OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 15 września 2009 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W swoim odwołaniu Internationaler Hilfsfonds eV, organizacja pozarządowa zajmująca się pomocą humanitarną, zasadniczo wnosi do Trybunału, po pierwsze, o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 5 czerwca 2008 r. [2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę na decyzję, która jakoby miała być zawarta w piśmie Komisji z dnia 14 lutego 2005 r. odmawiającym wnoszącej odwołanie dostępu do niektórych dokumentów, oraz po drugie o stwierdzenie nieważności tej decyzji i wydanie ostatecznego orzeczenia co do istoty sporu.

II — Ramy prawne

A — *Uregulowania wspólnotowe dotyczące publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji*

2. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji [3] określa zasady, warunki i ograniczenia ustanowionego w art. 255 WE prawa dostępu do dokumentów tych instytucji. Rozporządzenie to stosuje się od dnia 3 grudnia 2001 r.

3. Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 można odmówić dostępu do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Wyrok w sprawie T-141/05 Internationaler Hilfsfonds eV przeciwko Komisji.
3 — Dz.U. L 145, s. 43.

wydana przez instytucję, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

4. Zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu są składane w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, a wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku.

5. W tym względzie rozporządzenie nr 1049/2001 rozróżnia rozpatrywanie wniosków wstępnych i rozpatrywanie wniosków potwierdzających.

6. Odnośnie do rozpatrywania wniosków wstępnych art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje:

„1. Wszelkie wnioski o dostęp do dokumentów będą bezzwłocznie rozpatrzone. Wnioskodawca otrzyma potwierdzenie wpłynięcia wniosku. W ciągu 15 dni roboczych od daty wpłynięcia wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu lub zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy i poinformuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

2. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy, wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć wniosek potwierdzający, w którym zwróci się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji".

7. Odnośnie do rozpatrywania wniosków potwierdzających art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„Wniosek potwierdzający zostanie rozpatrzony bezzwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja poinformuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach [odwoławczych], a mianowicie wszczęciu

postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 230 i 195 traktatu WE".

8. Ponadto, zgodnie z art. 2 akapit pierwszy i drugi załącznika do decyzji Komisji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniającej jej regulamin wewnętrzny [4] wszystkie wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu przesyłane są pocztą, faksem lub pocztą elektroniczną do Sekretariatu Generalnego Komisji lub do odpowiedniej dyrekcji generalnej lub służby. Komisja udziela odpowiedzi na wnioski wstępne i potwierdzające w sprawie dostępu w ciągu piętnastu dni roboczych od daty zarejestrowania wniosku. W przypadku skomplikowanych lub obszernych wniosków ostateczny termin może zostać przedłużony o piętnaście dni roboczych. Każde przedłużenie ostatecznego terminu wymaga uzasadnienia i powinno zostać podane do wiadomości wnioskodawcy z wyprzedzeniem.

9. Odnośnie do rozpatrywania wniosków wstępnych art. 3 załącznika do decyzji 2001/937 przewiduje, że wnioskodawca jest informowany o odpowiedzi na jego wniosek przez dyrektora generalnego albo przewodniczącego danego wydziału lub dyrektora wyznaczonego w tym celu w Sekretariacie Generalnym lub wyznaczonego urzędnika. Przepis ten przewiduje ponadto, że każda odpowiedź, która jest choćby częściowo negatywna, informuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia, w ciągu piętnastu dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi, wniosku potwierdzającego do sekretarza generalnego Komisji.

10. Odnośnie do rozpatrywania wniosków potwierdzających art. 4 załącznika do decyzji 2001/937 stanowi, że kompetencja decyzyjna w sprawie wniosków potwierdzających delegowana jest sekretarzowi generalnemu, któremu w przygotowaniu decyzji pomaga dyrekcja generalna lub służba. Artykuł ten przewiduje również, że decyzja jest podejmowana w porozumieniu ze Służbą Prawną. Wnioskodawcę powiadamia się o podjętej decyzji na piśmie, a tam gdzie to stosowne, za pomocą środków elektronicznych, oraz informuje się go o prawie do wniesienia skargi do Sądu lub o złożeniu skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

B — *Uregulowania wspólnotowe dotyczące skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*

11. Artykuł 195 ust. 1 akapit drugi WE przewiduje:

„Zgodnie ze swoimi zadaniami Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadza dochodzenia,

4 — Dz.U. L 345, s. 94.

które uważa za uzasadnione, bądź z inicjatywy własnej, bądź na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego, chyba że podnoszone fakty są lub były przedmiotem postępowania sądowego. Gdy Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, przekazuje sprawę do danej instytucji, która ma trzy miesiące, aby poinformować go o swoim stanowisku. Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich przesyła sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i danej instytucji. Osoba, która złożyła skargę, jest informowana o wyniku dochodzenia".

12. Zgodnie z art. 2 ust. 6 decyzji Parlamentu Europejskiego 94/262/EWWiS, WE, Euratom z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich [5], zmienionej decyzją Parlamentu Europejskiego 2002/262/WE, EWWiS, Euratom z dnia 14 marca 2002 r. [6], skargi przedłożone Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie mają wpływu na terminy przewidziane dla odwołania w postępowaniu administracyjnym lub sądowym. Zgodnie z ust. 7 tego artykułu, w przypadku gdy Rzecznik Praw Obywatelskich w wyniku postępowania sądowego będącego w toku lub zakończonego w związku z przedstawionymi faktami musi uznać skargę za niedopuszczalną lub zakończyć jej rozpoznawanie, wyniki przeprowadzonych ewentualnie przez niego dochodzeń zostają złożone do akt.

5 — Dz.U. L 113, s. 15.
6 — Dz.U. L 92, s. 13.

13. Artykuł 6 decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lipca 2002 r. w sprawie przepisów wykonawczych do decyzji 94/262, zmienionej w dniu 5 kwietnia 2004 r., zatytułowany „Rozwiązania polubowne", przewiduje:

„6.1. Jeśli Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzi niewłaściwe administrowanie, współpracuje w jak najszerszym zakresie z instytucją, której skarga dotyczy, w celu znalezienia polubownego rozwiązania eliminującego niewłaściwe administrowanie i satysfakcjonującego skarżącego.

6.2. Jeśli Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że współpraca z instytucją, której skarga dotyczy, była skuteczna, zamyka sprawę podejmując uzasadnioną decyzję. Informuje o niej skarżącego i instytucję.

6.3. Jeśli Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że niemożliwe jest polubowne rozwiązanie sprawy lub że poszukiwania polubownego rozwiązania są nieskuteczne, albo zamyka sprawę podejmując uzasadnioną decyzję, która może zawierać uwagę krytyczną, albo sporządza sprawozdanie zawierające zalecenia wstępne".

14. Artykuł 8 decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lipca 2002 r., zmienionej w dniu 5 kwietnia 2004 r., zatytułowany „Sprawozdania i zalecenia", stanowi:

„8.1. Rzecznik Praw Obywatelskich sporządza sprawozdanie z zaleceniami wstępnymi dla instytucji, której skarga dotyczy, jeśli uważa, że:

a) instytucja, której skarga dotyczy, może wyeliminować zaistniały przypadek niewłaściwego administrowania; albo

b) przypadek niewłaściwego administrowania powoduje skutki o charakterze ogólnym.

8.2. Rzecznik Praw Obywatelskich wysyła egzemplarz swojego sprawozdania oraz zalecenia wstępne do instytucji, której skarga dotyczy, oraz do skarżącego.

8.3. Instytucja, której skarga dotyczy, przekazuje Rzecznikowi Praw Obywatelskich szczegółową opinię w terminie trzech miesięcy. Opinia ta może zawierać akceptację decyzji Rzecznika oraz określać środki podjęte w celu wdrożenia zaleceń wstępnych.

8.4. Jeśli Rzecznik Praw Obywatelskich uzna, że szczegółowa opinia nie jest satysfakcjonująca, może sporządzić specjalne sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego w związku ze stwierdzonym przypadkiem niewłaściwego administrowania. Sprawozdanie może zawierać zalecenia. Rzecznik wysyła egzemplarz sprawozdania instytucji, której skarga dotyczy oraz skarżącemu".

III — Okoliczności powstania sporu, żądania stron oraz postępowanie przed Trybunałem

15. W 1998 r. wnosząca odwołanie podpisała z Komisją umowę LIEN 97-2011 w celu uzyskania współfinansowania dla organizowanego w Kazachstanie programu pomocy medycznej.

16. W wyniku jednostronnego rozwiązania umowy LIEN 97-2011 przez Komisję oraz zażądania przez nią zwrotu wypłaconych kwot, w dniu 7 marca 2002 r. wnosząca odwołanie złożyła skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, a w dniu 9 marca 2002 r. zwróciła się do Komisji o udostępnienie jej dokumentów dotyczących wspomnianej wyżej umowy.

17. W dniu 8 lipca 2002 r. Komisja przesłała wnoszącej odwołanie listę dokumentów znajdujących się w czterech teczkach. Opierając się na przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja nie uwzględniła wniosku wnoszącej odwołanie odnośnie do niektórych dokumentów znajdujących się w trzech pierwszych teczkach oraz wszystkich dokumentów znajdujących się w czwartej teczce.

18. Pismem z dnia 11 lipca 2002 r. wnosząca odwołanie zwróciła się do przewodniczącego Komisji o uzyskanie pełnego dostępu do dokumentów dotyczących umowy LIEN 97-2011.

19. W dniu 26 lipca 2002 r. Komisja udzieliła wnoszącej odwołanie odpowiedzi, odsyłając ją do pisma z dnia 8 lipca 2002 r.

20. W dniu 26 sierpnia 2002 r. wnosząca odwołanie zapoznała się z dokumentami udostępnionymi jej przez Komisję.

21. W marcu 2003 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zamknął postępowanie w sprawie skargi złożonej przez wnoszącą odwołanie w dniu 7 marca 2002 r., dotyczącej jednostronnego rozwiązania umowy przez Komisję oraz zażądania przez nią zwrotu zapłaconych kwot. Rzecznik stwierdził, że wydaje się, iż w sporze pomiędzy Komisją i wnoszącą odwołanie zostało znalezione polubowne rozwiązanie.

22. W pierwszych dniach października 2003 r. Komisja i wnosząca odwołanie stwierdziły jednak, że nie są w stanie uzyskać tego polubownego rozwiązania.

23. W dniu 6 października 2003 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, zawiadamiając o odmowie Komisji zapewnienia jej pełnego dostępu do dokumentów związanych z umową LIEN 97-2011.

24. W dniu 15 lipca 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przesłał do Komisji projekt zalecenia, w którym stwierdził, że Komisja odniosła się w niewłaściwy sposób do złożonego przez wnoszącą odwołanie wniosku o pełne udostępnienie dokumentów związanych z umową LIEN 97-2011, i wezwał ją do ponownego rozpatrzenia tego wniosku. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich zalecił Komisji, aby umożliwiła dostęp do wspomnianych dokumentów, chyba że będzie w stanie wykazać, że w odniesieniu do dostępu do nich znajduje zastosowanie jeden z wyjątków przewidzianych przez rozporządzenie nr 1049/2001.

25. W dniu 12 października 2004 r. Komisja przesłała Rzecznikowi Praw Obywatelskich szczegółową opinię, w której poinformowała,

że zaakceptowała projekt zalecenia i przystąpiła do ponownego rozpatrzenia wniosku wnoszącej odwołanie o udostępnienie dokumentów związanych z umową LIEN 97-2011. Jednakże mimo ponownego rozpatrzenia wniosku Komisja podtrzymała odmowę udzielenia wnoszącej odwołanie dostępu do dokumentów, do których już wcześniej odmówiła jej dostępu, za wyjątkiem pięciu spośród nich, których kopie zostały załączone do szczegółowej opinii.

26. W dniu 14 grudnia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał ostateczną decyzję w sprawie skargi złożonej przez wnoszącą odwołanie w dniu 6 października 2003 r. W rozstrzygnięciu Rzecznik skrytykował praktykę administracyjną Komisji w niniejszym przypadku. Stwierdził w tym względzie, iż to, że Komisja nie przedstawiła istotnych powodów mogących uzasadnić jej odmowę udostępnienia wnoszącej odwołanie wielu dokumentów związanych z umową LIEN 97-2011, stanowi przypadek niewłaściwego administrowania. Jednakże uznając, że Parlament Europejski nie może podjąć działań, które mogłyby wspierać jego stanowisko oraz stanowisko wnoszącej odwołanie w niniejszej sprawie, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż skierowanie specjalnego sprawozdania do Parlamentu Europejskiego nie jest konieczne, i zdecydował o zamknięciu postępowania w sprawie skargi.

27. Opierając się na wnioskach Rzecznika Praw Obywatelskich zawartych w jego decyzji z dnia 14 grudnia 2004 r., w dniu 22 grudnia 2004 r. wnosząca odwołanie skierowała do Komisji wniosek o udostępnienie wszystkich dokumentów związanych z umową LIEN 97-2011.

28. W odpowiedzi na ten wniosek, w dniu 14 lutego 2005 r. dyrektor dyrekcji „Wsparcie operacji" Biura Współpracy EuropeAid skierował do adwokata wnoszącej odwołanie pismo, w którym wskazywał, że po zajęciu stanowiska w sprawie decyzji Rzecznika Spraw Obywatelskich z dnia 14 grudnia 2004 r. Komisja zamierza odmówić dostępu do tych dokumentów, które wchodzą w zakres wyjątków przewidzianych przez rozporządzenie nr 1049/2001, poza dokumentami już udostępnionymi w dniu 26 sierpnia 2002 r. oraz pięcioma dokumentami załączonymi do szczegółowej opinii z dnia 12 października 2004 r., której treść została przekazana wnoszącej odwołanie.

29. W dniu 11 kwietnia 2005 r. wnosząca odwołanie wniosła do Sądu skargę, żądając stwierdzenia nieważności decyzji, która jakoby miała być zawarta w piśmie Komisji z dnia 14 lutego 2005 r.

30. W zaskarżonym wyroku Sąd uznał w pierwszej kolejności, że pismo z dnia 14 lutego 2005 r. stanowi akt wyłącznie potwierdzający decyzję z dnia 26 lipca 2002 r., która stała się ostateczna dla wnoszącej odwołanie, i że w związku z tym należy stwierdzić niedopuszczalność skargi na ten akt. W tym zakresie Sąd oddalił zarzut wnoszącej odwołanie, według którego stwierdzenia Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w decyzji z dnia 14 grudnia 2004 r. oraz twierdzenia i wyniki dochodzenia przeprowadzonego podczas rozpatrywania skargi stanowią nowe elementy umożliwiające przy-

wrócenie terminów do wniesienia odwołania. Sąd stwierdził również, że decyzja, która miała być zawarta w piśmie z dnia 14 lutego 2005 r., nie została poprzedzona ponownym rozpatrzeniem sytuacji wnoszącej odwołanie.

31. Uzupełniająco Sąd uznał, iż nawet zakładając, że pismo z dnia 14 lutego 2005 r. nie jest aktem wyłącznie potwierdzającym decyzję z dnia 26 lipca 2002 r., skarga wnoszącej odwołanie przeciw temu aktowi na ten akt jest przedwczesna, gdyż w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 jest on wyłącznie odpowiedzią na wniosek wstępny, po której skarżąca powinna była złożyć wniosek potwierdzający, zgodnie z art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia.

32. Sąd uznał zatem skargę za niedopuszczalną i obciążył wnoszącą odwołanie kosztami postępowania.

33. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 sierpnia 2008 r. wnosząca odwołanie odwołała się od zaskarżonego wyroku. W pierwszej kolejności wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności decyzji zawartej w piśmie z dnia 14 lutego 2005 r., wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy oraz obciążenie Komisji kosztami postępowania. W drugiej kolejności wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd.

34. W odpowiedzi na odwołanie Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania jako w części niedopuszczalnego i w części bezzasadnego oraz obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

35. Wnosząca odwołanie i Komisja zostały wysłuchane przez Trybunał podczas rozprawy w dniu 30 czerwca 2009 r. Co celów procedury ustnej strony zostały wezwane do skoncentrowania się na skutkach braku w decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów przewidzianego w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 pouczenia o środkach odwoławczych, w szczególności na kwestii, czy w przypadku takiej decyzji terminy do wniesienia odwołania rozpoczynają swój bieg, oraz na kwestii zastosowania, w ramach rozporządzenia nr 1049/2001, orzecznictwa dotyczącego niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu wyłącznie potwierdzającego wcześniejszy akt, niezaskarżony w terminie.

IV — Analiza prawna

A — *Uwagi wstępne*

36. W uzasadnieniu żądania uchylenia zaskarżonego wyroku wnosząca odwołanie podnosi trzy zarzuty odwoławcze dotyczące

odpowiednio: błędnej kwalifikacji prawnej pisma z dnia 26 lipca 2002 r. jako zawierającego decyzję, od której służy odwołanie, błędnej kwalifikacji prawnej pisma z dnia 14 lutego 2005 r. jako aktu wyłącznie potwierdzającego oraz błędnej wykładni art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

37. Należy stwierdzić, że dwa pierwsze zarzuty podniesione przez wnoszącą odwołanie skierowane są przeciwko ocenie Sądu przeprowadzonej w pierwszej kolejności, zgodnie z którą akt zaskarżony w pierwszej instancji jest aktem wyłącznie potwierdzającym decyzję zawartą w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r.

38. Trzeci zarzut natomiast odnosi się do oceny przeprowadzonej przez Sąd „uzupełniająco", stwierdzającej przedwczesny charakter skargi i opartej na założeniu diametralnie przeciwnym do wniosku Sądu z oceny przeprowadzonej w pierwszej kolejności, że akt zaskarżony w pierwszej instancji nie jest aktem wyłącznie potwierdzającym.

39. Tym samym ta druga część rozumowania Sądu została przeprowadzona nie tyle uzupełniająco, co wyraźnie alternatywnie, na wypadek gdyby — jak utrzymywała wnosząca odwołanie — zaskarżony akt nie mógł zostać uznany za akt wyłącznie potwierdzający.

40. Chociaż odwołanie się do takiej techniki orzeczniczej nie jest wolne od krytyki, zwłaszcza dlatego że wskazuje na pewne wahanie sądu orzekającego co do istoty sprawy odnośnie do prawidłowej kwalifikacji prawnej, jaką należy nadać danemu aktowi wspólnotowemu, nie może ono samo w sobie stanowić wystarczającego powodu do uchylenia zaskarżonego wyroku, w szczególności wówczas gdy, jak w niniejszym przypadku, druga część rozumowania Sądu służy bezpośrednio odpowiedzi na argumenty przedstawione przez wnoszącą odwołanie na poparcie dopuszczalności swojej skargi w pierwszej instancji.

41. Jeśli chodzi o niniejsze postępowanie, pozostaje faktem, jak słusznie zauważyła Komisja w odpowiedzi na odwołanie, że nawet jeżeli należałoby odrzucić ocenę przeprowadzoną przez Sąd w pierwszej kolejności, sąd odwoławczy powinien koniecznie uwzględnić również zarzut trzeci odwołania, aby odwołanie mogło doprowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku, a Trybunał mógł stwierdzić dopuszczalność skargi wniesionej w pierwszej instancji.

42. Natomiast gdyby należało odrzucić zarzut trzeci odwołania, Trybunał musiałby stwierdzić zasadność stwierdzenia niedopuszczalności skargi wniesionej w pierwszej instancji, niezależnie od tego co stanie się z dwoma pierwszymi zarzutami odwołania.

43. W związku z powyższym uważam, że należy przede wszystkim zbadać zarzut trzeci odwołania. Trybunał będzie zobowiązany do sprawdzenia zasadności przynajmniej jednego z dwóch pozostałych zarzutów odwołania tylko w przypadku, gdy zarzut trzeci zostanie uwzględniony.

44. Jednak od razu zaznaczam, że moim zdaniem trzeci zarzut odwołania powinien zostać oddalony, co wobec powyższego winno również skutkować oddaleniem odwołania. W związku z tym pierwszy i drugi zarzut odwołania zbadam wyłącznie posiłkowo.

B — *W pierwszej kolejności w przedmiocie trzeciego zarzutu odwołania dotyczącego błędnej wykładni art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001*

1. Argumenty stron

45. W pierwszej kolejności wnosząca odwołanie podnosi, że rozważania przedstawione w pkt 105–108 zaskarżonego wyroku potwierdzają jej stanowisko bronione w pierwszej instancji, według którego wniosek o udostępnienie dokumentów złożony w dniu 22 grudnia 2004 r. powinien być uznany za zupełnie nowy wniosek wstępny w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, a ponadto powinien być jako taki rozpatrzony przez Komisję. Niemniej wnosząca odwołanie nie rozumie, jak w pkt 109 i 110 zaskarżonego wyroku Sąd mógł stwierdzić, że odpowiedź zawarta w zaskarżonym akcie jest pierwszą odpowiedzią, wobec której wnosząca odwołanie powinna była złożyć wniosek potwierdzający w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, a nie bezpośrednio skargę do Sądu na podstawie art. 230 WE. Zdaniem wnoszącej odwołanie, biorąc pod uwagę w szczególności jasną i ostateczną odpowiedź zawartą w piśmie z dnia 14 lutego 2005 r., bezcelowe było zmuszanie jej do złożenia do Komisji nowego wniosku potwierdzającego, który stanowił dla niej wyłącznie stratę czasu oraz dodatkowe koszty adwokackie. Wnosząca odwołanie twierdzi również, że art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 jest przepisem fakultatywnym i że zważywszy na okoliczności sprawy, nie była już zobowiązana do składania nowego wniosku potwierdzającego. Ponadto wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi uchybienie proceduralne poprzez oddalenie jej wniosku o uzupełnienie sprawozdania na rozprawę z dnia 1 lutego 2007 r. poprzez dodanie do niego argumentu dotyczącego fakultatywnego charakteru art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001.

46. Komisja wnosi o oddalenie tego zarzutu, podkreślając po pierwsze, że wnosząca odwołanie przyznała, iż nie złożyła wniosku potwierdzającego w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, i po drugie że odpowiedź wstępna w rozumieniu art. 7 ust. 1 tego rozporządzenia nie jest aktem zaskarżalnym.

2. Ocena

47. Tytułem wstępu, jak już wskazałem powyżej, w swoim rozumowaniu przedstawionym w pkt 103–110 zaskarżonego wyroku Sąd opiera się na założeniu, że akt zaskarżony w pierwszej instancji (pismo z dnia 14 lutego 2005 r.) nie stanowi aktu potwierdzającego decyzję zawartą w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r., jak zresztą twierdziła wnosząca odwołanie. Podnosiła ona bowiem przed Sądem (i nadal podtrzymuje przed Trybunałem w ramach niniejszego odwołania), że złożony przez nią do Komisji w dniu 22 grudnia 2004 r. wniosek o udostępnienie dokumentów związanych z umową LIEN 97-2011 stanowi wniosek wstępny (zupełnie nowy) w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 [7].

48. Należy zauważyć, że zarówno w pierwszej instancji, jak i w ramach niniejszego odwołania wnosząca odwołanie nie wydaje się w żaden sposób opierać swoich twierdzeń na całkowitym odrzuceniu w *kontekście rozporządzenia nr 1049/2001* znaczenia orzecznictwa Trybunału dotyczącego niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu wyłącznie potwierdzającego wydany wcześniej akt, który nie został zaskarżony w przewidzianym terminie. Przeciwnie, wydaje się raczej, że uznaje ona obowiązywanie takiego orzecznictwa w ramach rozporządzenia nr 1049/2001, utrzymując jednocześnie, że w *świetle okoliczności niniejszej sprawy* zaskarżony akt nie może być uznany za akt *wyłącznie* potwierdzający decyzję zawartą w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r.

49. W pkt 103–110 zaskarżonego wyroku Sąd nie wypowiedział się co do dokładnych powodów, które doprowadziły wnoszącą odwołanie do stwierdzenia, że zaskarżony akt nie stanowi aktu wyłącznie potwierdzającego decyzję zawartą w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r., ale ograniczył się do przypuszczenia, że tak jest w celu ocenienia, czy zaskarżony akt może jednak podlegać zaskarżeniu, jak utrzymywała wnosząca odwołanie. Nie wydaje mi się, że takie stanowisko samo w sobie może być podważane, ponieważ sąd pierwszej instancji nie jest zobowiązany do orzekania o wszystkich elementach sporu, lecz wyłącznie o tych elementach, które są istotne dla jego rozstrzygnięcia, w szczególności biorąc po uwagę argumenty stron oraz prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości [8].

50. Mimo to należy przypomnieć, że w ocenie przedstawionej w pkt 105–110 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził zasadniczo przedwczesny charakter skargi o stwierdzenie

7 — Chociaż w odpowiedzi na pytanie pisemne skierowane do wnoszącej odwołanie na podstawie art. 54a regulaminu Trybunału, stwierdziła ona, że jest „gotowa" do tego, by Trybunał uznał wniosek z dnia 22 grudnia 2004 r. za wniosek potwierdzający, oprócz tego że odpowiedź ta jest niesprecyzowana i sprzeczna z jej argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu trzeciego zarzutu odwołania, została sformułowana wyłącznie na wypadek, gdyby było to „użyteczne dla wymiaru sprawiedliwości" oraz „posiłkowo", i nie została powtórzona na rozprawie przed Trybunałem. W tych warunkach trudno jest przyznać tej odpowiedzi nawet status argumentu przedstawionego na poparcie niniejszego zarzutu odwołania.

8 — Z tego tytułu Trybunał przyznał, że Sąd mógł orzec co do istoty sporu nawet bez rozpoznania zarzutu niedopuszczalności, ponieważ skarga była w każdym razie bezzasadna (zob. wyrok z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P Rada przeciwko Boehringerowi, Rec. s. I-1873, pkt 52); praktyka ta jest również stosowana przez sam Trybunał (zob. wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-233/02 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-2759, pkt 26).

nieważności wniesionej przeciwko zaskarżonemu aktowi, ponieważ stanowił on wyłącznie akt przygotowawczy przed wydaniem aktu ostatecznego.

51. W tym względzie z orzecznictwa wynika, że w przypadku aktów bądź decyzji, których wydanie następuje w kilku etapach, w szczególności po zakończeniu postępowania wewnętrznego, aktami zaskarżalnymi są co do zasady jedynie te akty, które w sposób definitywny określają stanowisko zainteresowanej instytucji po zakończeniu owego postępowania, z wyłączeniem aktów tymczasowych, które służą jedynie przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji [9].

52. Natomiast forma, w której wydano akt czy decyzję, jest co do zasady obojętna z punktu widzenia dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, ponieważ kwalifikacja aktu zaskarżalnego zależy od samej jego istoty oraz od zamiaru jego autorów [10].

53. Jeśli chodzi o postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia dostępu do dokumentów, regulowane rozporządzeniem nr 1049/2001, zgodnie z art. 7 i 8 tego rozporządzenia [11] toczy się ono w dwóch kolejnych etapach.

54. Artykuł 7 reguluje przetwarzanie wniosków wstępnych. Odpowiedź na taki wniosek zawierająca całkowitą lub częściową odmowę dostępu do żądanych dokumentów (lub brak odpowiedzi w terminie wskazanym przez art. 7 rozporządzenia) może stanowić przedmiot wniosku potwierdzającego zmierzającego do tego, by dana instytucja *ponownie rozpatrzyła swoją decyzję*. Na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 całkowita lub częściowa odmowa (wyraźna lub domyślna) udzielenia dostępu do dokumentów żądanych we wniosku potwierdzającym upoważnia wnioskodawcę do wszczęcia wobec instytucji postępowania sądowego, zgodnie z warunkami przewidzianymi w art. 230 WE.

55. Z powyższego wynika, jak słusznie stwierdził Sąd w pkt 104 zaskarżonego wyroku, że wyłącznie odpowiedź na wniosek potwierdzający może wywołać skutki prawne mogące naruszać interesy wnioskodawcy, a w związku z tym być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 WE.

56. Oceny tej nie może podważyć twierdzenie wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje jedynie możliwość złożenia wniosku

9 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. 1981, s. 2639, pkt 10; z dnia 22 czerwca 2000 r. w sprawie C-147/96 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4723, pkt 27; oraz z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-521/06 P Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5829, pkt 42.

10 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, pkt 42, 43.

11 — Zobacz również motyw 13 rozporządzenia nr 1049/2001.

potwierdzającego. Jeśli bowiem prawidłowe jest twierdzenie, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie zamierza narzucać wszystkim wnioskodawcom obowiązku złożenia wniosku potwierdzającego, pozostawiając im tym samym możliwość zakwestionowania w ramach postępowania administracyjnego „stanowiska" przyjętego przez instytucję w odpowiedzi na wniosek wstępny, to jednak rozporządzenie wyraźnie uzależnia dopuszczalność skargi o unieważnienie na podstawie art. 230 WE od wyczerpania obu etapów postępowania administracyjnego.

57. Ponadto mimo tego, że wnosząca odwołanie nie stwierdza tego wyraźnie, z treści zaskarżonego aktu oraz z intencji jego autora wynika, że w pkt 109 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie uznał ten akt za odpowiedź na wniosek wstępny na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001. Poza tym ponieważ w ramach odwołania zadaniem Trybunału nie jest dokonywanie nowej oceny okoliczności faktycznych, stwierdzam również, że w ramach trzeciego zarzutu odwoławczego wnosząca odwołanie w żaden sposób nie zarzuca Sądowi przeinaczenia przedstawionych przed nim okoliczności faktycznych.

58. Ponadto wnosząca odwołanie nie może twierdzić, nie zaprzeczając w wyraźny sposób własnej argumentacji, że Sąd słusznie uznał (za Komisją) wniosek złożony w dniu 22 grudnia 2004 r. za zupełnie nowy wniosek o udostępnienie dokumentów związanych z umową LIEN 97-2011 na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz, jednocześnie, że ma prawo do pominięcia procedury ustanowionej przez wspomniane rozporządzenie, ponieważ spowodowałaby dla niej stratę czasu i dodatkowe koszty adwokackie. Ponadto jeśli — jak twierdzi wnosząca odwołanie — wniosek złożony w dniu 22 grudnia 2004 r. powinien być uznany za zupełnie nowy wniosek, okoliczności faktyczne poprzedzające tenże wniosek nie mają znaczenia dla zasadności jej argumentacji na poparcie niniejszego zarzutu odwoławczego.

59. Dodatkowo należy zauważyć, że wniosek z dnia 22 grudnia 2004 r. został skierowany do Komisji przez pełnomocnika wnoszącej odwołanie oraz że akt zaskarżony w pierwszej instancji został mu bezpośrednio doręczony. Jako zawodowy prawnik mógł on się więc wykazać niezbędną starannością, tak aby wnosząca odwołanie spełniła wymogi postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności wynikające z przepisów rozporządzenia nr 1049/2001. Z tego tytułu również trudno byłoby rozsądnie stwierdzić, jak podczas rozprawy przed Trybunałem zasugerował pełnomocnik wnoszącej odwołanie, że przewidziane przez rozporządzenie nr 1049/2001 przepisy proceduralne są niejasne i wywołują trudności interpretacyjne.

60. Z związku z powyższym uważam, że w pkt 110 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł całkowicie słusznie, iż zakładając, że zaskar-

żony akt nie stanowi aktu wyłącznie potwierdzającego, akt ten jest odpowiedzią na wniosek wstępny w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 i nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 WE.

61. Jeśli chodzi o argumentację wnoszącej odwołanie przedstawioną „dodatkowo", wystarczy zauważyć, że nie wyjaśnia ona, w jaki sposób popełnione przez Sąd rzekome uchybienie proceduralne mogłoby mieć wpływ na rozstrzygnięcie. Ponadto w pkt 20 odwołania wnosząca odwołanie wyraźnie przyznaje, że skierowane do Sądu pismo zawierające jej wniosek dotyczący uwzględnienia w sprawozdaniu na rozprawę argumentu dotyczącego fakultatywnego charakteru przepisów art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 znajduje się w aktach postępowania w pierwszej instancji. W konsekwencji argument ten niewątpliwe został uwzględniony przez Sąd, jak zresztą świadczy o tym w sposób dorozumiany ocena zawarta w pkt 109 zaskarżonego wyroku, dotycząca zasadniczo obowiązku zastosowania się do dwuetapowego postępowania administracyjnego przewidzianego w art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 przed wniesieniem każdej skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 WE.

62. Proponuję więc oddalenie trzeciego zarzutu odwoławczego.

63. W tych okolicznościach ponieważ pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku stwierdzający niedopuszczalność skargi w pierwszej instancji jest, moim zdaniem, zasadny, nie ma potrzeby badania pierwszego i drugiego zarzutu odwoławczego.

64. Tak więc zbadam oba te zarzuty odwoławcze wyłącznie posiłkowo, na wypadek gdyby Trybunał nie zgodził się z przedstawioną powyżej propozycją.

C — Posiłkowo w przedmiocie pierwszego i drugiego zarzutu odwoławczego dotyczących, odpowiednio, błędnej kwalifikacji prawnej pisma z dnia 26 lipca 2002 r. jako zawierającego decyzję podlegającą zaskarżeniu oraz błędnej kwalifikacji prawnej pisma z dnia 14 lutego 2005 r. jako aktu wyłącznie potwierdzającego

1. W przedmiocie pierwszego zarzutu odwoławczego dotyczącego błędnej kwalifikacji prawnej pisma z dnia 26 lipca 2002 r. jako zawierającego decyzję podlegającą zaskarżeniu

a) Argumenty stron

65. Zdaniem wnoszącej odwołanie Sąd błędnie zakwalifikował pismo z dnia 26 lipca 2002 r. jako odpowiedź na wniosek potwierdzający w rozumieniu art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001, która może być przedmiotem

skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 WE. Gdyby bowiem Sąd nie pominął okoliczności, że pismo z dnia 26 lipca 2002 r. zostało wydane z naruszeniem istotnych wymogów proceduralnych, stwierdziłby nieważność lub nieistnienie decyzji zawartej we wspomnianym wyżej piśmie. W tym względzie wnosząca odwołanie zauważa, że pismo z dnia 26 lipca 2002 r. nie zostało wydane przez sekretarza generalnego Komisji, co jest niezgodne z art. 4 załącznika do decyzji 2001/937, nie przedstawia żadnego uzasadnienia ani też nie zawiera pouczenia o dostępnych środkach odwoławczych, naruszając przepisy art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001.

66. Komisja ma głównie wątpliwości odnośnie do dopuszczalności pierwszego zarzutu odwoławczego, gdyż wnosząca odwołanie nie wskazuje zakwestionowanych części wyroku, do którego uchylenia zmierza, oraz wydaje się, przynajmniej w pewnym względzie, zarzucać Sądowi błędy w ustaleniu lub ocenie okoliczności faktycznych, a kwestia ta nie podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania.

67. Co do istoty sprawy, w zakresie, w jakim zarzut odwoławczy ogranicza się do błędnej kwalifikacji prawnej pisma z dnia 26 lipca 2002 r., Komisja odrzuca argumentację wnoszącej odwołanie. W pierwszej kolejności Komisja uważa, że gdyby błędy podnoszone przez wnoszącą odwołanie stanowiły naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, w żaden sposób nie skłoniłyby one Sądu do stwierdzenia nieistnienia decyzji z dnia 26 lipca 2002 r., ale co najwyżej jej niezgodności z prawem, a w konsekwencji zaskarżalności. Otóż to właśnie w celu wyegzekwowania tej zaskarżalności wnosząca odwołanie miała możliwość wniesienia skargi na wspomnianą wyżej decyzję i z możliwości tej nie skorzystała. W drugiej kolejności Komisja uważa, że zakładając nawet, iż pismo z dnia 26 lipca 2002 r. nie istnieje w sensie prawnym, decyzja odmowna została mimo wszystko wydana w ciągu 15 dni zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 i wnosząca odwołanie mogła złożyć skargę o stwierdzenie jej nieważności. W związku z tym zakładając, że Sąd niesłusznie stwierdził istnienie wyraźnej i ważnej decyzji, pismo z dnia 14 lutego 2005 r. należy jednak ciągle uznać za akt wyłącznie potwierdzający (dorozumianą) decyzję odmową, którą wnosząca odwołanie powinna była zaskarżyć we właściwym terminie.

b) Ocena

68. Nie jest konieczne, aby Trybunał skupiał się na wątpliwościach wyrażanych przez Komisję odnośnie do dopuszczalności niniejszego zarzutu odwoławczego.

69. Pomimo bowiem nie do końca jasnych argumentów przedstawionych przez wnoszącą odwołanie na poparcie tego zarzutu odwoławczego określa ona, moim zdaniem w sposób odpowiedni pod względem

prawnym, iż oceny zawarte w pkt 79–81 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi decyzja z dnia 26 lipca 2002 r. stanowi akt niekorzystny dla wnoszącej odwołanie, przeciwko któremu można wnieść skargę o stwierdzenie nieważności i który stał się prawomocny, naruszają prawo. Ponadto wbrew twierdzeniom Komisji przesłanka, na której opierają się krytyczne argumenty wnoszącej odwołanie, nie dotyczy kwestionowania oceny okoliczności faktycznych przeprowadzonej przez Sąd, lecz niepełnej analizy okoliczności przedstawionych przed Sądem. Otóż sąd wspólnotowy uznał już za dopuszczalny na etapie odwołania zarzut dotyczący niepełnej analizy okoliczności faktycznych przez sąd pierwszej instancji [12]. Tym bardziej więc tak powinno też być w przypadku argumentu na poparcie zarzutu.

70. Co do istoty pierwszy zarzut odwoławczy może się okazać trudniejszy do rozstrzygnięcia niż mogłoby się zrazu wydawać.

71. Z pewnością bez przeszkód można uznać za niemające znaczenia dla sprawy zarzucane przez wnoszącą odwołanie rzekome nieuwzględnienie przez Sąd braku uzasadnienia pisma z dnia 26 lipca 2002 r. Należy bowiem stwierdzić, że w pkt 78 zaskarżonego wyroku, niekwestionowanym przez wnoszącą odwołanie, Sąd uznał, iż z brzmienia tego pisma, odsyłającego wprost do pisma z dnia 8 lipca 2002 r., wynika, że Komisja wyraźnie wskazała wnoszącej odwołanie, że nie zamierza zmieniać swojej pierwotnej odpowiedzi. Wnosząca odwołanie nie może więc podnosić, że Sąd nie wziął pod uwagę rzekomego braku uzasadnienia pisma z dnia 26 lipca 2002 r. Przeciwnie, Sąd faktycznie zbadał, czy odmowa zawarta w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r. była uzasadniona, wyraźnie akcentując, że pismo to wyjaśnia, przynajmniej w zwięzły sposób, powody, które skłoniły Komisję do odmówienia wnoszącej odwołanie pełnego dostępu do akt sprawy dotyczących umowy LIEN 97-2011.

72. Z drugiej strony, jeśli chodzi o dwa inne uchybienia, jakimi dotknięta jest decyzja z dnia 26 lipca 2002 r., nie ulega wątpliwości, że po pierwsze nie została ona wydana przez właściwy organ wskazany w art. 4 załącznika do decyzji 2001/937, to znaczy sekretarza generalnego Komisji, ani też nie zawiera pouczenia o przysługujących środkach odwoławczych, wbrew obowiązkowi ciążącemu na instytucji wobec wnioskodawcy na mocy art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, oraz, po drugie, że Sąd nie zbadał tych uchybień.

73. Na tym etapie kontrola Trybunału mogłaby się ograniczyć do sprawdzenia, czy gdyby Sąd zbadał obie nieprawidłowości,

12 — Wyrok Trybunału z dnia 15 października 2002 r. w sprawach połączonych C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-8375, pkt 392–406; wyrok Sądu z dnia 19 września 2008 r. w sprawie T-253/06 P Chassagne przeciwko Komisji, pkt 57.

jakimi dotknięta jest decyzja z dnia 26 lipca 2002 r., doszedłby do wniosku, że decyzja ta jest pozbawiona „mocy prawnej" w tym sensie, że powinna zostać uznana za nieważną lub nieistniejącą, jak utrzymuje wnosząca odwołanie.

74. Wydaje się jednak, że konieczne jest dokładniejsze zbadanie zarzutu odwoławczego, zważywszy na postawiony Sądowi zarzut niezbadania niektórych okoliczności faktycznych, które rzekomo zostały mu jednak przedstawione.

75. W związku z powyższym proponuję przede wszystkim sprawdzenie, czy Sąd był zobowiązany do zbadania obu uchybień wskazanych przez wnoszącą odwołanie, jakimi została dotknięta decyzja z dnia 26 lipca 2002 r.

i) W przedmiocie obowiązku uwzględnienia braku kompetencji autora decyzji z dnia 26 lipca 2002 r.

76. Odnośnie do braku kompetencji autora decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. nie ulega wątpliwości, że ten zarzut nie został podniesiony przed Sądem.

77. Powstaje zatem pytanie, czy takie naruszenie Sąd powinien wziąć pod uwagę z urzędu.

78. Jak już miałem okazję wyjaśnić w pkt 102–109 opinii przedstawionej przeze mnie w sprawie Common Market Fertilizers przeciwko Komisji [13], zarzut oparty na braku kompetencji autora aktu powinien *co do zasady* być brany pod uwagę z urzędu przez sądy wspólnotowe [14] jako bezwzględna przeszkoda procesowa. Moim zdaniem bowiem taki zarzut spełnia *co do zasady* dwa podstawowe kryteria wskazane przez rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w pkt 141 i 142 jego opinii przedstawionej w sprawie Salzgitter przeciwko Komisji [15], pozwalające ocenić:

— „czy naruszona reguła służy ochronie podstawowego celu z dziedziny wspólnotowego porządku prawnego i czy odgrywa ona istotną rolę z punktu widzenia realizacji tego celu"

— oraz „czy naruszona reguła została ustanowiona w interesie osób trzecich lub w interesie ogólnym, a nie wyłącznie w interesie osób, do których jest ona bezpośrednio adresowana" [16].

13 — Wyrok z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-443/05 P, Zb.Orz. s. I-7209.

14 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 maja 1960 r. w sprawie 19/58 Niemcy przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 469, s. 488; z dnia 30 września 1982 r. w sprawie 108/81 Amylum przeciwko Radzie, Rec. s. 3107, pkt 28; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-210/98 P Salzgitter przeciwko Komisji, Rec. s. I-5843, pkt 56, 57.

15 — Wyrok wyżej wymieniony w poprzednim przypisie.

16 — Jak już wskazałem w opinii przedstawionej przez mnie w ww. sprawie Common Market Fertilizers przeciwko Komisji, w przeciwieństwie do rzecznika generalnego F.G. Jacobsa nie uważam, że przesłanka oczywistego naruszenia prawa wspólnotowego ma związek z uznaniem zarzutu za bezwzględnie wiążący. Chodzi tu raczej o przesłankę występowania obowiązku po stronie sądu do podniesienia z urzędu zarzutu o charakterze bezwzględnie wiążącym.

79. Z całą pewnością normy kompetencyjne służą zapewnieniu podstawowego celu (lub wartości) wspólnotowego porządku prawnego, jakim jest równowaga instytucjonalna, i są co do zasady ustanowione w interesie ogólnym.

80. Niemniej chociaż *co do zasady* zarzut dotyczący braku kompetencji autora aktu powinien zostać uwzględniony z urzędu, najbardziej prawidłowa metoda polega na ocenie w sposób kazuistyczny — czyli poprzez odniesienie do szczególnej normy kompetencyjnej, która miałaby być naruszona — czy zostały spełnione wskazane dwa kryteria, a więc też kryterium dotyczące istotnej roli normy w osiąganiu danego podstawowego celu lub danej podstawowej wartości [17].

81. Pod tym właśnie względem wydaje mi się, że norma naruszona w tym przypadku, to znaczy art. 4 ust. 1 załącznika do decyzji 2001/937, zgodnie z którym kompetencja do udzielenia odpowiedzi na wnioski potwierdzające o udzielenie dostępu do dokumentów delegowana jest sekretarzowi generalnemu, nie przyczynia się istotnie do poszanowania równowagi instytucjonalnej. Ta norma należy raczej do wewnętrznych środków zarządzania lub administrowania Komisji, zgodnie z podstawą prawną, na której się opiera, to znaczy z art. 14 regulaminu wewnętrznego Komisji w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. [18] Naruszenie tego rodzaju normy nie wydaje mi się więc dotyczyć kwestii, którą sąd wspólnotowy *powinien* zbadać z urzędu.

82. Z powyższego wynika, że Sąd, moim zdaniem, nie naruszył prawa, nie uwzględniając z urzędu braku kompetencji autora decyzji z dnia 26 lipca 2002 r.

ii) W przedmiocie obowiązku uwzględnienia braku pouczenia o środkach odwoławczych w momencie wydania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r.

83. Należy przypomnieć, że chociaż w postanowieniach w sprawie Guérin automobiles przeciwko Komisji Trybunał uznał, iż na

17 — Zobacz wyrok z dnia 14 grudnia 1988 r. w sprawie 280/87 Hecq przeciwko Komisji, Rec. s. 6433, pkt 12, w którym Trybunał odmówił rozpatrzenia z urzędu kompetencji kierownika działu w zakresie podejmowania decyzji administracyjnych wobec urzędnika.

18 — Artykuł 14 regulaminu wewnętrznego Komisji, obowiązujący od dnia 1 stycznia 2001 r. [Dz.U. 2000, L 308, s. 26], stanowi, że „Komisja może, z zastrzeżeniem pełnego poszanowania zasady odpowiedzialności kolegialnej, delegować przyjęcie środków zarządzania lub administracyjnych dyrektorom generalnym lub szefom służb, działającym w jej imieniu i z zastrzeżeniem takich ograniczeń i warunków, jakie ona nałoży".

organach administracyjnych Wspólnoty nie ciąży żaden ogólny obowiązek informowania jednostek o dostępnych środkach odwoławczych, takie stwierdzenie jest uzależnione od warunku „braku wyraźnego przepisu prawa wspólnotowego” [19].

84. Jeśli chodzi o publiczny dostęp do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 wyraźnie nakłada na zainteresowaną instytucję, w przypadku całkowitej lub częściowej odmowy dostępu, obowiązek „poinformowania wnioskodawcy o dostępnych dla niego środkach [odwoławczych], a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożeniu skargi u [R]zecznika [P]raw [O]bywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 230 i 195 [WE]”.

85. W niniejszej sprawie, jak już wskazywałem, w momencie wydania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. na Komisji spoczywał więc obowiązek poinformowania wnoszącej odwołanie o dostępnych środkach odwoławczych od tej decyzji [20].

86. Jak wynika z pism złożonych przed Sądem oraz jak przyznała Komisja w odpowiedzi na odwołanie [21], wnosząca odwołanie podniosła, choć tylko ogólnikowo, w ramach badania przez Sąd dopuszczalności jej skargi o stwierdzenie nieważności, argument dotyczący braku pouczenia o dostępnych środkach odwoławczych przysługujących od decyzji z dnia 26 lipca 2002 r.

87. Prawdą jest, że zgodnie z orzecznictwem Sąd nie jest zobowiązany do szczegółowej odpowiedzi na każdy podniesiony przez stronę argument, aby uzasadnić swój wyrok w sposób wymagany przez prawo [22].

88. Jednak mając na uwadze wymóg ustanowiony w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, o którym Sąd nie mógł nie wiedzieć, oraz oczywisty brak pouczenia przez Komisję o środkach odwoławczych w momencie wydania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r., wnosząca odwołanie wyraźnie zażądała, wskazując nieprawidłowość, którą dotknięta jest wspomniana decyzja, aby Sąd

19 — Postanowienia: z dnia 5 marca 1999 r. w sprawie C-153/98 P, Rec. s. I-1441, pkt 15; w sprawie C-154/98 P, Rec. s. I-1451, pkt 15. Zobacz również podobnie postanowienie z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie C-521/03 P Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, pkt 44.

20 — Kwestia, czy takie pouczenie powinno znaleźć się w uzasadnieniu samej decyzji czy w akcie zawiadamiającym o decyzji, nie jest tu decydująca a, w każdym razie, nie jest uregulowana w rozporządzeniu nr 1049/2001. Ważne jest natomiast, aby informacja o środkach odwoławczych została podana w momencie całkowitej lub częściowej odmowy dostępu do żądanych dokumentów.

21 — Zobacz odpowiednio pkt 4 (s. 4) uwag wnoszącej odwołanie odnośnie do zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję przed Sądem oraz przypis 2 (s. 4) odpowiedzi na odwołanie przed Trybunałem.

22 — Zobacz w szczególności podobnie wyroki: z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P Connolly przeciwko Komisji, Rec. s. I-1611, pkt 121; z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-197/99 P Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. I-8461, pkt 81; z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i FIAMM Technologies przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6513, pkt 91.

zbadał ewentualne skutki takiego braku dla dopuszczalności wniesionej do niego skargi, dopuszczalności, która zresztą — jak przypominam — została wyraźnie zakwestionowana przez Komisję.

89. Tymczasem, jak to zostanie wyjaśnione w dalszej części niniejszej opinii, takie badanie powinno było w szczególności skłonić Sąd do rozpatrzenia ewentualnej niemożności powołania się na terminy odwoławcze wobec wnoszącej odwołanie.

90. W tej sytuacji rezygnując z badania braku pouczenia o środkach odwoławczych od decyzji z dnia 26 lipca 2002 r., o co wnioskowała wnosząca odwołanie, i w związku z tym nie zadając sobie pytania o ewentualne skutki tego naruszenia w momencie wydania decyzji w oparciu o art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, moim zdaniem Sąd co najmniej niedostatecznie uzasadnił [23] wniosek, do którego doszedł w zaskarżonym wyroku, zgodnie z którym decyzja z dnia 26 lipca 2002 r. stanowi akt zaskarżalny, który stał się prawomocny w momencie wniesienia skargi na akt wydany w dniu 14 lutego 2005 r.

91. Podkreślone przeze mnie powyżej naruszenie prawa wobec obowiązku uzasadnienia nie wydaje się możliwe do naprawienia przez Trybunał w ramach odwołania, gdyż kontrola, którą ma on obowiązek przeprowadzić w niniejszej sprawie, nie dotyczy wyłącznie kwestii prawnych, ale — przynajmniej częściowo — oceny tych okoliczności faktycznych, które nie zostały zbadane przez Sąd [24].

92. Z powyższego wynika, że wyrok Sądu powinien zostać uchylony w części, to znaczy w zakresie, w jakim w pierwszej kolejności stwierdza niedopuszczalność skargi wniesionej przez wnoszącą odwołanie, ze względu na to, że skierowana została przeciwko aktowi wyłącznie potwierdzającemu akt wydany w dniu 26 lipca 2002 r.

93. Jeśli Trybunał zgodziłby się z takim podejściem, nie byłoby potrzeby orzekania w przedmiocie drugiego zarzutu odwołania, ponieważ nie mógłby on doprowadzić do uchylenia wyroku w zakresie większym niż ten, który zaproponowałem powyżej [25].

23 — Na wszelki wypadek przypominam, że Trybunał już stwierdził, że niewystarczający charakter uzasadnienia może, a nawet powinien być uwzględniony z urzędu przez sąd wspólnotowy: zob. w szczególności wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Zobacz wyroki: z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-361/01 P Kik przeciwko OHMI, Rec. s. I-8283, pkt 101; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-93/02 P Biret International przeciwko Radzie, Rec. 2003 s. I-10497, pkt 60; w sprawie C-94/02 P Biret i Cie przeciwko Radzie, Rec. s. I-10565, pkt 63; z dnia 21 października 2004 r. w sprawie C-447/02 P KWS Saat przeciwko OHMI, Zb.Orz. s. I-10107, pkt 46–51; z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-497/06 P CAS Succhi di Frutta przeciwko Komisji, pkt 57–67. Zobacz również co do możliwości zastąpienia uzasadnienia pkt 179 opinii rzecznika generalnego P. Légera w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-294/95 P Ojha przeciwko Komisji, Rec. s. I-5863.

25 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawach połączonych C-83/01 P, C-93/01 P i C-94/01 P Chronopost i in. przeciwko Ufex i in., Rec. s. I-6993, pkt 43.

94. Wystarczy wówczas, że Trybunał podejmie decyzję o zasadności trzeciego zarzutu odwoławczego skierowanego przeciwko ocenie Sądu przeprowadzonej „uzupełniająco" lub, mówiąc bardziej poprawnie, alternatywnie, zgodnie z którą, zakładając zasadniczo, że pismo z dnia 14 lutego 2005 r. nie stanowiło aktu wyłącznie potwierdzającego, wniesiona przez wnoszącą odwołanie skarga o stwierdzenie nieważności była w każdym razie przedwczesna. Jedynie bowiem uwzględnienie trzeciego zarzutu odwoławczego mogłoby skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonego wyroku w całości.

95. Jak już jednak wskazałem powyżej, uważam, że trzeci zarzut odwołania należy oddalić.

96. W związku z powyższym, zakładając nawet, że Trybunał zbada zarzut pierwszy oraz uzna, że wyrok Sądu należy uchylić w części, nie ma żadnej konieczności, aby rozstrzygać o drugim zarzucie odwołania.

97. Ponadto na tym etapie istotne jest wyjaśnienie, że nawet jeżeli Trybunał postanowi uwzględnić pierwszy i trzeci zarzut odwołania oraz uzna, iż może orzec o dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności w pierwszej instancji, nie można jej wywodzić, moim zdaniem, z argumentów wnoszącej odwołanie opartych na nieistnieniu lub nieważności decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. czy też ewentualnej niemożności powoływania się wobec niej na terminy do wniesienia skargi.

98. Po pierwsze, odnośnie do zarzucanego nieistnienia decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akty instytucji wspólnotowych także w przypadku wadliwości korzystają zasadniczo z domniemania zgodności z prawem i wywołują skutki prawne do czasu stwierdzenia ich nieważności lub ich uchylenia [26].

99. Jedynie w ramach wyjątku od tej zasady akty dotknięte wadą, której powaga jest tak oczywista, że nie może być tolerowana przez wspólnotowy porządek prawny, uznawane są za niewywołujące żadnego, nawet tymczasowego skutku prawnego, co oznacza, że należy traktować je jako prawnie nieistniejące. Wyjątek ten ma na celu zachowanie równowagi pomiędzy dwoma podstawowymi, lecz niekiedy przeciwstawnymi wymogami, które musi spełniać porządek prawny: stabilności stosunków prawnych i poszanowania zasady zgodności z prawem [27].

26 — Wyroki: z dnia 26 lutego 1987 r. w sprawie 15/85 Consorzio Cooperative d'Abruzzo przeciwko Komisji, Rec. s. 1005, pkt 10; z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P Komisja przeciwko BASF i in., Rec. s. I-2555, pkt 48; z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-245/92 P Chemie Linz przeciwko Komisji, Rec. s. I-4643, pkt 93; z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-475/01 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-8923, pkt 18.

27 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie Komisja przeciwko BASF i in., pkt 49; w sprawie Chemie Linz przeciwko Komisji, pkt 94; w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 19.

100. Ze względów pewności prawa powaga skutków związanych ze stwierdzeniem nieistnienia aktu instytucji Wspólnoty wymaga, by takie stwierdzenie było ograniczone do skrajnych przypadków [28].

101. Trybunał odmówił uznania za prawnie nieistniejące decyzji dotkniętych wadami polegającymi na braku poświadczenia danego aktu lub też braku kompetencji jego autora [29].

102. W niniejszym przypadku w świetle przypomnianego orzecznictwa wydaje się, że powaga wady, którą było dotknięte pismo z dnia 26 lipca 2002 r., dotycząca braku pouczenia o środkach odwoławczych, nie jest na tyle oczywista, by nie mogła być tolerowana przez wspólnotowy porządek prawny do tego stopnia, aby uznać wspomniane pismo za prawnie nieistniejące.

103. Po drugie natomiast, jak słusznie twierdzi Komisja, wada ta powinna zostać zakwestionowana w ramach skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 WE na decyzję zawartą w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r., z racji naruszenia art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001.

104. Bezsporne jest jednak, że wnosząca odwołanie nie skorzystała z takiej możliwości w przypadku wspomnianego pisma, nie dlatego że nie wiedziała o środku odwoławczym, o którym zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 należało wspomnieć w momencie wydania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r., lecz głownie ze względów praktycznych, jak wnosząca odwołanie wskazuje po raz pierwszy w pkt 10 swego odwołania [30].

105. Ponadto zakładając nawet, że zarzucane uchybienie mogło samo w sobie spowodować stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. [31], sąd wspólnotowy nie mógł jednak stwierdzić nieważności wspomnianej decyzji w ramach skargi wniesionej wyłącznie na pismo z dnia 14 lutego 2005 r., nie wykraczając poza zakres sporu

28 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie Komisja przeciwko BASF i in., pkt 50; w sprawie Chemie Linz przeciwko Komisji, pkt 95; w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 20.

29 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko BASF i in., pkt 48–53; wyrok z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie C-107/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-1091, pkt 45.

30 — W istocie wnosząca odwołanie wskazuje w tym punkcie, iż „uznała, że dochodzenie prowadzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przyniesie lepszy i szybszy rezultat niż postępowanie przed Sądem w Luksemburgu, o którym z doświadczenia wiadomo, że trwa długo".

31 — Dla przypomnienia zwracam uwagę, że na mocy art. 231 WE Trybunał orzeka o nieważności danego aktu, jeżeli skarga jest zasadna.

106. Wreszcie, po trzecie, nie sądzę również, by w niniejszej sprawie mógł zostać stwierdzony inny skutek braku informacji o środkach odwoławczych w momencie wydania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r., a mianowicie niemożność powołania się wobec wnoszącej odwołanie na terminy do wniesienia skargi.

107. Ogólnie wiadomo, że w prawie krajowym niektórych państw członkowskich brak pouczenia o środkach odwoławczych przez administrację nie prowadzi do niezgodności z prawem danej decyzji, ale do niemożności powołania się na terminy do wniesienia skargi na sporny akt administracyjny [32]. Takie rozwiązanie, ogólnie rzecz biorąc, umożliwia zatem sądowi wspólnotowemu nieuwzględnienie upływu terminów zaskarżenia, gdy administracja nie spełniła spoczywającego na niej wobec adresata obowiązku poinformowania o środkach odwoławczych. Taka konsekwencja jest zasadniczo wyraźnie przewidziana w ustawie lub w akcie o charakterze ogólnym, lecz może również wynikać z orzecznictwa.

108. Tymczasem można wysunąć zastrzeżenie, że w prawie wspólnotowym ani traktat, ani rozporządzenie nr 1049/2001 nie przyznały sądowi wspólnotowemu w wyraźny sposób kompetencji do stwierdzenia niemożności powołania się na terminy zaskarżenia wobec adresata decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów z powodu braku pouczenia o dostępnych środkach odwoławczych od tej decyzji.

109. Wydaje mi się jednak, że przyznanie takiej kompetencji można wywnioskować z systemu środków odwoławczych ustanowionego w traktacie WE, w szczególności z uprawnienia przyznanego Trybunałowi w art. 230 WE oraz wymogu zapisanego w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001. Uznanie bowiem, że sąd wspólnotowy mógłby stwierdzić niemożność powołania się na terminy zaskarżenia, jeżeli administracja wspólnotowa nie poinformowała adresata o dostępnych środkach odwoławczych od decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów, oznacza przyznanie jednostce możliwości skontrolowania legalności działań instytucji wspólnotowych w tej dziedzinie, gwarantując jej tym samym prawo do sądu.

110. W konsekwencji nie chodzi tu o przyznanie dodatkowej kompetencji sądowi wspólnotowemu, ale o umożliwienie mu sprawowania pełnej kontroli legalności aktów przyjętych przez instytucje wspólnotowe w ramach stosowania rozporządzenia nr 1049/2001.

111. Podczas rozprawy przed Trybunałem Komisja podniosła również argument kwestionujący stwierdzenie niemożności powołania się na terminy zaskarżenia, dlatego że

32 — Mimo że nie wyczerpie to zagadnienia, można wskazać na to, że niemożność powołania się na terminy zaskarżenia przyjęto w prawie niemieckim, belgijskim, duńskim, hiszpańskim, estońskim, fińskim, francuskim, greckim, włoskim, luksemburskim, niderlandzkim, polskim i portugalskim.

zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 brak odpowiedzi na wniosek potwierdzający w wyznaczonym terminie jest równoznaczny z dorozumianą decyzją odmowną, w odniesieniu do której zaczyna biec termin do jej zaskarżenia przed sądem. Ponieważ dorozumiana decyzja odmowna nie zawiera z samej swej natury żadnej informacji o środkach odwoławczych, nieuzasadnione byłoby, zdaniem Komisji, wnioskowanie z tego, że nigdy nie można się powołać na terminy zaskarżenia wobec adresata takiej decyzji.

112. O ile prawdą jest, że argumentowi temu nie brak ani znaczenia, ani logiki, to jednak wątpię, by ogólny wniosek, który należałoby z niego wyciągnąć, był taki, jak to również podniosła Komisja w czasie rozprawy, że obowiązek pouczenia o środkach odwoławczych nałożony na administrację w art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 mógłby zostać uznany wyłącznie za zwykłe przypomnienie o właściwych przepisach traktatu WE i że brak takiego pouczenia nie może mieć negatywnych konsekwencji.

113. W prawie administracyjnym niektórych państw członkowskich, takich jak Republika Francuska i Republika Włoska, które uznają zasadę, iż milczenie administracji po upływie wyznaczonego terminu oznacza odrzucenie wniosku, taka sytuacja nie stanowiła bowiem przeszkody uniemożliwiającej wprowadzenie przepisów nakazujących administracji wskazanie sądowych środków odwoławczych w momencie wydania *wyraźnej* odmownej decyzji indywidualnej i stwierdzających niemożność powoływania się na terminy zaskarżenia przy braku takiego pouczenia.

114. Otóż w niniejszej sprawie decyzja z dnia 26 lipca 2002 r. jednoznacznie stanowiła wyraźną decyzję odmawiającą ujawnienia wnoszącej odwołanie wszystkich dokumentów odnoszących się do umowy LIEN 97-2011.

115. O ile więc, moim zdaniem, nic nie stoi na przeszkodzie, by brak pouczenia o środkach odwoławczych w momencie wydania decyzji w trybie art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 mógł prowadzić do niemożności powołania się na terminy zaskarżenia, do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy ma to charakter automatyczny czy kazuistyczny.

116. W tym względzie rozsądne wydaje mi się uznanie, że powinno istnieć domniemanie, zgodnie z którym w braku pouczenia o środkach odwoławczych, wymaganego przez art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, wnioskodawca nie mógł skorzystać ze swojego prawa do wniesienia skargi w wyznaczonym terminie. Takie domniemanie wydaje się zgodne z celem rozporządzenia

nr 1049/2001, jakim jest zapewnienie, aby prawo dostępu do dokumentów było jak najbardziej skuteczne, oraz ułatwienie wykonywania tego prawa przez obywateli Unii Europejskiej [33].

117. Niemniej jednak uważam również, iż to domniemanie nie może mieć charakteru bezwzględnego. Sąd powinien mieć możliwość, by po rozpatrzeniu niemożności powołania się na terminy zaskarżenia nie uwzględnić jej w zależności od konkretnych okoliczności danego przypadku. W szczególności stopień poinformowania wnioskodawcy lub wyrażony w jasny sposób zamiar niepowoływania się przez niego na prawo do skargi sądowej powinny, moim zdaniem, stanowić istotne okoliczności, które należy uwzględnić [34].

118. W tej sprawie, jak wspomniano w pkt 105 niniejszej opinii, w związku z wydaniem decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. wnosząca odwołanie zdecydowała się na złożenie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, pozasądowy środek odwoławczy, o którym informacja jest również obowiązkowa we wszystkich decyzjach oddalających wniosek potwierdzający o uzyskanie dostępu do dokumentów, zamiast na wniesienie do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności z powodów praktycznych, jak wskazała po raz pierwszy w pkt 10 swojego odwołania [35]. Wnosząca odwołanie była więc w pełni poinformowana o możliwości wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 26 lipca 2002 r., z której jednak nie skorzystała.

119. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, uważam, że skargi w pierwszej instancji nie można uznać za dopuszczalną na tej podstawie, że brak pouczenia o środkach odwoławczych w momencie wydania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. spowodował albo nieistnienie lub nieważność tej decyzji, albo niemożność powołania się na terminy zaskarżenia.

120. Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia, nie ma potrzeby orzekania o zasadności

33 — Takie domniemanie oczywiście oznacza, że skarżący w żaden sposób nie jest zobowiązany do wykazywania ewentualnego usprawiedliwionego błędu zezwalającego mu na odstępstwa od przepisów regulujących terminy zaskarżenia. Takie domniemanie ponadto oznacza również, że zasadniczo decyzja wydana z naruszeniem obowiązku pouczenia o środkach odwoławczych nie stała się prawomocna wobec wnioskodawcy. W tych okolicznościach ma on prawo zaskarżania bądź decyzji potwierdzonej, bądź tzw. decyzji potwierdzającej, bądź jednej i drugiej: zob. wyroki: z dnia 11 maja 1989 r. w sprawach połączonych 193/87 i 194/87 Maurissen i Union syndicate przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. 1045, 1075, pkt 26; z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-135/06 P Weißenfels przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. I-12041, pkt 54.

34 — Niejako na wzór rezygnacji konsumenta z niestosowania przez sąd nieuczciwego warunku umownego: zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-243/08 Pannon GSM, Zb.Orz. s. I-4713, pkt 33.

35 — Dyskusyjna wydaje się kwestia, czy wnosząca odwołanie była reprezentowana przez prawnika w momencie notyfikowania decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. Podczas gdy na rozprawie przed Trybunałem pełnomocnik wnoszącej odwołanie dał do zrozumienia, że tak było, żaden dokument zawarty w aktach sprawy nie potwierdza tego poglądu, ponieważ wszystkie pisma w tym okresie były wysyłane bezpośrednio do dyrektora wnoszącej odwołanie.

drugiego zarzutu odwoławczego. Na wszelki wypadek zbadam jednak ten zarzut.

2. W przedmiocie drugiego zarzutu odwoławczego dotyczącego błędnej kwalifikacji prawnej pisma z dnia 14 lutego 2005 r. jako aktu stanowiącego akt wyłącznie potwierdzający

a) Argumenty stron

121. Po pierwsze wnosząca odwołanie jest zdania, że w pkt 87–92 oraz w pkt 101 zaskarżonego wyroku Sąd niesłusznie odmówił uznania, że wnioski i wyniki dochodzenia prowadzonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich stanowią nowe elementy umożliwiające przywrócenie terminów odwoławczych. Po wtóre wnosząca odwołanie twierdzi, że w świetle całościowego zachowania Komisji niezrozumiałe jest, że w pkt 93–100 zaskarżonego wyroku Sąd uznaje, iż pismo z dnia 14 lutego 2005 r. nie zostało poprzedzone ponownym rozpatrzeniem sytuacji wnoszącej odwołanie. Tymczasem, jej zdaniem, absolutnie oczywiste jest, że Komisja dokonała analizy swego pisma z dnia 22 grudnia 2004 r. jako całkowicie nowego wniosku o udostępnienie akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 oraz że po analizie sytuacji instytucja ta zamierzała na niego odpowiedzieć w sposób autonomiczny i ostateczny. W tych okolicznościach pismo z dnia 14 lutego 2005 r. nie mogło więc być uznane za akt wyłącznie potwierdzający decyzję z dnia 26 lipca 2002 r. Na rozprawie przed Trybunałem wnosząca odwołanie podniosła, że orzecznictwo Trybunału dotyczące niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu wyłącznie potwierdzającego wydany wcześniej akt, w odniesieniu do którego termin przewidziany dla wniesienia środka zaskarżenia już upłynął, nie jest w każdym razie istotne w ramach stosowania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001.

122. Komisja odrzuca zastrzeżenia wobec oceny przedstawionej przez Sąd. Jej zdaniem w pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie orzekł, że decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzająca przypadek niewłaściwego administrowania nie może podważyć ostatecznego charakteru decyzji wydanej przez Komisję w dniu 26 lipca 2002 r. Rozwiązanie odwrotne miałoby negatywny wpływ na brak skutku zawieszającego postępowania odwoławczego wszczętego przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich dla sądowych terminów odwoławczych. Rozwiązanie to nie uwzględnia również pozasądowego charakteru postępowania przed Rzecznikiem oraz niewiążący charakter jego opinii. Odnośnie do kryterium braku ponownego rozpatrzenia sytuacji wnoszącej odwołanie, w odpowiedzi na pisemne pytanie zadane przez Trybunał na podstawie § 54a regulaminu Trybunału, Komisja uważa zasadniczo, że nie chodzi tu o warunek autonomiczny w stosunku do warunku istnienia nowego elementu, który w niniejszej sprawie nie jest spełniony.

3. Ocena

a) W przedmiocie zastosowania orzecznictwa dotyczącego niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu wyłącznie potwierdzającego wcześniejszy akt, niezaskarżony w wymaganym terminie, w kontekście rozporządzenia nr 1049/2001

123. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem terminy do wniesienia skargi w trybie art. 230 WE mają charakter bezwzględnie obowiązujący, a ponieważ zostały ustanowione w celu zapewnienia jasności i pewności sytuacji prawnych, ani strony, ani sąd nie mogą ich zmienić [36].

124. Ponadto zgodnie z orzecznictwem, skarga o stwierdzenie nieważności decyzji *wyłącznie* potwierdzającej wcześniejszą, niezaskarżoną w wymaganym terminie decyzję, jest niedopuszczalna [37].

125. Sąd zastosował to orzecznictwo w zaskarżonym wyroku, uznając, że pismo z dnia 14 lutego 2005 r., oddalające wniosek o pełen dostęp do akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, stanowi akt wyłącznie potwierdzający decyzję z dnia 26 lipca 2002 r.

126. Sąd nie wyraził (przynajmniej wyraźnie) żadnej wątpliwości co do zastosowania tego orzecznictwa w kontekście publicznego dostępu do dokumentów przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001.

127. Jak już podkreśliłem w pkt 49 niniejszej opinii, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi w swoim odwołaniu, że błędnie zastosował orzecznictwo dotyczące aktu wyłącznie potwierdzającego, a nie że uznał to orzecznictwo za istotne w ramach stosowania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001.

128. Wnosząca odwołanie ma co prawda zastrzeżenie do odmowy uznania przez Sąd wniosku z dnia 22 grudnia 2004 r. za zupełnie nowy wniosek, gdy tymczasem został on za taki uznany przez Komisję w odpowiedzi z dnia 14 lutego 2005 r. [38].

36 — Zobacz wyrok z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-246/95 Coen, Rec. s. I-403, pkt 21; postanowienie z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-210/05 P Campailla przeciwko Komisji, pkt 28.

37 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 25 października 1977 r. w sprawie 26/76 Metro przeciwko Komisji, Rec. s. 1875, pkt 4; z dnia 15 grudnia 1988 r. w sprawach połączonych 166/86 i 220/86 Irish Cement przeciwko Komisji, Rec. s. 6473, pkt 16; z dnia 11 stycznia 1996 r. w sprawie C-480/93 P Zunis Holding i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1, pkt 14; z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie C-123/03 P Komisja przeciwko Greencore, Zb.Orz. s. I-11647, pkt 39.

38 — Jak już wskazałem powyżej, w ocenie przeprowadzonej alternatywnie, zawartej w pkt 103–110 zaskarżonego wyroku (kwestionowanej w ramach trzeciego zarzutu odwoławczego zbadanego powyżej), Sąd przyznał, że wniosek złożony w dniu 22 grudnia 2004 r. stanowi zupełnie nowy wniosek.

129. Twierdzenie to jednak bardziej przypomina nowy wniosek o dokonanie oceny okoliczności faktycznych, a nawet zarzut ich wypaczenia przez Sąd, który z pewnością nie może zostać zbadany przez Trybunał w ramach odwołania [39], niż wezwanie Trybunału do sprawdzenia zasadności zastosowania orzecznictwa dotyczącego aktu wyłącznie potwierdzającego w kontekście stosowania rozporządzenia nr 1049/2001.

130. Ponadto — właściwie dość późno, to znaczy dopiero w następstwie pytań zadanych przez Trybunał dla celów rozprawy — wnosząca odwołanie powołała się na niemożność zastosowania orzecznictwa dotyczącego aktu wyłącznie potwierdzającego.

131. Można więc z tego wnioskować, że w niniejszej sprawie Trybunał nie rozpatruje kwestii naruszenia prawa, którego Sąd miał się dopuścić, stwierdzając w sposób dorozumiany, lecz konsekwentny, że orzecznictwo dotyczące aktu wyłącznie potwierdzającego znajduje zastosowanie w ramach rozporządzenia nr 1049/2001.

132. Można się jednak zastanawiać, po pierwsze, czy w sytuacji gdy Sąd musi rozstrzygnąć kwestię warunków dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, ze względu na zarzut niedopuszczalności lub też gdy przeprowadza takie badanie z urzędu [40], nie powinien obowiązkowo uwzględnić całości przepisów prawnych mających zastosowanie do przedstawionych przed nim okoliczności, włącznie z tymi, które ewentualnie stoją na przeszkodzie do uznania tej skargi za niedopuszczalną, oraz, po drugie, czy Trybunał nie powinien skontrolować z urzędu nieuwzględnienia przez Sąd przepisów, które obowiązany jest zastosować przy rozstrzyganiu o dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności.

133. Odpowiedź na pierwszą część tego pytania powinna być, moim zdaniem, zdecydowanie twierdząca. Przy sprawowaniu jurysdykcji w celu rozstrzygnięcia sporu sąd musi mieć możliwość zastosowania stosownych regulacji prawnych do okoliczności faktycznych przedstawionych mu przez strony. Po określeniu ram prawnych sporu obowiązkiem sądu rozpoznającego sprawę jest zastosowanie ich w całości, chyba że musiałby oprzeć swoje rozstrzygnięcia na błędnych stwierdzeniach prawnych. Taki wymóg opiera się również na bezstronności wymiaru sprawiedliwości i jego dobrej administracji, szczególnie gdy sąd dokonujący ustaleń faktycznych musi zbadać warunki dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, które — jak już wskazano — mogą być zbadane z urzędu.

39 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 23 kwietnia 2009r. w sprawie C-425/07 P AEPI przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3205, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo.

40 — W tym względzie Sąd moim zdaniem słusznie uważa, że kwestia dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu wyłącznie potwierdzającego może zostać uwzględniona z urzędu przez sąd dokonujący ustaleń faktycznych: zob. wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie T-86/97 Apostolidis przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, RecFP s. I-A-167, II-521, pkt 18–25.

134. Jeśli chodzi o drugie pytanie, również uważam, że Trybunał nie powinien tolerować wypaczenia przepisów dotyczących warunków dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności; stwierdzenie to odpowiada moim zdaniem kryteriom wskazanym w pkt 78 niniejszej opinii. Dopuszczenie takiego wypaczenia prowadziłoby do zaakceptowania przez Trybunał w swoich wyrokach naruszeń prawa popełnionych w pierwszej instancji, w wyniku których Sąd stwierdził niedopuszczalność skargi, podczas gdy, *niezależnie od innych ustaleń zawartych w zaskarżonym wyroku* oraz mając na uwadze poniższe rozważania, uwzględnienie wszystkich obowiązujących przepisów prawnych powinno doprowadzić do uznania skargi o stwierdzenie nieważności za dopuszczalną [41].

135. Uwzględnienie bowiem całości przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 powinno skłonić Sąd do oddalenia zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję, opartego na orzecznictwie Trybunału dotyczącym aktu wyłącznie potwierdzającego.

136. W moim przekonaniu Sąd doszedłby do takiego wniosku na podstawie art. 4 ust. 7 w związku z art. 6 ust. 1 in fine rozporządzenia nr 1049/2001.

137. W tym względzie należy przypomnieć, że po pierwsze art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, iż wyjątki od prawa dostępu do danego dokumentu instytucji mające zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu, w zasadzie mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. Po drugie, zgodnie z art. 6 ust. 1 in fine wspomnianego rozporządzenia, wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku.

138. Otóż analiza łączna tych przepisów oznacza, że wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu może zostać złożony w każdej chwili w maksymalnym okresie 30 lat, w celu zbadania przez zainteresowaną instytucję, nawet po częściowym lub całkowitym odrzuceniu pierwszego wniosku o udzielenie dostępu, czy istnieją przesłanki do zastosowania jednego z wyjątków od publicznego dostępu do danego dokumentu w oparciu o samą treść tego dokumentu oraz bez konieczności podania przez wnioskodawcę uzasadnienia swego wniosku. Ta interpretacja obejmuje zatem również sytuację, w której na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 po pierwszym wniosku kierowany jest kolejny identyczny wniosek, przy czym dla dopuszczalności ewentualnej skargi sądowej wniesionej przeciwko odrzuceniu nowego wniosku wnioskodawca nie musi, w tej ostatniej sytuacji, powoływać się na nowe okoliczności powstałe między odrzuceniem pierwszego wniosku potwierdzającego a tym nowym wnioskiem.

41 — O ile można zrozumieć, że zarzut oparty na przeinaczeniu okoliczności faktycznych przez Sąd nie może być uwzględniony z urzędu przez sąd rozpatrujący odwołanie, ponieważ wyjątkowy charakter oceny okoliczności przy wykonywaniu tych uprawnień ma na celu ochronę osób, których dane okoliczności dotyczą bezpośrednio, o tyle kontrola wypaczenia prawa wydaje się w oczywisty sposób należeć do zadań sądu odwoławczego i ma na celu ochronę interesu ogólnego.

139. Innymi słowy, zważywszy na wspomniane powyżej przepisy rozporządzenia nr 1049/2001, okoliczność, iż wydana w danym momencie decyzja odmawiająca dostępu do określonego dokumentu stała się ostateczna dla wnioskodawcy, nie uniemożliwia mu złożenia nowego wniosku o udzielenie dostępu odnoszącego się do tego samego przedmiotu. W tej sytuacji obowiązkiem zainteresowanej instytucji jest zbadanie, czy przesłanki pierwotnej odmowy są nadal aktualne, niezależnie od tego, czy wnioskodawca o to wnosi. Nowa decyzja odmowna, o ile została wydana z zachowaniem dwuetapowej procedury przewidzianej w rozporządzeniu nr 1049/2001, musi być możliwa do zaskarżenia do sądu wspólnotowego. Taka decyzja jest zatem z pewnością potwierdzająca, jednak nie *wyłącznie* potwierdzająca, ponieważ ocena przesłanek odmowy była przeprowadzona w innym momencie niż ocena dokonana w momencie wydania pierwszej decyzji.

140. Ponieważ taki akt nie ma charakteru wyłącznie potwierdzającego, nie istnieje żaden wymóg pewności prawnej, który powinien doprowadzić sąd wspólnotowy do stwierdzenia niezachowania terminów do wniesienia skargi.

141. Natomiast uznanie, że orzecznictwo dotyczące charakteru *wyłącznie* potwierdzającego aktu ma zastosowanie w ramach rozporządzenia nr 1049/2001 sprowadza się ostatecznie do skonkretyzowania uzasadnienia odmowy dostępu do danego dokumentu i w związku z tym do pominięcia oczywiście tymczasowego charakteru wyjątków wprowadzających odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji, przewidzianego przez wspomniane rozporządzenie.

142. Wreszcie należy wskazać, że przedstawiony powyżej pogląd nie oznacza oczywiście pełnej swobody dla ewentualnych powtórnych wniosków i skarg stanowiących nadużycie. W tym względzie nie ulega wątpliwości, że prawo wspólnotowe nie toleruje nadużycia swoich przepisów. W niniejszej sprawie w każdym razie żaden dowód w aktach sprawy nie pozwala nawet przypuszczać o nadużywaniu przepisów rozporządzenia nr 1049/2001.

143. Uważam zatem, że Sąd niesłusznie przychylił się do zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję, opartego na rzekomo wyłącznie potwierdzającym charakterze zaskarżonego aktu, przyjmując, że orzecznictwo Trybunału dotyczące aktu wyłącznie potwierdzającego jest istotne w kontekście zastosowania przepisów rozporządzenia nr 1049/2001.

144. W tych okolicznościach, jeśli Trybunał zbada drugi zarzut odwołania, moim zdaniem należałoby uchylić zaskarżony wyrok w części.

i) W przedmiocie zastosowania w niniejszym przypadku orzecznictwa dotyczącego niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu wyłącznie potwierdzającego wcześniejszy akt, który nie został zaskarżony w terminie

145. Zakładając nawet, że Trybunał nie będzie kierował się wnioskiem zawartym w poprzednim punkcie niniejszej opinii, drugi zarzut odwołania powinien, moim zdaniem, mimo wszystko zostać uwzględniony, ponieważ Sąd błędnie zakwalifikował decyzję Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzającą przypadek niewłaściwego administrowania przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów w niniejszej sprawie jako niestanowiącej nowego elementu (istotnego) lub nowej okoliczności (istotnej), zgodnie z orzecznictwem dotyczącym aktu wyłącznie potwierdzającego wcześniejszy akt, który nie został zaskarżony w terminie [42].

146. W tym względzie chciałbym przypomnieć przede wszystkim, że w celu stwierdzenia w pierwszej kolejności charakteru wyłącznie potwierdzającego, tak więc niepodlegającego zaskarżeniu, pisma z dnia 14 lutego 2005 r., Sąd uznał, że po pierwsze pismo to nie zawiera żadnego nowego elementu w stosunku do decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. oraz że, po drugie, jego wydanie nie było poprzedzone ponownym zbadaniem sytuacji wnoszącej odwołanie, będącej adresatem decyzji z dnia 26 lipca 2002 r.

147. Sąd oparł się na tym podwójnym kryterium odwołującym się do jego własnego orzecznictwa oraz do pkt 18 wyroku Trybunału w sprawie Grasselli [43].

148. Tymczasem, jak trafnie podnosi Komisja w odpowiedzi na pisemne pytanie zadane przez Trybunał i w przeciwieństwie do tego, co orzekł Sąd w pkt 69 i pkt 82 zaskarżonego wyroku, z „utrwalonego orzecznictwa" Trybunału nie wydaje się w żaden sposób wynikać, że brak ponownego zbadania sytuacji adresata wcześniejszego aktu stanowi autonomiczne kryterium umożliwiające określenie danego aktu jako aktu wyłącznie potwierdzającego wcześniejszą decyzję.

149. Mam wprawdzie świadomość, że w dwóch niedawno wydanych postanowieniach Trybunał potwierdził wystąpienie łącznie obu przesłanek, które przypomniane zostały również w pkt 69 i pkt 82 zaskarżone-

42 — Nie ulega wątpliwości, iż ta kwestia wchodząca w zakres kontroli kwalifikacji prawnej ustaleń faktycznych dokonanych przez Trybunał jest kwestią prawną, która jako taka może w związku z tym zostać poddana kontroli Trybunału w ramach odwołania: zob. wyroki: z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-19/93 P Rendo i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-3319, pkt 26; z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie C-154/99 P Politi przeciwko Fondation européenne pour la formation, Rec. s. I-5019, pkt 11; z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-470/00 P Parlament przeciwko Ripa di Meana i in., Rec. s. I-4167, pkt 41.

43 — Wyrok z dnia 10 grudnia 1980 r. w sprawie 23/80 Grasselli przeciwko Komisji, Rec. s. 3709.

go wyroku, określających charakter wyłącznie potwierdzający danego aktu [44].

150. Jednak z nurtu zdecydowanie przeważającego w orzecznictwie Trybunału — częściowo przywołanego w obu ww. postanowieniach, włącznie z pkt 18 wyroku Grasselli, przytoczonym w pkt 82 zaskarżonego wyroku — wynika, że wyłącznie potwierdzający charakter aktu ma swoje źródło jedynie w braku nowego elementu lub, dokładniej mówiąc, nowej istotnej okoliczności faktycznej w stosunku do wcześniejszego aktu, którego jest potwierdzeniem [45].

151. Natomiast brak ponownego zbadania sytuacji adresata aktu wcześniejszego uniemożliwia określenie, czy administracja zaniechała ponownego zbadania, w sytuacji gdy nie zaistniał nowy element lub nowa okoliczność pomiędzy wcześniejszą decyzją i zaskarżonym aktem, lub też przeciwnie, czy administracja nie dokonała tego, mimo że była zobowiązana do przeprowadzenia ponownego badania wcześniejszej decyzji, która stała się prawomocna właśnie z powodu pojawienia się nowego (istotnego) elementu lub nowej (istotnej) okoliczności faktycznej.

152. Tymczasem jedyny mający znaczenie dla sprawy wyrok Trybunału, to znaczy wyrok w sprawie Herpels przeciwko Komisji [46] — na którym oparte zostały ww. postanowienia w celu potwierdzenia orzecznictwa Sądu, zgodnie z którym brak ponownego zbadania sytuacji adresata aktu stanowi autonomiczne kryterium umożliwiające identyfikację charakteru wyłącznie potwierdzającego danego aktu — mimo pewnej niejednoznaczności jego brzmienia dotyczył *odwrotnego* przypadku, to znaczy ostatecznego wyniku ponownej oceny sytuacji adresata po znaczącej zmianie decyzji pierwotnie podjętej przez administrację, toteż zaskarżony akt nie mógł zostać uznany za *zwykłe potwierdzenie* wspomnianej decyzji [47].

153. Wydaje mi się zatem ryzykowne wyciąganie z tego jedynego wyroku Trybunału ogólnego wniosku, zgodnie z którym brak ponownego zbadania sytuacji adresata stanowi istotne kryterium umożliwiające identyfikację aktu wyłącznie potwierdzającego.

154. Ostatecznie to wyłącznie pojawienie się nowego (istotnego) elementu lub powstanie nowych (istotnych) okoliczności *uzasadnia* ponowne rozpatrzenie przez administrację

44 — Wyżej wymienione postanowienia: w sprawie Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, pkt 47; w sprawie Campailla przeciwko Komisji, pkt 23.

45 — Zobacz wyroki: z dnia 16 grudnia 1964 r. w sprawach połączonych 109/63 i 13/64 Muller przeciwko Komisji, Rec. s. 1293, 1316; z dnia 14 kwietnia 1970 r. w sprawie 24/69 Nebe przeciwko Komisji, Rec. s. 145, pkt 8; z dnia 8 maja 1973 r. w sprawie 33/72 Gunnella przeciwko Komisji, Rec. s. 475, pkt 10, 11; z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-417/05 P Komisja przeciwko Fernández Gómez, Zb.Orz. s. I-8481, pkt 46. Zobacz również pkt 1 opinii rzecznika generalnego G. Reischla przedstawionej w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 1 grudnia 1983 r. w sprawie 343/82 Michael przeciwko Komisji, Rec. s. 4023.

46 — Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 54/77, Rec. s. 585.

47 — Ibidem, pkt 11–14.

wcześniejszej decyzji, która stała się prawomocna [48]. W tym przypadku logiczne jest, że zgodność z prawem decyzji podjętej w wyniku wyżej wspomnianego ponownego rozpatrzenia będzie mogła być w danym przypadku kwestionowana przed sądem wspólnotowym, i to pomimo faktu, że wspomniana decyzja potwierdza w całości lub w części decyzję wcześniejszą [49].

155. Podobnie brak nowego elementu lub nowej okoliczności uzasadnia brak ponownego rozpatrzenia wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna. W tym przypadku jednak nieistnienie nowego elementu lub nowej okoliczności wystarczy, by stwierdzić niedopuszczalność skargi wniesionej przeciwko aktowi potwierdzającemu wcześniejszą decyzję.

156. A zatem jeżeli administracja ponownie rozpatrzy decyzję, nie będąc do tego zobowiązaną z powodu braku pojawienia się nowego elementu lub powstania nowej okoliczności, skarga o stwierdzenie nieważności aktu potwierdzającego wcześniejszą decyzję będzie niedopuszczalna [50], ponieważ akt ten jest wyłącznie aktem potwierdzającym tę decyzję.

157. Natomiast jeśli administracja odmówi ponownego rozpatrzenia wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna, podczas gdy wniosek o ponowne rozpatrzenie opiera się zasadnie na nowych elementach lub nowych okolicznościach, skarga o stwierdzenie nieważności decyzji odmownej będzie dopuszczalna [51].

158. W świetle przedstawionego przeze mnie powyżej zdecydowanie przeważającego nurtu w orzecznictwie Trybunału wydaje mi się więc, że sam brak ponownego rozpatrzenia przez administrację wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna, nie pozwala na stwierdzenie, iż akt wydany później ma charakter wyłącznie potwierdzający.

159. W związku z powyższym w niniejszej sprawie skuteczność argumentów wnoszącej odwołanie skierowanych przeciwko ocenie Sądu w zakresie braku ponownego rozpatrzenia decyzji z dnia 26 lipca 2002 r. zależy wyłącznie od zasadności jej zarzutów dotyczących stwierdzenia Sądu dotyczącego braku pojawienia się nowych elementów.

48 — Zobacz wyroki: z dnia 22 marca 1961 r. w sprawach połączonych 42/59 i 49/59 Snupat przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 101, 146; z dnia 17 czerwca 1965 r. w sprawie 43/64 Müller przeciwko Radzie EWG, Radzie EWEA i Radzie EWWiŚ, Rec. s. 499, 515; z dnia 30 maja 1984 r. w sprawie 326/82 Aschermann i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 2253, pkt 13; z dnia 15 maja 1985 r. w sprawie 127/84 Esly przeciwko Komisji, Rec. s. 1437, pkt 10; z dnia 7 maja 1986 r. w sprawie 191/84 Barcella i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 1541, pkt 13; z dnia 10 lipca 1986 r. w sprawie 153/85 Trenti przeciwko KES, Rec. s. 2427, pkt 11; z dnia 13 listopada 1986 r. w sprawie 232/85 Becker przeciwko Komisji, Rec. s. 3401, pkt 8; z dnia 4 lutego 1987 r. w sprawie 302/85 Pressler-Hoeft przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. 513, pkt 6; z dnia 8 marca 1988 r. w sprawie 125/87 Brown przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, Rec. s. 1619, pkt 13; z dnia 11 stycznia 2001 r. w sprawie C-459/98 P Martínez del Peral Cagigal przeciwko Komisji, Rec. s. I-135, pkt 45; postanowienie z dnia 26 marca 2003 r. w sprawie C-170/01 P Inpesca przeciwko Komisji, pkt 72.

49 — Zobacz w szczególności wyrok Sądu z dnia 7 lutego 2001 r. w sprawie T-186/98 Inpesca przeciwko Komisji, Rec. s. II-557, pkt 48.

50 — Zobacz podobnie ww. wyrok Trybunału w sprawie Trenti przeciwko KES, pkt 13, 14; ww. wyrok Sądu w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 49.

51 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Muller przeciwko Komisji, s. 1316; wyrok z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie 28/72 Tontodonati przeciwko Komisji, Rec. s. 779, pkt 3–5.

160. Tymczasem, jak już wspomniałem, z powodów, które przedstawię w dalszej części, moim zdaniem należy uwzględnić przedstawioną przez wnoszącą odwołanie argumentację przeciw stwierdzeniu Sądu, iż decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich ujawniająca przypadek niewłaściwego administrowania w sprawie dostępu do dokumentów wnioskowanych w niniejszej sprawie nie stanowi nowego elementu w rozumieniu przytoczonego wyżej orzecznictwa.

161. W tym względzie należy przypomnieć, że aby odrzucić twierdzenie wnoszącej odwołanie podniesione w pierwszej instancji, Sąd uznał, że postanowienia wydane w sprawie Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji [52] wykluczają taką kwalifikację decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich pomimo różnic dotyczących stanu faktycznego między niniejszą sprawą i tą, która leżała u podstaw wyżej wymienionych postanowień (pkt 84 i 85 zaskarżonego wyroku). W pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł również, że w świetle art. 2 ust. 6 decyzji 94/262, zgodnie z którym skargi przedłożone Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie mają wpływu na terminy przewidziane dla odwołania w postępowaniu administracyjnym lub sądowym, oraz ww. postanowienia Trybunału w sprawie Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji różnice te nie mogły prowadzić a contrario do tego, że gdy Rzecznik stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, takie stwierdzenie stanowi nowy element, wobec czego podmiot, który nie wniósł skargi o stwierdzenie nieważności pierwotnej decyzji, może ominąć wspomniane wyżej terminy.

52 — Wyżej wymienione postanowienie Trybunału, pkt 49; postanowienie Sądu z dnia 15 października 2003 r. w sprawie T-372/02, Rec. s. II-4389, pkt 40.

162. Należy wskazać, że jak wynika z orzecznictwa, przesłanka odnosząca się do „nowego" charakteru okoliczności lub elementu jest spełniona, jeżeli rozpatrywana okoliczność lub element pojawiły się po przyjęciu wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna [53].

163. Nie ulega wątpliwości, że tak było w niniejszej sprawie w przypadku decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich wydanej w dniu 14 grudnia 2004 r.

164. Wątpię jednak, aby zasadność odrzucenia przez Sąd nowego charakteru wspomnianej wyżej decyzji mogła zostać podważona na podstawie tego zwykłego stwierdzenia. Gdyby tak było, to naruszenie popełnione przez Sąd należałoby wówczas ocenić jako ewidentne wypaczenie dowodów, jak zresztą utrzymuje wnosząca odwołanie.

165. Ściślej mówiąc — nawet jeśli odbywa się to, z czym się zgadzam, za cenę pewnego wysiłku interpretacyjnego — ocena Sądu opiera się na dorozumianym, lecz koniecznym włączeniu do pojęcia „nowy" kryterium dotyczącym „istotnego" lub „wystarczająco istotnego" charakteru rozpatrywanych okoliczności faktycznych lub

53 — Zobacz w szczególności ww. wyroki Trybunału: w sprawie Nebe przeciwko Komisji, pkt 8; Esly przeciwko Komisji, Rec. s. 1437, pkt 11; ww. wyrok Sądu w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 50.

elementu uzasadniającego ponowne rozpatrzenie przez administrację wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna, tak jak to kryterium zostało również ukształtowane w orzecznictwie Trybunału [54].

166. Tym samym by wypełnić to kryterium, wystarczy okoliczność, która może w zasadniczy sposób zmienić sytuację podmiotu chcącego doprowadzić do ponownego rozpatrzenia decyzji, która stała się ostateczna [55]. Jest również właściwe, moim zdaniem, zakwalifikowanie jako „istotnej dla sprawy" lub „wystarczająco istotnej dla sprawy" okoliczności, która może w zasadniczy sposób zmieniać warunki wydania wcześniejszego aktu, którego dotyczy wniosek o ponowne rozpatrzenie, w szczególności okoliczności wywołującej wątpliwości co do zasadności rozstrzygnięcia przyjętego we wspomnianym akcie [56].

167. Tymczasem tak jest właśnie w przypadku decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 grudnia 2004 r., która stwierdza przypadek niewłaściwego administrowania w zakresie rozpatrywania wniosku o udostępnienie pewnych dokumentów, ponieważ administracja nie podała ważnych powodów mogących uzasadnić odmowę ujawnienia wspomnianych wyżej dokumentów, naruszając rozporządzenie nr 1049/2001.

168. Taki przypadek oczywiście różni się od sytuacji, w której Rzecznik Praw Obywatelskich w następstwie skargi ogranicza się do potwierdzenia oceny dokonanej przez administrację. Sytuacja taka leżała u podstaw ww. postanowień Sądu i Trybunału w sprawie Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji.

169. Ponadto wbrew temu, co orzekł Sąd, zakwalifikowanie decyzji Rzecznika wydanej w dniu 14 grudnia 2004 r. jako „nowej okoliczności istotnej dla sprawy" nie narusza, moim zdaniem, ani art. 2 ust. 6 decyzji 94/262, ani art. 195 WE.

170. Po pierwsze, uznanie bowiem takiej kwalifikacji nie podważa braku skutku zawieszającego skargi przedłożonej Rzecznikowi w odniesieniu do terminów przewidzianych dla odwołania od pierwotnej decyzji, przewidzianego w art. 2 ust. 6 decyzji 94/262. Terminy te biegną względem pierwotnej decyzji, a ona sama może nawet stać się ostateczna dla wnioskodawcy, w sytuacji gdy Rzecznik nie ujawni żadnego przypadku niewłaściwego administrowania lub gdy pomimo ujawnienia przypadku niewłaści-

54 — Zobacz w grupie wyroków z wyraźnym odniesieniem do pojęcia „nowa okoliczność istotna dla sprawy" ww. wyroki: w sprawie Becker przeciwko Komisji, pkt 9; w sprawie Trenti przeciwko KES, pkt 11; Aschermann i in. przeciwko Komisji, pkt 13; ww. postanowienie Trybunału w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 72; w grupie wyroków dotyczących pojęcia „nowa okoliczność wystarczająco (lub dość) istotna dla sprawy" ww. wyroki: w sprawie Muller przeciwko Komisji, pkt 17, s. 1316; w sprawie Esly przeciwko Komisji, pkt 12.

55 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Becker przeciwko Komisji, pkt 11; ww. postanowienie w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 73; ww. wyrok Sądu w sprawie Inpesca przeciwko Komisji, pkt 51. Zobacz również ww. wyrok Trybunału w sprawie Esly przeciwko Komisji, pkt 11, 12.

56 — Zobacz wyroki Sądu: z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-94/96 Hagleitner przeciwko Komisji, RecFP s. I-A-489, II-1467, pkt 31, 32; z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie T-12/08 P M/EMEA, pkt 54.

wego administrowania o czysto proceduralnym charakterze taki przypadek nie wzbudza żadnych wątpliwości co do zasadności rozstrzygnięcia we wcześniejszym akcie, który nie został zaskarżony w terminie.

171. Przywrócenie terminu do wniesienia skargi nie wynikałoby zatem ze zwykłego wniesienia skargi do Rzecznika, lecz z faktu, iż w rozumieniu orzecznictwa Trybunału decyzja Rzecznika stwierdzająca istotny przypadek niewłaściwego administrowania przy rozpatrywaniu wniosku o udostępnienie dokumentów stanowi nową istotną dla sprawy okoliczność.

172. Po drugie, o ile jest prawdą, że art. 195 WE nie nakłada na instytucje, *na które złożona została skarga* do Rzecznika Praw Obywatelskich, obowiązku ponownego rozpatrzenia ich stanowiska, nie dotyczy to przypadku, w którym po przeprowadzonym dochodzeniu Rzecznik ujawnia przypadek niewłaściwego administrowania, którego przedmiot odnosi się do zasadności rozstrzygnięcia w akcie wydanym przez zainteresowaną instytucję, który stał się ostateczny i którego dotyczy wniosek o ponowne rozpatrzenie.

173. Zbyteczne byłoby zresztą poszukiwanie w przepisach, nawet w traktacie WE, źródła obowiązku ponownego rozpatrzenia aktu wspólnotowego, który stał się ostateczny z powodu pojawienia się nowej istotnej dla sprawy okoliczności, opierającego się na ogólnej zasadzie prawa administracyjnego [57], jak to słusznie stwierdził Sąd w ww. wyroku w sprawie Inpesca przeciwko Komisji.

174. Podejście polegające na uznaniu decyzji Rzecznika takiej jak wydana w dniu 14 grudnia 2004 r. za nową istotną dla sprawy okoliczność uzasadniającą ponowne rozpatrzenie przez administrację wcześniejszej decyzji, która stała się ostateczna, wydaje się zapewniać praktyczną skuteczność stwierdzenia przez Rzecznika przypadku niewłaściwego administrowania przy jednoczesnym zachowaniu zakresu swobodnego uznania właściwej instytucji. Po pierwsze bowiem, przeciwnie do twierdzeń Komisji w odpowiedzi na odwołanie, dana instytucja wydaje się być tym bardziej skłonna do należytego poszanowania wymogu dobrej administracji w kwestii dostępu do dokumentów, im bardziej jest świadoma możliwości wnioskodawcy w zakresie żądania ponownego rozpatrzenia decyzji odmownej po stwierdzeniu przez Rzecznika przypadku niewłaściwego administrowania. Po drugie, jasne jest, że pomimo obowiązku ponownego rozpatrzenia zasadności wcześniejszej decyzji odmownej instytucja zachowa możliwość nieujawniania żądanego dokumentu w oparciu o wyjątki przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 [58].

175. Z powyższych względów stwierdzam, że Sąd niesłusznie uznał, iż decyzja Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 grudnia 2004 r. nie może być uznana za nowy element, tzn.

57 — Punkt 54.

58 — Na wszelki wypadek należy również przypomnieć, że wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich jako takie nie wiążą sądu wspólnotowego, chociaż mogą wskazywać na naruszenie zasady dobrej administracji. Zobacz wyrok z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-167/06 P Komninou i in. przeciwko Komisji, pkt 44.

nową istotną dla sprawy okolicznością faktyczną, mogącą uzasadniać ponowne rozpatrzenie decyzji zawartej w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r. odmawiającej wnoszącej odwołanie dostępu do pewnych dokumentów dotyczących umowy LIEN 97-2011.

176. Sąd zatem również niesłusznie — stwierdziwszy w pkt 93–100 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie zbadała ponownie sytuacji wnoszącej odwołanie — zanegował w sposób dorozumiany, lecz konsekwentny, obowiązek ponownego zbadania przez Komisję tej sytuacji, pomimo pojawienia się nowej istotnej dla sprawy okoliczności pomiędzy przyjęciem decyzji pierwotnej i aktu zaskarżonego w pierwszej instancji w postaci decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 grudnia 2004 r. stwierdzającej przypadek niewłaściwego administrowania w zakresie rozpatrywania dostępu do dokumentów wnioskowanych przez wnoszącą odwołanie.

177. Mając na uwadze całość powyższych rozważań, proponuję uwzględnienie drugiego zarzutu odwoławczego oraz uchylenie wyroku Sądu w części, w której uwzględnia podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności oraz stwierdza, że skarga w pierwszej instancji została wniesiona przeciwko aktowi wyłącznie potwierdzającemu decyzję zawartą w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r.

178. Takie uchylenie zaskarżonego wyroku w części będzie jednak mogło spowodować dopuszczalność skargi w pierwszej instancji, tylko jeżeli trzeci zarzut odwoławczy zostanie uwzględniony.

179. Jak już jednak zostało wskazane, sądzę, że trzeci zarzut odwoławczy należy oddalić.

180. W związku z powyższym proponuję oddalić odwołanie [59].

V — W przedmiocie kosztów

181. Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony prze-

59 — W tych okolicznościach nie ma oczywiście potrzeby rozstrzygania o wnioskach wnoszącej odwołanie zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji, która jakoby miała być zawarta w piśmie z dnia 14 lutego 2005 r. ani też, a fortiori, o wnioskach do Trybunału o wydanie orzeczenia co do istoty sprawy. W tym względzie nawet jeżeli Trybunał uwzględni odwołanie, to nie będzie mógł rozstrzygnąć tego ostatniego wniosku, ponieważ — jak słusznie podniosła Komisja w odpowiedzi na odwołanie — Sąd sam nie miał okazji, aby orzec o istocie sporu. Stan postępowania nie pozwala zatem na wydanie orzeczenia w sprawie, zgodnie z art. 61 ust. 1 statutu Trybunału Sprawiedliwości.

ciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania, a moim zdaniem ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania odwoławczego.

VI — Wnioski

182. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał orzekł, że:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Internationaler Hilfsfonds eV zostaje obciążona kosztami postępowania.