanie**

9. Rainer Typke jest członkiem personelu Komisji Europejskiej. Wziął on udział w testach wstępnych w ramach dwóch konkursów ogólnych EPSO mających na celu utworzenie rezerwy urzędników w grupach zaszeregowania, odpowiednio, AD 5 i AD 7. Po tym, gdy został poinformowany o wynikach, wnoszący odwołanie złożył do EPSO dwa kolejne wnioski o udzielenie mu dostępu do dokumentów celem sprawdzenia, czy testy, w których wziął udział, zostały zorganizowane w sposób zgodny z zasadą równego traktowania. W szczególności wnoszący odwołanie podejrzewał, że błędy w tłumaczeniu mogły mieć negatywny wpływ na określone grupy lingwistyczne.

10. W ramach pierwszego wniosku (postępowanie GESTDEM 2012/3258) wnoszący odwołanie wystąpił o udzielenie mu dostępu do „tabeli" zawierającej szereg zanonimizowanych danych dotyczących wspomnianych testów, do których przystąpiło około 45 000 kandydatów. Owa tabela miała zawierać informacje w formie: identyfikatorów każdego kandydata wiążących kandydata z pytaniami, na które powinien był odpowiedzieć; identyfikatorów każdego zadanego pytania, bez ujawniania jednak treści pytania; kategorii pytań; języka, w którym każde pytanie zostało zadane każdemu kandydatowi, oraz czasu poświęconego przez każdego kandydata na udzielenie odpowiedzi na każde pytanie.

11. Sześć miesięcy później, w ramach drugiego wniosku (postępowanie GESTDEM 2013/0068), wnoszący odwołanie nie wystąpił o udzielenie mu dostępu do tabeli zawierającej wszystkie informacje, które pragnął uzyskać. Zamiast tego wniósł o udzielnie dostępu do części dokumentów istniejących w formacie elektronicznym, które miały zawierać te same informacje co w przypadku jego pierwotnego wniosku oraz wskazanie stopnia trudności każdego pytania zadanego każdemu kandydatowi.

12. Jeśli chodzi o pierwsze postępowanie, EPSO oddaliło pierwotny wniosek decyzją z dnia 9 sierpnia 2012 r. EPSO przyznało, że dysponowało odnośnymi informacjami. Stwierdziło jednak, iż dokument objęty wnioskiem nie istnieje. Wnoszący odwołanie złożył wówczas, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, wniosek potwierdzający o ponowne rozpatrzenie przez instytucję jej decyzji. Sekretariat Generalny Komisji potwierdził w istocie stanowisko EPSO. Wyjaśnił on, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie zobowiązywało EPSO do przeprowadzenia operacji informatycznych mających na celu uzyskanie wyciągu informacji zapisanych w różnych bazach danych.

13. Jeśli chodzi o drugie postępowanie, EPSO nie odpowiedziało na drugi wniosek złożony przez wnoszącego odwołanie. W związku z tym wnoszący odwołanie złożył do Komisji wniosek potwierdzający.

14. Decyzją z dnia 5 lutego 2013 r. (zwaną dalej „pierwszą zaskarżoną decyzją") Komisja z następujących względów oddaliła wniosek potwierdzający złożony w pierwszym postępowaniu. Po pierwsze, dokument objęty wnioskiem nie istnieje. Sporządzenie tabeli, o którą zabiegał wnoszący odwołanie, implikowało wyciąg nie tylko informacji dotyczących dziesiątków tysięcy przedmiotowych testów z różnych baz danych, lecz również informacji z innych baz danych, takich jak ogólna baza pytań. Po drugie, udzielenie dostępu do takiego dokumentu implikowałoby zbyt duży nakład pracy administracji.

15. Miesiąc później, pismem z dnia 13 marca 2013 r., Komisja wydała „drugą zaskarżoną decyzję". W piśmie tym Komisja nie zajęła się istotą drugiego wniosku potwierdzającego. W związku z tym wnoszący odwołanie zinterpretował to pismo, zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, jako decyzję odmowną w przedmiocie wniosku potwierdzającego złożonego przez niego w drugim postępowaniu. W dniu 27 maja 2013 r. Komisja wydała z opóźnieniem wyraźną decyzję odmowną.

IV – **Zaskarżony wyrok i postępowanie przed Trybunałem**

16. Rainer Typke wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności pierwszej i drugiej zaskarżonej decyzji ze względu na to, że naruszały one rozporządzenie nr 1049/2001. Komisja podniosła, że Sąd powinien stwierdzić, iż z uwagi na wydanie wyraźnej decyzji odmownej w ramach drugiego postępowania w dniu 27 maja 2013 r. należało umorzyć postępowanie w przedmiocie skargi w zakresie, w jakim dotyczyła ona żądania stwierdzenia nieważności drugiej zaskarżonej decyzji. Komisja wniosła też do Sądu o oddalenie skargi w zakresie, w jakim dotyczyła ona pierwszej zaskarżonej decyzji.

17. Sąd przychylił się do argumentów Komisji [3]. Stwierdził on, że należało umorzyć postępowanie w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji odmawiającej dostępu, wydanej w drugim postępowaniu (pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku), oddalił skargę w zakresie dotyczącym pierwszej zaskarżonej decyzji (pkt 2) i obciążył R. Typkego kosztami postępowania (pkt 3). Sąd orzekł w szczególności, że dokument objęty wnioskiem w ramach pierwszego postępowania nie był istniejącym dokumentem, do którego można było uzyskać dostęp na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

18. Wnoszący odwołanie wnosi do Trybunału o uchylenie pkt 2 i 3 sentencji zaskarżonego wyroku. Podnosi on, że Sąd naruszył prawo i przeinaczył przedstawione mu jednoznaczne dowody, stwierdzając, że wnoszący odwołanie nie wystąpił o udzielenie dostępu do istniejących dokumentów w ramach pierwszego postępowania. Ponadto wnoszący odwołanie wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez Sekretariat Generalny Komisji Europejskiej w ramach pierwszego postępowania (Gestdem 2012/3258).

19. Kluczowym elementem niniejszego odwołania jest domniemywane naruszenie prawa przy wykładni pojęcia „istniejącego dokumentu" w odniesieniu do elektronicznych baz danych. Wnoszący odwołanie podnosi w tym względzie jeden zarzut, który można podzielić na dwie powiązane między sobą części.

20. Po pierwsze, wnoszący odwołanie twierdzi, że Sąd dopuścił się błędu w wykładni rozporządzenia nr 1049/2001, a w szczególności jego art. 3 lit. a) i art. 4 ust. 6. Otóż wyszedł on błędnie z założenia, iż stosowanie tych przepisów do relacyjnych baz danych wymaga dokonania rozróżnienia między częściowym dostępem do dokumentów przechowywanych w relacyjnej bazie danych a zwykłym dostępem do zawartych w tej bazie informacji.

21. Po drugie, wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd popełnił błąd, uznając, iż wnoszący odwołanie nie powołał się w swym wniosku na dokument istniejący, ale na nowy dokument, i że ów wniosek nie wchodził w żadnym razie w zakres stosowania rozporządzenia nr 1049/2001. Wnoszący odwołanie twierdzi w szczególności, że kombinacja danych objętych wnioskiem stanowi dokument w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ może ona zostać otrzymana w drodze wyszukiwania w bazie danych za pomocą narzędzi dostępnych w ramach tej bazy danych. Rozporządzenie nr 1049/2001 nie wyklucza ze swego zakresu stosowania wniosku o udzielenie dostępu do relacyjnej bazy danych wymagającej sformułowania zapytań w ustrukturyzowanym języku zapytań (zapytań Structured Query Language zwanych dalej „zapytaniami SQL"), które nie zostały wcześniej uprzednio zaprogramowane lub wykorzystane przez instytucję, do której został skierowany dany wniosek, w przypadku danej bazy danych w systematyczny sposób. Ponadto zaskarżony wyrok narusza zasadę skuteczności (*effet utile*) omawianego rozporządzenia. Dostęp byłby faktycznie ograniczony do danych, które EPSO postanowiło ex ante przekazać do publicznej wiadomości. Instytucja mogłaby nawet umyślnie wyłączyć dostęp do baz danych.

22. W swej odpowiedzi Komisja twierdzi w szczególności, że Sąd prawidłowo zastosował pojęcie „istniejącego dokumentu". Jedynie wyniki napisanych wcześniej zapytań SQL mogą zostać uznane za istniejące dokumenty. Objęty wnioskiem dokument, który implikuje napisanie nowych zapytań SQL, nie może zostać uzyskany w wyniku przeprowadzenia normalnego lub rutynowego przeszukiwania w rozumieniu wyroku Dufour [4]. Poza tym zasada skuteczności (*effet utile*) rozporządzenia nr 1049/2001 nie zostałaby podważona, ponieważ owo rozporządzenie nie ma na celu spełnienia ogólnych potrzeb obywateli w zakresie informacji. Zdaniem Komisji wnoszący odwołanie nie przedstawił dowodów wskazujących, że Komisja umyślnie usunęła fiszki SQL celem ukrycia dokumentu. Z tych względów Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i o obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

3 — Wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Typke/Komisja (T-214/13, EU:T:2015:448).

4 — Wyrok z dnia 26 października 2011 r., Dufour/EBC (T-436/09, EU:T:2011:634, pkt 153).

V – **Ocena**

23. Struktura niniejszej opinii jest następująca. W pierwszej kolejności zbadam pojęcie „dokumentu" w kontekście elektronicznych baz danych celem wykładni rozporządzenia nr 1049/2001 (część A). W drugiej kolejności przeanalizuję, co w tym samym kontekście stanowi „istniejący" dokument, w przeciwieństwie do utworzenia „nowego" dokumentu (część B). W trzeciej kolejności, co się tyczy niniejszej sprawy, zastanowię się, czy tabela objęta wnioskiem wnoszącego odwołanie może zostać uznana za „istniejący dokument" (część C).

A – *Pojęcie dokumentu i zasady dostępu w erze cyfrowej*

24. Rozporządzenie nr 1049/2001 stanowi wyraz zasady otwartości przewidzianej w art. 1 akapit drugi TUE[5]. Jego celem jest zapewnienie możliwie najszerszego prawa publicznego dostępu do dokumentów[6] w celu wprowadzenia większej przejrzystości do prac instytucji Unii Europejskiej, przez co owe instytucje cieszyć się będą większą prawowitością i będą bardziej odpowiedzialne względem obywateli[7].

25. Aby doprowadzić do osiągnięcia tych celów, prawodawca przyjął bardzo szerokie rozumienie pojęcia „dokumentu" w art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001. Zgodnie z tym przepisem „»dokument« oznacza wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji".

26. Z tej szerokiej definicji wynika, że dokumentem może być *wszelka* treść na *każdym* nośniku dotycząca *wszelkiej* działalności instytucji Unii.

27. Analogicznie, podobnie szerokie rozumienie pojęcia „dokumentu" zostało przyjęte w dyrektywie 2003/98/WE[8]. Artykuł 2 pkt 3 tej dyrektywy definiuje „dokument" jako „jakąkolwiek treść niezależnie od zastosowanego nośnika (zapisaną na papierze lub zapisaną w formie elektronicznej lub zarejestrowaną w formie dźwiękowej, wizualnej albo audiowizualnej)" lub każdą część tej treści. Motyw 11 tej dyrektywy stanowi, że „dokumentem" mogą być „wszelkie posiadane przez organy sektora publicznego przejawy działań, faktów lub informacji – oraz wszelkie kompilacje takich działań, faktów lub informacji – niezależnie od zastosowanego w tym celu środka (zapisane na papierze, zapisane w formie elektronicznej lub zarejestrowane w formie dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej)".

28. Wydaje się zatem, że prawie wszystko, wszelkie dane, wszelkie zbiory danych lub zbiory informacji, można uznać za dokument dla celów rozporządzenia nr 1049/2001.

29. Jednakże pomimo rzeczywiście szerokiego rozumienia pojęcia „dokumentu" jego faktyczne znaczenie jest raczej niejasne w przypadku elektronicznych baz danych lub dokumentów zawartych w tych bazach. Czy pojęcie to obejmuje wszelkie rodzaje danych zapisanych w bazie danych? Czy należy przyznać dostęp do każdej kombinacji danych, którą można ewentualnie uzyskać z bazy danych dzięki złożonemu wyszukiwaniu?

5 — Zobacz motyw 1, który jest przedmiotem wykładni w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja (C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 72).

6 — Zobacz motyw 4, który jest przedmiotem wykładni między innymi w wyrokach: 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).

7 — Zobacz motywy 2 i 3. Zobacz także na przykład wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja (C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 54).

8 — Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (Dz.U. L 345, s. 90), zmieniona dyrektywą 2013/37/UE (Dz.U. L 175, s. 1).

30. Poza jednym wyrokiem Sądu [9] aktualne orzecznictwo sądów Unii oferuje niewiele wskazówek co do definicji „dokumentu" w kontekście elektronicznych baz danych. Jednakże opierając się na przydatnych wskazówkach zawartych w tym wyroku Sądu oraz na treści i duchu rozporządzenia nr 1049/2001, proponuję, by przynajmniej trzy rodzaje informacji zawartych w elektronicznych bazach danych mogły stanowić „dokument" dla celów tego rozporządzenia:

— pojedyncze wpisy, które tworzą możliwą do zidentyfikowania całość semantyczną w szerszej bazie danych lub zbiorze danych; lub

— nieprzetworzone dane zawarte w bazie danych, zbiorze danych lub jej/jego określonej części; lub

— cała baza danych lub cały zbiór danych.

31. Zasadniczo każdy z tych trzech typów informacji lub wszystkie te typy mogą być uważne za dokumenty w rozumieniu art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001. Nie można stwierdzić w abstrakcyjny sposób, czy będą one stanowiły „dokumenty" w konkretnym przypadku. Będzie to zależeć od wielu czynników, a zwłaszcza od szczególnego rodzaju i struktury konkretnej bazy danych oraz od sposobu sformułowania danego zapytania w indywidualnym przypadku. Istnieje oczywiście duża różnica między z jednej strony zwykłym arkuszem kalkulacyjnym zawierającym dziesięć rzędów w dwóch kolumnach zwykłych liczb a z drugiej strony złożoną relacyjną bazą danych wymagającą rozległego kodowania w celu ustrukturyzowania nieprzetworzonych danych i działającą prawdopodobnie na wielu serwerach.

32. Tymczasem należy przedstawić kilka ogólnych uwag w celu umieszczenia w odpowiednim kontekście tego szerokiego (przynajmniej na pierwszy rzut oka) pojęcia „dokumentu" w związku z elektronicznymi bazami danych.

33. Jest jasne, że fakt, iż zbiór informacji stanowi „*dokument*" w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, nie oznacza automatycznie, że istnieje prawo *dostępu* do tego dokumentu. Jest też bezsporne, że dostęp do dokumentów może być zgodnie z prawem ograniczony z przyczyn merytorycznych lub praktycznych. Ponadto te dwa rodzaje powodów nie wykluczają się wzajemnie.

34. Z jednej strony dostęp może być ograniczony lub nawet zakazany z przyczyn merytorycznych. Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wymienia te powody. Stanowią one zgodne z prawem wyjątki od zasady (pełnego) dostępu do dokumentów. Te merytoryczne wyjątki wiążą się z szeregiem nadrzędnych interesów lub wartości, takich jak interes publiczny [10], prywatność i integralność osoby fizycznej i ochrona danych osobowych [11] oraz praw własności intelektualnej [12].

35. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że istnienie takiego wyjątku w konkretnym przypadku nie ma wpływu na samą definicję pojęcia „dokumentu". Znajduje to odzwierciedlenie w szczególności w okoliczności, że postępowanie zmierzające do uzyskania dostępu do dokumentów składa się z dwóch odrębnych etapów, które należy zbadać oddzielnie [13]. Po pierwsze, czy istnieje dokument w rozumieniu art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001? Po drugie, czy istnieją merytoryczne powody uzasadniające ograniczenie, a nawet zakazanie dostępu? Wyjątki są odrębne od definicji. Istnienie potencjalnych wyjątków nie powinno zawężać zakresu pojęcia „dokumentu". Innymi słowy, odwrotne rozumowanie nie jest dozwolone: fakt, iż część dokumentu lub cały dokument nie są dostępne z uwagi na zastosowanie jednego z wyjątków z art. 4, nie oznacza, że dokument nie istnieje.

9 — Zobacz wyrok z dnia 26 października 2011 r., Dufour/EBC (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — Zobacz art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia.

11 — Zobacz art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia.

12 — Zobacz art. 4 ust. 2 rozporządzenia.

13 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 40); 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 35, 36).

36. Z drugiej strony dostęp do „dokumentu” może zostać ograniczony z praktycznych powodów. Wspomnę o tych trzech z nich, które mają szczególne znaczenie w kontekście dostępu do dokumentów elektronicznych.

37. Po pierwsze, dostęp zależy od złożenia precyzyjnego wniosku. Zasadniczo wnioskodawca powinien wskazać konkretny „dokument”, do którego dostęp chce uzyskać. Wymóg ten wynika z art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Zgodnie z tymi przepisami wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu winny być składane „w wystarczająco precyzyjny sposób, by pozwolić instytucji na zidentyfikowanie dokumentu […]. Jeśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja zwróci się do wnioskodawcy o objaśnienie i udzieli wnioskodawcy wystarczającej pomocy w dokonaniu tego, na przykład dostarczając informacji o publicznych rejestrach dokumentów”.

38. Zrozumiałe jest, że wymóg precyzyjności może stwarzać problemy praktyczne w przypadkach, gdy wnioskodawca wnosi o dostęp do zbiorów danych lub nieprzetworzonych danych, nie znając dokładnej struktury odnośnej bazy danych. W takich przypadkach należałoby być może położyć większy nacisk na wymóg z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, który stanowi, że instytucja powinna w rozsądnym zakresie pomóc wnioskodawcy w objaśnieniu jego wniosku. W każdym razie nic nie stoi na przeszkodzie temu, by ten sam wnioskodawca złożył nowy wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów, gdy dysponuje on większą wiedzą na temat struktury odnośnej bazy danych, ponieważ jego poprzedni wniosek lub wnioski zostały odrzucone.

39. Po drugie, wielkość dokumentu nie ma wpływu na uznanie go za „dokument”. Może ona mieć jednak wpływ na sposób, w jaki dostęp zostaje udzielony. Wynika to z art. 6 ust. 3 oraz z art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001. Pierwszy z nich stanowi, że odnośna instytucja może nieformalnie porozumiewać się z wnioskodawcą w celu znalezienia optymalnego rozwiązania [14] w przypadku wniosku odnoszącego się do bardzo długich dokumentów lub bardzo dużej liczby dokumentów. Drugi z nich określa szereg sposobów, w jakie dokumenty mogą być udostępnione, na przykład zapoznanie się z nimi na miejscu (niewątpliwie z dużymi lub chronionymi dokumentami).

40. Oba przepisy stanowią też wyraźnie, że rozporządzenie nr 1049/2001 dotyczy prawa *dostępu* do dokumentów, ale niekoniecznie prawa *uzyskania* kopii dokumentów. Oba przepisy mają duże znaczenie dla dokumentów elektronicznych, w przypadku których wiele ograniczeń „fizycznych” dotyczących tego, jak duży dokument może być objęty rozsądnym wnioskiem [15], znika w znacznym zakresie. Przepisy te implikują, że pewne rozsądne i proporcjonalne ograniczenia mogą zostać ustanowione w odniesieniu do liczby kopii dokumentów elektronicznych, które mogą zostać uzyskane od organu administracji publicznej.

41. Po trzecie, czynnikiem może być również ciężar administracyjny związany z przyznaniem dostępu do dokumentów. Instytucje muszą zapewnić przyznanie w pewnym zakresie dostępu do „dokumentu” objętego rozporządzeniem nr 1049/2001, chyba że w rzeczywiście nadzwyczajnych okolicznościach nakład pracy związany z udzieleniem dostępu jest nieproporcjonalny [16]. Instytucje mogą wyważyć z jednej strony interes wnioskodawcy w uzyskaniu dostępu, a z drugiej strony nakład pracy, jaki wiązałby się z rozpatrzeniem wniosku o dostęp celem ochrony interesu dobrej administracji [17].

14 — Rozwiązanie to może dotyczyć jedynie treści lub liczby dokumentów objętych wnioskiem. Zobacz wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 26).

15 — Zobacz ostatnie zdanie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, z którego wynika, że skopiowanie *mniej niż* 20 stron A4 jest bezpłatne.

16 — Wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 28).

17 — Wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 27).

B – *Istniejący dokument*

42. Pojęcie „dokumentu", obejmujące dokumenty w formie elektronicznej, w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001 jest szerokie. Trybunał orzekł jednak, że prawo dostępu do „dokumentów" instytucji ma zastosowanie tylko do *istniejących* dokumentów znajdujących się w posiadaniu odnośnych instytucji [18].

43. Ograniczenie dostępu do „istniejących dokumentów" wynika wyraźnie zarówno z brzmienia, jak i z ducha rozporządzenia nr 1049/2001. Jeśli chodzi o treść, art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia wymaga od wnioskodawcy wskazania w precyzyjny sposób dokumentów, z którymi chce się on zapoznać, tak by „pozwolić instytucji na *zidentyfikowanie dokumentu*" [19]. Podobnie, zgodnie z art. 10 ust. 3 omawianego rozporządzenia, „[d]okumenty będą dostarczane w *istniejącej wersji i formacie*" [20]. Treść tych przepisów wskazuje, że dostęp do dokumentów powinien być ograniczony do istniejących dokumentów.

44. Co się tyczy ducha rozporządzenia nr 1049/2001, rozporządzenie to ma na celu zwiększenie przejrzystości. Przejrzystość wymaga dzielenia się dokumentami znajdującymi się w aktach instytucji. Jak Komisja podniosła w niniejszej sprawie, celem zapewnienia przejrzystości jest postawienie obywatela w tej samej sytuacji, w której znajduje się urzędnik instytucji. W związku z tym zarówno obywatelom, jak i urzędnikom udziela się zasadniczo dostępu do tych samych dokumentów. W praktyce oznacza to, że obywatel może zapoznać się z tymi samymi aktami i dokumentami co urzędnik pracujący w instytucjach Unii Europejskiej, czy to w formie papierowej, czy też na ekranie, na miejscu lub gdzieś dalej. Rozporządzenie nr 1049/2001 nie może być jednak interpretowane jako zobowiązujące instytucje do generowania dokumentów, które nie są już w ich posiadaniu.

45. Rozróżnienie między „istniejącym" dokumentem a „nowym" dokumentem staje się jednak mniej wyraźne w przypadku elektronicznych baz danych. Gdy chodzi o papier, kwestia, czy określony tekst lub jego część są już gdzieś zapisane, może być niekiedy problematyczna z punktu widzenia dowodu, ale nie ma to miejsca, gdy zostało wykazane, że taki dokument fizycznie istnieje. Gdy chodzi natomiast o elektroniczne bazy danych, trudniej jest zdefiniować pojęcie „istniejącego dokumentu". W zależności od struktury i wewnętrznej organizacji elektronicznej bazy danych można z niej uzyskać, często bez większego wysiłku, wiele informacji. Tak jakbyśmy patrzyli przez kalejdoskop; mały obrót (polecenie lub kliknięcie) może całkowicie zmienić obraz. Tymczasem nasuwa się następujące pytanie: czy ten konkretny „dokument" z określoną konfiguracją danych istnieje przed kliknięciem, stanowiąc tym samym „istniejący dokument", do którego wnioskodawca ma prawo dostępu, czy też kliknięcie generuje „nowy dokument", do którego wnioskodawca nie ma prawa dostępu?

46. Nie chcę wchodzić na tym etapie w głębokie ontologiczne rozważania na temat bytu i istnienia, lecz chyba jest jasne, że w tak zróżnicowanym kontekście technologicznym rozróżnienie *statyczne* między „istniejącymi" i „nowymi" dokumentami, które znajduje swe źródło w fizycznym świecie papieru, nie jest w pełni pomocne. Dokument, który można niezwykle łatwo wygenerować z bazy danych, może nie być, w ścisłym znaczeniu tego słowa, dokumentem „istniejącym" w tej szczególnej konfiguracji w momencie złożenia wniosku o udzielenie dostępu. Jednakże dane źródłowe niezbędne do wygenerowania go są zawarte w szerszym zbiorze danych. Tak więc w szczególnym kontekście elektronicznych baz danych analiza stanowiąca podstawę rozróżnienia między „istniejącymi" i „nowymi" dokumentami powinna być może skupić się na ocenie stopnia *dynamicznego* i kreatywnego charakteru procesu generowania dokumentu objętego wnioskiem.

18 — Zobacz wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Wyróżnienie moje.

20 — Wyróżnienie moje.

47. Moim zdaniem pojęcie „istniejącego dokumentu” w kontekście elektronicznych baz danych może być wyznaczone na dwa sposoby: pozytywny i negatywny. Definicja pozytywna opiera się na analogii z prawem własności intelektualnej sui generis [21] . Oznacza to, że w przypadku elektronicznych baz danych dokument winien zostać uznany za „nowy”, jeśli jest wynikiem *istotnego wysiłku* zmieniającego samą bazę danych. Innymi słowy, nakład pracy wymaganej do wygenerowania dokumentu objętego wnioskiem w formie bazy danych lub zbioru danych jest tak znaczny, że prowadzi to de facto do powstania innej, a tym samym nowej bazy danych lub nowego zbioru danych.

48. Istnienie takiego istotnego wysiłku powinno być oceniane w każdym konkretnym przypadku z osobna w oparciu o stan faktyczny każdej indywidualnej sprawy. Tytułem przykładu można jednak przedstawić sytuacje, w których w celu wygenerowania dokumentu objętego wnioskiem nowe elementy (pola, indeksy, identyfikatory itp.), które są zewnętrzne względem istniejącej bazy danych, muszą zostać dodane, lub przypadki, gdy w celu wygenerowania dokumentu złożone operacje i wyszukiwania obejmujące wiele baz danych są niezbędne, lub jeszcze przypadki, gdy wygenerowanie dokumentu objętego wnioskiem wymagałoby istotnych modyfikacji samej struktury bazy danych, takich jak nowe kodowanie lub zindeksowanie bazy danych. We wszystkich tych przykładach, które nie są ani wyczerpujące, ani wzajemnie się wykluczające, wydaje się, że „nowy dokument” powinien być wygenerowany w celu uwzględnienia wniosku o udzielenie informacji.

49. Gdy „nowy dokument” w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001 jest definiowany w sposób negatywny, jest mało prawdopodobne, że ów dokument zostanie utworzony w drodze zwykłego skasowania lub przefiltrowania (w tym zanonimizowania) pewnych danych istniejących w bazie danych lub zbiorze danych. Niemniej jednak również w zależności od konkretnej struktury bazy danych jest mało prawdopodobne, że takie operacje wymagają jakiegokolwiek istotnego (intelektualnego) wysiłku, tak że nie dochodzi do utworzenia „nowego dokumentu”, a jedynie do zmiany istniejącego dokumentu.

50. W tej kategorii negatywnej przykłady obejmują normalne lub rutynowe wyszukiwanie, które można przeprowadzić za pomocą narzędzi dostępnych w ramach odnośnej bazy danych [22]. Jednakże skasowanie lub przefiltrowanie pewnych danych w ramach istniejącej bazy danych również nie oznacza utworzenia „nowego dokumentu”. Moim zdaniem zanonimizowanie jest typową formą operacji polegających na filtrowaniu lub skasowaniu. Zanonimizowanie nie generuje żadnej wartości dodanej, chyba że jego przeprowadzenie wymaga zmian w strukturze bazy danych, ponieważ polega ono na zwykłym usunięciu pewnych informacji z bazy danych.

51. Tytułem podsumowania tej części należy wyraźnie przyznać, że podejście nakreślone powyżej bazuje na szerokim rozumieniu pojęcia „istniejącego dokumentu” w kontekście elektronicznych baz danych. Jak wyjaśniłem powyżej, przyczyny tego mają charakter techniczny: w przeciwieństwie do fizycznego świata papieru znacznie więcej można dokonać z większą łatwością w świecie elektronicznych baz danych. W związku z tym pojęcie „istniejącego dokumentu” interpretowane w kontekście elektronicznych baz danych nie powinno koncentrować się na statycznym, fizycznym istnieniu dokumentu w momencie złożenia wniosku, ale na kwestii zakresu procesu kreacji niezbędnego do wygenerowania dokumentu objętego wnioskiem. Kryterium istotnego wysiłku w kontekście elektronicznych baz danych oznacza więc w praktyce, i być może wbrew językowi potocznemu, że pojęcie „istniejącego dokumentu” obejmuje dokumenty, które nie istniały zapewne fizycznie w określonej formie lub konfiguracji w momencie złożenia wniosku o udzielenie dostępu do informacji, lecz których przygotowanie jest wynikiem prostej automatycznej operacji.

21 — Zobacz dyrektywa 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych (Dz.U. 1996, L 77, s. 20). W szczególności, zgodnie z jej art. 7, „[p]aństwa członkowskie ustanawiają […] dla producenta bazy danych, wymagającej jakościowej lub ilościowej istotnej inwestycji dla uzyskania, weryfikacji lub prezentacji jej zawartości, prawo do ochrony przed pobieraniem danych [z tej bazy] lub wtórnym ich wykorzystaniem w całości lub w istotnej części, [ocenianej] co do jakości lub ilości”. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 9 listopada 2004 r., Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696, pkt 19 i nast.); z dnia 15 stycznia 2015 r., Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, pkt 34); z dnia 19 grudnia 2013 r., Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, pkt 36).

22 — W rozumieniu wyroku z dnia 26 października 2011 r., Dufour/EBC (T-436/09, EU:T:2011:634, pkt 150, 153).

C – *Zastosowanie w niniejszej sprawie*

52. W świetle powyższych rozważań zajmę się teraz kwestią, czy tabela, o której udostępnienie wnoszący odwołanie zwrócił się w pierwszym, pierwotnym wniosku i która jest przedmiotem niniejszego odwołania, stanowi „dokument" w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001.

53. Jak stwierdził Sąd [23], R. Typke zwrócił się w ramach swego pierwszego wniosku konkretnie o udostępnienie tabeli zawierającej następujące informacje:

— „identyfikator każdego kandydata, który nie umożliwiałby zidentyfikowania jego imienia, lecz powiązanie go z pytaniami, na które powinien był odpowiedzieć;

— identyfikator każdego zadanego pytania, przy czym treść pytania nie miałaby jednak zostać ujawniona;

— kategorie pytań, do których należało każde zadane pytanie, a mianowicie rozumienie tekstu pisanego, myślenie abstrakcyjne, operowanie danymi liczbowymi lub ocena sytuacji;

— język, w którym każde pytanie zostało zadane każdemu kandydatowi;

— wskazanie co do ewentualnego unieważnienia pewnych pytań;

— identyfikator oczekiwanej odpowiedzi, który nie ujawniając treści pytania, powinien być identyczny dla tej samej kombinacji pytań i odpowiedzi; skarżący uściślił w tej kwestii, że jeśli oczekiwane odpowiedzi nie były zaprezentowane w tej samej kolejności wszystkim kandydatom, należałoby upewnić się, że ten sam identyfikator był użyty dla każdej oczekiwanej odpowiedzi; skarżący wskazał ponadto, że jeśli chodzi o pytania dotyczące oceny sytuacji, należałoby wskazać pełne spektrum oczekiwanej odpowiedzi, to znaczy najlepszą i najgorszą opcję;

— odpowiedź udzieloną przez każdego kandydata na każde pytanie, mając jednak na uwadze, że skarżący nie pragnął poznać treści odpowiedzi, lecz jedynie zidentyfikować poprawne i niepoprawne odpowiedzi udzielone przez kandydatów; skarżący uściśla w tej kwestii, po pierwsze, że należało użyć odrębnego identyfikatora w sytuacji, w której kandydat nie odpowiedział na pytanie, i po drugie, że w przypadku pytań dotyczących oceny sytuacji należałoby wskazać pełne spektrum oczekiwanej odpowiedzi;

— w końcu czas poświęcony przez każdego kandydata na udzielenie odpowiedzi na każde pytanie".

54. Sąd uznał, że przekazanie tabeli objętej wnioskiem sprowadzałoby się do utworzenia nowego dokumentu. Wniosek wnoszącego odwołanie wymagałby przeprowadzenia „pewnych operacji z zakresu programowania, a mianowicie stworzeni[a] nowych zapytań i w związku z tym stworzeni[a] nowego wyniku poszukiwań w bazie danych […]. Jednakże […] operacje, które implikowałoby to programowanie, […] nie mogą być traktowane jako normalne lub rutynowe przeszukiwanie baz danych, przeprowadzone z pomocą narzędzi przeszukiwania, którymi dysponuje Komisja dla odnośnej bazy danych" [24].

55. Wnoszący odwołanie podnosi w istocie, że sformułowanie szczególnego zapytania SQL, które wygenerowałoby dokument w formie tabeli zawierającej wszystkie informacje, o które zwrócił się on konkretnie, stanowi normalne lub rutynowe wyszukiwanie, a zatem nie prowadzi do utworzenia nowego dokumentu.

23 — Zobacz wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Typke/Komisja (T-214/13, EU:T:2015:448, pkt 4).

24 — Zobacz wyrok z dnia 2 lipca 2015 r., Typke/Komisja (T-214/13, EU:T:2015:448, pkt 67, 68; a także pkt 62–64).

56. W świetle okoliczności faktycznych ustalonych przez Sąd, dotyczących rodzaju baz danych wykorzystywanych przez Komisję oraz konkretnego sformułowania pierwszego wniosku złożonego przez wnoszącego odwołanie, wydaje mi się, że w celu uwzględnienia szczególnego wniosku wnoszącego odwołanie EPSO musiałoby faktyczne stworzyć nowy dokument.

57. Nie chcę dokonywać faktycznej oceny w kwestii, które zapytania SQL zostały uprzednio zaprogramowane oraz jakiego poziomu kompetencji w zakresie programowania można rozsądnie spodziewać się od użytkowników lub administratorów relacyjnych baz danych, lecz wydaje mi się, że utworzenie konkretnej tabeli objętej wnioskiem wnoszącego odwołanie wymagałoby istotnego wysiłku w rozumieniu poprzedniej części niniejszej opinii. Jak Sąd wyjaśnił szczegółowo, należałoby zwłaszcza przypisać nowe identyfikatory do wybranych pól bazy danych, co wymagałoby znacznego kodowania oraz potencjalnego zindeksowania, obejmujących szereg baz danych.

58. Z tych względów nie uważam, by Sąd naruszył prawo, przyjmując, że wniosek złożony w pierwszym postępowaniu nie dotyczył dostępu do „istniejącego dokumentu".

59. Należy dodać dwie końcowe uwagi. Po pierwsze, wydaje się, że w niniejszej sprawie istnieją pewne wątpliwości co do dokładnego przedmiotu indywidualnych wniosków, które zostały złożone w dwóch postępowaniach, zważywszy, że wnoszący odwołanie najwyraźniej sformułował swoje wnioski w różny sposób na różnych etapach. Jak stwierdziłem w pkt 37 powyżej niniejszej opinii, wnioskodawca ma jednak obowiązek wskazać dokładnie przedmiot swego wniosku. Tymczasem ta względna [25] ścisłość przy formułowaniu przedmiotu wniosku zostaje zrekompensowana przez fakt, iż wnioskodawca może złożyć kolejny wniosek o udzielenie dostępu w późniejszym momencie.

60. Po drugie, należy przypomnieć, że w kontekście elektronicznych baz danych trzy rodzaje dokumentów wskazane w pkt 30 powyżej niniejszej opinii nie wykluczają się wzajemnie. Tak więc fakt, iż szczególna kombinacja danych, o które zwrócił się wnioskodawca, nie stanowi „istniejącego dokumentu", ponieważ jego utworzenie wymaga istotnego wysiłku, nie oznacza, że wnioskodawca nie może uzyskać poszukiwanych przez siebie informacji, składając nowy wniosek o udzielenie dostępu do nieprzetworzonych danych, do części bazy danych lub do całej bazy danych.

61. Tak więc, mówiąc szczerze, rozporządzenie nr 1049/2001 nie przyznaje danej osobie prawa dostępu do dokumentu „sporządzonego na miarę", zgodnie z jej życzeniami, gdyż w przeciwnym razie organ administracji stałby się faktycznie jej prywatną agencją wyszukiwawczą. Nie pozbawia to jednak tej osoby możliwości samodzielnego prowadzenia koniecznych wyszukiwań na podstawie nieprzetworzonych danych lub zbioru danych. Jak już wskazałem, instytucje muszą ujawnić to, czym dysponują. Nie są one wszakże zobowiązane do faktycznego generowania nowych dokumentów zgodnie z życzeniami „użytkowników".

62. Wreszcie, alternatywny dostęp do nieprzetworzonych danych opierać się będzie na tych samych zasadach i wyjątkach wskazanych już w pierwszej części tej opinii. W szczególności gdy przyznany zostaje dostęp do większych zbiorów nieprzetworzonych danych lub do całej bazy danych, trzeba należycie uwzględnić ochronę danych innych kandydatów oraz ich prawa do poszanowania prywatności, jak również praw własności intelektualnej osób trzecich, dotyczących oprogramowania i programów zawartych w bazie danych. Rozważania te, wraz z innymi, bardziej praktycznymi rozważaniami, dotyczącymi wielkości dokumentu, o który faktycznie się zwrócono, określą konkretne środki, przy pomocy których jednostka może uzyskać dostęp do odnośnych dokumentów (na przykład, czy dokument zostanie udostępniony w formie kopii czy tylko na miejscu, ewentualnie pod nadzorem informatyka lub pracownika ochrony). Do instytucji należy określenie właściwej równowagi między konkurencyjnymi interesami w każdym indywidualnym przypadku.

25 — „Względna", ponieważ zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 na administracji spoczywa obowiązek udzielenia w rozsądnym zakresie pomocy w objaśnieniu nieprecyzyjnego wniosku.

VI – **Wnioski**

63. Z tych względów i bez uszczerbku dla argumentu dotyczącego przeinaczenia dowodów proponuję, aby Trybunał oddalił odwołanie w zakresie naruszeń prawa podniesionych przez wnoszącego odwołanie.