Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (ósma izba)

z dnia 21 maja 2014 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty dotyczące prowadzonego przez OLAF dochodzenia w sprawie wykonania projektu modernizacji infrastruktury w Syrii — Odmowa udzielenia dostępu — Wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu

W sprawie T-447/11

Lian Catinis, zamieszkały w Damaszku (Syria), reprezentowany przez S. Pappasa, adwokata,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez J.P. Keppenne'a oraz F. Clotuche-Duvieusart, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot stwierdzenie nieważności decyzji Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 10 czerwca 2011 r. o odmowie, po pierwsze, uwzględnienia podnoszonego żądania zamknięcia prowadzonego przez OLAF dochodzenia w sprawie wykonania projektu modernizacji infrastruktury w Syrii, a po drugie, udzielenia dostępu do określonych dokumentów akt tego dochodzenia,

SĄD (ósma izba),

w składzie: M. Kancheva, pełniąca obowiązki prezesa, C. Wetter (sprawozdawca) i V. Kreuschitz, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 stycznia 2014 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Narzędzie modernizacji instytucjonalnej i sektorowej (Intsitutional and Sector Modernisation Facility – ISMF) jest programem Unii Europejskiej, którego celem jest zapewnienie władzom syryjskim pomocy technicznej w zakresie w szczególności modernizacji gospodarczej administracji centralnej.

2 W związku z zarzutami dotyczącymi nieprawidłowości we wprowadzaniu w życie programu ISMF w Syrii Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w dniu 16 października 2007 r. wszczął kilka powiązanych dochodzeń w celu zweryfikowania prawdziwości wspomnianych zarzutów. W ramach tych dochodzeń prowadzący je przesłuchali skarżącego, Liana Catinisa, a także innych ekspertów odpowiedzialnych za wykonanie programu w Syrii.

3 W skierowanym do szefa wydziału OLAF-u piśmie z dnia 3 sierpnia 2010 r. skarżący podniósł kilka zarzutów odnoszących się do prowadzenia oraz czasu trwania dochodzenia i wniósł o jego zamknięcie.

4 W dniu 23 września 2010 r. dyrektor OLAF-u poinformował skarżącego, że dochodzenie OLAF-u w sprawie podnoszonych nieprawidłowości w ramach wprowadzania w życie programu ISMF w Syrii nadal jest w toku. Wspomniany dyrektor przedstawił wyjaśnienia co do przepisów prawa dotyczących polityki poufności, które powinny obowiązywać w zakresie dochodzeń, i zwrócił się do skarżącego o wskazanie, w jakim charakterze złożył wniosek.

5 W dniu 18 października 2010 r. skarżący wyjaśnił, że działał we własnym imieniu, wezwał OLAF do przekazania mu odnoszących się do niego dokumentów dotyczących dochodzenia oraz ponownie wniósł o zamknięcie dochodzenia.

6 Pismem z dnia 21 lutego 2011 r. dyrektor OLAF-u odpowiedział skarżącemu, że musi on przedstawić więcej informacji na temat dokumentów, do których dostępu żąda na mocy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43). W tym samym piśmie skarżący został poinformowany o przysługującym mu prawie do potwierdzenia w terminie 15 dni roboczych swego pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu.

7 W dniu 15 marca 2011 r. skarżący przedstawił wniosek potwierdzający, wskazując między innymi, których dokumentów dotyczył jego wniosek o udzielenie dostępu, i przytoczył powody, ze względu na które jego zdaniem przewidziane w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątki od udzielenia dostępu nie znajdują zastosowania. Skarżący wskazał także, że opóźnienie w prowadzeniu dochodzenia może uniemożliwić mu skorzystanie z prawa do bycia wysłuchanym w odpowiednim czasie.

8 Pismem z dnia 10 czerwca 2011 r. dyrektor generalny OLAF-u poinformował skarżącego, że nie może uwzględnić jego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów. W szczególności wyjaśnił, że zainteresowanym osobom nie przysługuje żadne szczególne prawo do bezpośredniego dostępu do akt dochodzenia OLAF-u, i wyjaśnił powody, ze względu na które na mocy rozporządzenia nr 1049/2001 nie można udzielić żadnego dostępu do ośmiu dokumentów uznanych ostatecznie przez OLAF za objęte wnioskiem. Niemniej jednak w oparciu o regulamin wewnętrzny, nie zaś na mocy rozporządzenia 1049/2001, dyrektor generalny OLAF-u przekazał kopię sprawozdania ze spotkania skarżącego z dwoma osobami prowadzącymi dochodzenie OLAF-u w dniu 27 listopada 2007 r.

Przebieg postępowania i żądania stron

9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 9 sierpnia 2011 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.

10 W dniu 3 listopada 2011 r. Komisja Europejska skierowała do sekretariatu Sądu odpowiedź na skargę.

11 Skarżący w wyznaczonym terminie nie złożył repliki.

12 Postanowieniem z dnia 16 lipca 2013 r. Sąd (szósta izba) na podstawie art. 65 lit. b), art. 66 § 1 i art. 67 § 3 akapit trzeci regulaminu postępowania wezwał Komisję do przedstawienia spornych dokumentów, jednocześnie przewidując, że dokumenty te nie zostaną przekazane skarżącemu w ramach niniejszego postępowania. Komisja zastosowała się do tego wezwania.

13 W związku z częściowym odnowieniem składu sędziowskiego Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do ósmej izby, wobec czego niniejsza sprawa została przekazana tej izbie.

14 W związku z przeszkodą w wykonywaniu obowiązków zaistniałą względem prezesa izby prezes Sądu wyznaczył zgodnie z porządkiem przewidzianym w art. 6 regulaminu postępowania pierwszego sędziego w celu jego zastąpienia, a na podstawie art. 32 § 3 regulaminu postępowania drugiego sędziego w celu uzupełnienia składu izby.

15 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (ósma izba) zdecydował o otwarciu ustnego etapu postępowania.

16 Na rozprawie w dniu 16 stycznia 2014 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

17 Skarżący wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności decyzji zawartych w piśmie dyrektora generalnego OLAF-u z dnia 10 czerwca 2011 r. w zakresie, w jakim dotyczą one odmowy zamknięcia dochodzenia i udostępnienia mu akt sprawy go dotyczących;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

18 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w zakresie, w jakim dotyczy ona przywoływanej dorozumianej decyzji o odmowie zamknięcia dochodzenia, oraz oddalenie jej jako bezzasadnej w zakresie, w jakim dotyczy ona odmowy udzielenia skarżącemu dostępu do akt sprawy dotyczących go osobiście;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

19 Skarżący podnosi, że pismem dyrektora generalnego z dnia 10 czerwca 2011 r. OLAF odmówił uwzględnienia zarówno jego żądania głównego, dotyczącego zamknięcia dochodzenia, jak i wniosku o udzielenie mu dostępu do akt wspomnianego dochodzenia.

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności przywoływanej dorozumianej decyzji OLAF-u o odmowie zamknięcia dochodzenia

Argumenty stron

20 W uzasadnieniu żądania stwierdzenia nieważności przywoływanej dorozumianej decyzji OLAF-u o odmowie zamknięcia dochodzenia skarżący podnosi co do zasady dwa zarzuty.

21 W pierwszym zarzucie skarżący utrzymuje, że OLAF, poprzez niezakończenie dochodzenia w rozsądnym terminie oraz niepoinformowanie i niewysłuchanie zainteresowanych stron nie tylko poważnie naruszył zasadę dobrej administracji, zasadę domniemania niewinności oraz prawo do obrony, ale także nadużył swoich uprawnień.

22 Podniesiony przez skarżącego drugi zarzut dotyczy naruszenia przez OLAF ciążącego na nim obowiązku wskazania powodów, ze względu na które postanowił nie zamykać dochodzenia. Zdaniem skarżącego OLAF poprzez brak uzasadnienia dorozumianego oddalenia żądania skarżącego dotyczącego zamknięcia dochodzenia naruszył istotny wymóg formalny oraz prawa podstawowe skarżącego, ustanowione między innymi w art. 41 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Skarżący podnosi również, że poprzez niezakończenie w rozsądnym terminie dochodzenia prowadzonego już od ponad 41 miesięcy oraz poprzez nieudzielnie mu informacji w tym zakresie OLAF naruszył przepisy postępowania ustanowione w rozporządzeniu nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez OLAF (Dz.U. L 136, s. 1), a także zasady przypomniane w przewodniku OLA-u zawierającym wytyczne w zakresie dochodzenia i procedur, których powinien przestrzegać personel. Według skarżącego stanowisko to podziela Komitet Nadzoru OLAF. Wreszcie skarżący podkreśla, że o ile niektóre akty wydane w toku dochodzenia prowadzonego przez OLAF zostały zakwalifikowane jako akty przygotowawcze niewywołujące negatywnych skutków, o tyle z orzecznictwa wynika, że naruszenie istotnych wymogów formalnych i praw podstawowych w toku dochodzeń przygotowawczych może mieć wpływ na zgodność z prawem ostatecznej decyzji wydanej w wyniku dochodzeń prowadzonych przez OLAF.

23 Komisja uważa, że nie można uznać, iż pismo dyrektora generalnego OLAF-u z dnia 10 czerwca 2011 r. zawiera dorozumiane oddalenie żądania skarżącego dotyczącego zamknięcia rozpatrywanego dochodzenia.

Ocena Sądu

24 W niniejszym przypadku skarżący zmierza do uzyskania stwierdzenia nieważności przywoływanej dorozumianej decyzji OLAF o odmowie zamknięcia dochodzenia.

25 Jak już bowiem skarżący zaznaczył, podnosi on, że z faktu, iż w piśmie z dnia 10 czerwca 2011 r. dyrektor generalny OLAF-u nie odnosi się do jego żądania głównego, wywodzi on dorozumiane oddalenie jego żądania dotyczącego zamknięcia prowadzonego przez OLAF dochodzenia.

26 Po pierwsze, w ślad za Komisją należy stwierdzić, że o ile skarżący wielokrotnie skarżył się na czas trwania dochodzenia prowadzonego przez OLAF, o tyle formalnie nie podtrzymał swego żądania dotyczącego wydania decyzji o zamknięciu dochodzenia. W tym zakresie należy zauważyć, że z pewnością w piśmie z dnia 3 sierpnia 2010 r. skarżący wniósł o zamknięcie dochodzenia. Jednakże w piśmie z dnia 18 października 2010 r. potwierdza to samo żądanie, ale tylko pod warunkiem, że zamknięcie dochodzenia będzie możliwe. Na wypadek gdyby OLAF stwierdził, że zamknięcie dochodzenia jest na tym etapie niemożliwe, skarżący dodał wniosek o udzielenie dostępu do odnoszących się do niego dokumentów znajdujących się w aktach wspomnianego dochodzenia. Wniosek potwierdzający z dnia 15 marca 2011 r. zawiera nowe zastrzeżenia dotyczące czasu trwania

dochodzenia, ale skarżący nie zwraca się w nim do OLAF-u o zajęcie stanowiska w tej kwestii. Uwzględniając zatem całość korespondencji, OLAF mógł słusznie stwierdzić, że żądanie skarżącego ograniczało się do wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów i z tego powodu mógł zająć stanowisko wyłącznie w przedmiocie tego wniosku.

27 Po drugie, i bez względu na okoliczności, należy zauważyć, że rozporządzenie nr 1073/1999 nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego określenia terminu, po upływie którego należy uznać, że OLAF podjął dorozumianą decyzję o oddaleniu żądania dotyczącego zamknięcia dochodzenia.

28 Tymczasem z orzecznictwa co do zasady wynika, że w braku wyraźnych przepisów określających termin, z którego upływem uważa się, że instytucja wezwana do zajęcia stanowiska podjęła dorozumianą decyzję oraz określających treść takiej decyzji, samego milczenia instytucji nie można utożsamiać z decyzją, gdyż podałoby to w wątpliwość system środków zaskarżenia ustanowiony w traktacie (wyrok Trybunału z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie C-123/03 P Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-11647, pkt 45; wyroki Sądu z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawach połączonych T-189/95, T-39/96, T-123/96 SGA przeciwko Komisji, Rec. s. II-3587, pkt 27; w sprawach połączonych T-190/95, T-45/96 Sodima przeciwko Komisji, Rec. s. II-3617, pkt 32).

29 Z orzecznictwa tego wynika również, że w niektórych specyficznych okolicznościach zasada ta nie znajduje zastosowania i milczenie lub bezczynność instytucji mogą być wyjątkowo uznane za tożsame z dorozumianą decyzją o odmowie (ww. w pkt 28 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Greencore, pkt 45).

30 Jednakże art. 6 ust. 5 rozporządzenia nr 1073/1999 przewiduje jedynie, że „dochodzenia prowadzone są nieprzerwanie przez okres, który musi być proporcjonalny do okoliczności i złożoności sprawy". Poza tym art. 11 ust. 7 wspomnianego rozporządzenia stanowi, że „[j]eżeli dochodzenie trwa dłużej niż 9 miesięcy, dyrektor OLAF-u informuje Komitet Nadzoru o powodach, ze względu na które nie można jeszcze zakończyć dochodzenia, i przewidywanym terminie jego zakończenia". Ten obowiązek poinformowania Komitetu Nadzoru nie tworzy bezpośredniego obowiązku OLAF-u w odniesieniu do czasu trwania prowadzonych przez niego dochodzeń.

31 Jednakże należy stwierdzić, że skarżący nie przytoczył żadnej szczególnej okoliczności pozwalającej na utożsamienie, w drodze wyjątku, milczenia OLAF-u z dorozumianą decyzją o odmowie.

32 Z powyższych rozważań wynika, że żądania skarżącego są niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą stwierdzenia nieważności przywoływanej dorozumianej decyzji OLAF o odmowie zamknięcia dochodzenia.

33 W celu dopełnienia rozważań co do zarzucanego naruszenia istotnych wymogów formalnych i praw podstawowych jest z pewnością prawdą, jak przypomniano także w motywie 10 rozporządzenia nr 1073/1999, że dochodzenia OLAF-u muszą być prowadzone z pełnym poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności. Jednakże należy stwierdzić, że zarzuty skarżącego, takie jak te dotyczące naruszenia zasady domniemania niewinności, naruszenia prawa do obrony lub nadużycia uprawnień, nie są w żaden sposób poparte, a zatem nie mogą być uwzględnione. Bez względu na okoliczności, zakładając nawet, że OLAF naruszył jedno z tych praw podstawowych, nie zmienia to w żaden sposób ustaleń przedstawionych w pkt 26–31 powyżej i nie ma żadnego wpływu na dopuszczalność pierwszego zarzutu.

34 W odniesieniu konkretnie do zastrzeżenia dotyczącego czasu trwania dochodzenia należy przypomnieć, że obowiązek przestrzegania rozsądnego terminu w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych stanowi zasadę ogólną prawa Unii, której poszanowanie gwarantuje sąd Unii i która jest zresztą ujęta jako jeden z aspektów prawa do dobrej administracji w art. 41 ust. 1 karty praw podstawowych (zob. wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie T-48/05 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1585, pkt 273 i przytoczone tam orzecznictwo). Z orzecznictwa wynika także, że

jeżeli czas trwania postępowania nie jest określony przepisem prawa Unii, tak jak ma to miejsce w niniejszym przypadku (zob. pkt 30 powyżej), „rozsądny" charakter terminu powinien być oceniany w zależności od ogółu okoliczności właściwych dla każdej sprawy, a w szczególności znaczenia sporu dla zainteresowanego, złożoności sprawy i zachowania stron (zob. podobnie 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 187).

35 Zgodnie z tym, co podnosił skarżący, należy stwierdzić, że wynoszący ponad 41 miesięcy czas trwania tego dochodzenia w momencie wniesienia niniejszej skargi może być uznany prima facie za nadmiernie długi. Jednakże w tym przypadku kwestia, czy taki termin jest uzasadniony złożonością sprawy, nie jest przydatna do udzielenia odpowiedzi na niniejszy zarzut, który dotyczy dorozumianego oddalenia żądania dotyczącego zamknięcia rozpatrywanego dochodzenia. Należy bowiem w tym zakresie podnieść, że ewentualne naruszenie rozpatrywanych praw podstawowych należy oceniać w momencie, w którym po zakończeniu dochodzenia prowadzonego przez OLAF wydawana jest decyzja dotycząca skarżącego.

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji OLAF-u o odmowie udzielenia skarżącemu dostępu do dokumentów odnoszących się do niego w ramach dochodzenia

Argumenty stron

36 Skarżący utrzymuje, że odmowa udzielenia dostępu do dokumentów dotyczących dochodzenia OLAF-u powinna być w sposób wystarczający uzasadniona, po przeprowadzeniu konkretnego i indywidualnego badania każdego dokumentu objętego wnioskiem oraz zidentyfikowaniu rzeczywistej, a nie hipotetycznej potrzeby ochrony poufności dochodzenia i skuteczności przyszłych dochodzeń. Tymczasem w niniejszym przypadku w piśmie z dnia 10 czerwca 2011 r. dyrektor generalny OLAF-u nie wyjaśnił konkretnie, w jakiej mierze dokumenty objęte wnioskiem naruszają interes chroniony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Skarżący utrzymuje także, że poprzez odmowę dostępu do odnoszących się do niego dokumentów OLAF w sposób nieodwracalny uniemożliwił mu skorzystanie z prawa do obrony i naruszył zasadę proporcjonalności.

37 Komisja nie zgadza się z argumentami skarżącego.

Ocena Sądu

38 Należy przypomnieć, że rozporządzenie 1049/2001, zgodnie z jego motywem 1, uwzględnia wyrażoną w art. 1 akapit drugi TUE wolę, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak przypomniano w motywie 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji związane jest z ich demokratycznym charakterem (zob. wyrok Trybunału z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, Zb.Orz. s. I-6237, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 W tym celu rozporządzenie nr 1049/2001, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, zmierza do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji (zob. ww. w pkt 38 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Prawo to podlega jednak pewnym ograniczeniom z przyczyn dotyczących względów interesu publicznego lub prywatnego. Dokładniej zgodnie z jego motywem 11 rozporządzenia art. 4 tego rozporządzenia przewiduje system wyjątków pozwalający instytucjom na odmowę udzielenia dostępu

do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby jeden z interesów chronionych przez ten artykuł (zob. ww. w pkt 38 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Niemniej jednak wyjątki te, jako wprowadzające odstępstwo od zasady możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów, powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły (zob. ww. w pkt 38 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 Tym samym gdy dana instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie zwrócono się do niej, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje. Ponadto ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (ww. w pkt 38 wyrok w sprawie Szwecja przeciwko MyTravel i Komisji, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Jest jednak dopuszczalne, by instytucja ta opierała się w tym względzie na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dokumentów o tym samym charakterze (zob. wyrok Trybunału z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawach połączonych C-514/11 P i C-605/11 P LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 45, i przytoczone tam orzecznictwo). To ogólne domniemanie nie wyklucza możliwości wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto dana instytucja nie jest zobowiązana do tego, by oprzeć swą decyzję na tym domniemaniu ogólnym. Zawsze może ona przystąpić do badania in concreto dokumentów objętych wnioskiem o udzielenie dostępu i przedstawić takie uzasadnienie (ww. wyrok w sprawie LPN i Finlandia przeciwko Komisji, pkt 66, 67).

44 Właśnie w świetle tych zasad należy zbadać żądania skarżącego, w zakresie, w jakim dotyczą one stwierdzenia nieważności decyzji OLAF-u o odmowie udzielenia skarżącemu dostępu do dokumentów, które się do niego odnoszą w ramach dochodzenia.

45 W piśmie dyrektora generalnego z dnia 10 czerwca 2011 r. OLAF zidentyfikował osiem dokumentów, do których skarżący zażądał dostępu, i po przeprowadzeniu badania wspomnianych dokumentów in concreto wskazał powody, dla których nie powinny one być ujawniane.

46 Skarżący zażądał dostępu do następujących dokumentów:

— sprawozdania ze spotkania w dniu 27 listopada 2007 r. (zwanego dalej „dokumentem 1”);

— pisma OLAF-u z dnia 21 maja 2010 r. (zwanego dalej „dokumentem 2”);

— decyzji wewnętrznej OLAF-u z dnia 16 października 2007 r. dotyczącej powołania prowadzącego dochodzenie (zwanej dalej „dokumentem 3”);

— sprawozdania z kontroli na miejscu z dnia 29 lipca 2010 r. (zwanego dalej „dokumentem 4”);

— pisma skierowanego do OLAF-u, doręczonego w dniu 14 września 2010 r. (zwanego dalej „dokumentem 5”);

— pisma skierowanego do OLAF-u, doręczonego w dniu 25 czerwca 2009 r. (zwanego dalej „dokumentem 6”);

— informacji skierowanej do Komitetu Nadzoru OLAF z dnia 19 września 2008 r., dotyczącej dochodzenia trwającego od ponad dziewięciu miesięcy (zwanej dalej „dokumentem 7”);

— decyzji o wszczęciu dochodzenia zewnętrznego z dnia 16 października 2007 r. (zwanej dalej „dokumentem 8”).

47 W świetle argumentów skarżącego podniesionych w uzasadnieniu jego żądań dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji OLAF-u o odmowie udzielenia dostępu do ww. dokumentów należy przede wszystkim ustalić, czy OLAF spełnił ciążący na nim obowiązek uzasadnienia, następnie zbadać, czy przedstawione przez OLAF powody w odniesieniu do powołanych wyjątków są zasadne, a wreszcie zbadać, czy istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający dostęp do rozpatrywanych dokumentów.

48 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że OLAF spełnił ciążący na nim obowiązek uzasadnienia. W tym zakresie instytucja odmawiająca dostępu do dokumentu zobowiązana jest przedstawić uzasadnienie pozwalające na zrozumienie i skontrolowanie, po pierwsze, czy żądany dokument faktycznie objęty jest wskazanym wyjątkiem, oraz po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista (zob. wyrok Sądu z dnia 12 września 2013 r. w sprawie T-331/11 Besselink przeciwko Radzie, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W niniejszym przypadku OLAF wyraźnie wskazał skarżącemu wyjątki, w oparciu o które odmówił udzielenia dostępu do spornych dokumentów, powołując się, po pierwsze, w odniesieniu do wszystkich tych dokumentów, zarówno na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczący ochrony celu kontroli, dochodzenia lub audytu, jak i wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) wspomnianego rozporządzenia, dotyczący prywatności i integralności osoby fizycznej, po drugie, w odniesieniu do dokumentów 1, 3, 4, 7 i 8, na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucję, a po trzecie, w odniesieniu do dokumentów 1, 2, 4, 6 i 7, na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze tegoż rozporządzenia, dotyczący ochrony interesów handlowych.

50 Zgodnie z pismem dyrektora generalnego OLAF-u z dnia 10 czerwca 2011 r. dokumenty 1, 3, 4, 7 i 8 zostały sporządzone do użytku wewnętrznego i stanowią część rozważań i konsultacji wstępnych w ramach OLAF-. Dokumenty 2, 4 i 5 dotyczą korespondencji pomiędzy OLAF-em a właściwymi władzami krajowymi i zawierają informacje operacyjne przekazywane w ramach działań dochodzeniowych prowadzonych przez OLAF i władze krajowe w określonych przypadkach szczególnych. Wreszcie dokument 6 dotyczy pisma innego podmiotu gospodarczego, który przekazał informacje przydatne dla OLAF-u. Wszystkie te dokumenty objęte są wyjątkami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Następnie OLAF zbadał, czy istnieje nadrzędny interes publiczny i stwierdził, że nie istnieje. Podkreślił w tym zakresie, że uwzględniając szczególny charakter dochodzeń prowadzonych w celu zwalczania nadużyć finansowych, a zwłaszcza poufny charakter informacji gromadzonych przez OLAF, muszą istnieć wyraźnie dowody wskazujące na nadrzędny interes uzasadniający publiczne ujawnienie dokumentów dotyczących dochodzenia. Wreszcie OLAF rozpatrzył możliwość udzielenia częściowego dostępu do żądanych dokumentów, ale zważywszy, że informacje zawarte w tych dokumentach były objęte co najmniej jednym z powołanych wyjątków, stwierdził, że nie można udzielić tego dostępu.

51 W drugiej kolejności, co do zasadności decyzji OLAF-u o odmowie udzielenia dostępu skarżącemu do wspomnianych dokumentów w odniesieniu do wskazanych wyjątków, a w szczególności wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącego ochrony celu kontroli, dochodzenia lub audytu, jest bezsporne, że osiem rozpatrywanych dokumentów rzeczywiście objętych jest dochodzeniem w rozumieniu tego artykułu oraz że dochodzenie było w toku w momencie wydania wspomnianej decyzji.

52 W konsekwencji OLAF miał co do zasady prawo powołać się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2023, pkt 113).

53 Prawdą jest, że okoliczność, iż dany dokument dotyczy kontroli lub dochodzenia, nie jest sama w sobie wystarczająca, by uzasadniała stosowanie wskazanego wyjątku. Właściwa instytucja jest zobowiązana także wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

54 Jednakże w niniejszym przypadku należy stwierdzić, że w piśmie dyrektora generalnego z dnia 10 czerwca 2011 r. OLAF wskazał powody, ze względu na które ujawnienie dokumentów, do których skarżący zażądał dostępu, naruszyłoby chroniony interes. A zatem poza okolicznością, że dokumenty 1–8 rzeczywiście dotyczą dochodzenia w toku, kilka dokumentów ujawniłoby dowody, które pochodziły z różnych źródeł, a ich ujawnienie mogłoby ostrzec osoby lub podmioty, których dotyczyło dochodzenie, zanim wszystkie dowody zostały zgromadzone. Ponadto dokumenty te mogłyby także stanowić dowody w ramach postępowań przed sądami krajowymi, a więc ich ujawnienie mogłoby uniemożliwić ich skuteczne wykorzystanie przez wspomniane sądy. Poza tym dokumenty 1, 2, 4, 5 i 7 przedstawiają strategię OLAF-u, a także sposób prowadzenia przez niego dochodzenia. Ich ujawnienie mogłoby prowadzić od upublicznienia informacji na temat metod pracy stosowanych w niniejszym przypadku i tym samym zagrozić skuteczności wykonywanych przez OLAF zadań. Dokumenty 2, 4 i 5 odnoszą się do wymiany informacji pomiędzy OLAF-em a władzami krajowymi w ramach niniejszego dochodzenia i ich ujawnienie mogłoby zakłócić wzajemnie zaufanie niezbędne do prawidłowej współpracy z władzami krajowymi w ramach rozpatrywanego dochodzenia. Ponadto ujawnienie tych dokumentów prowadziłoby także do upublicznienia strategii dochodzenia, prowadzonych działań oraz wykładni procedur. Wreszcie upublicznienie dokumentów takich jak dokument 6, pisma sporządzonego przez podmiot gospodarczy przekazujący OLAF-owi informacje, ujawniałoby informatora, a tym samym nie chroniłoby już jego anonimowości, co w konsekwencji zniechęcałoby jednostki do przesyłania informacji dotyczących ewentualnych nadużyć finansowych, a zatem pozbawiałoby OLAF i Komisję informacji przydatnych do wszczynania dochodzeń mających na celu ochronę interesów finansowych Unii.

55 Ponadto zastrzeżenie dotyczące rozsądnego czasu trwania rozpatrywanego dochodzenia należy oddalić jako nieistotne dla sprawy. Zakładając bowiem nawet, że można byłoby stwierdzić, iż czas trwania dochodzenia był nierozsądny, okoliczność ta nie umożliwia podważenia zgodności z prawem decyzji OLAF-u o odmowie udzielenia skarżącemu dostępu do wspomnianych dokumentów w odniesieniu do powołanych wyjątków.

56 W świetle powyższego należy stwierdzić, że nie popełniając błędu, OLAF mógł uznać, że ujawnienie dokumentów, do których skarżący zażądał dostępu, zagroziłoby dochodzeniu w toku.

57 Zresztą w uzasadnieniu niniejszego zarzutu skarżący nie podniósł żadnego argumentu mającego na celu podważenie wniosku OLAF-u, zgodnie z którym nie można było udzielić dostępu częściowego.

58 Wreszcie, jeżeli chodzi o nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 ostatnie zdanie rozporządzenia nr 1049/2001, należy przypomnieć, że w myśl pisma dyrektora generalnego OLAF-u z dnia 10 czerwca 2011 r. brak jest takiego interesu w niniejszej sprawie.

59 Taka ocena dotycząca braku nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 in fine rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest obarczona żadnym błędem.

60 Należy bowiem stwierdzić, że w momencie wydania decyzji OLAF-u o odmowie udzielenia skarżącemu dostępu do rozpatrywanych dokumentów dochodzenie było w toku. Poza tym skarżący nie podniósł przed Sądem żadnego szczegółowego argumentu umożliwiającego stwierdzenie, że OLAF popełnił błąd, uznając, że nie istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie rozpatrywanych dokumentów na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

61 W zakresie, w jakim skarżący podnosi, że prawo do obrony stanowi nadrzędny interes publiczny, wystarczy stwierdzić, że prawo dostępu do dokumentów nie zależy od charakteru szczególnego interesu, jaki wnioskujący o udzielenie dostępu może mieć w otrzymaniu żądanej informacji (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 44).

62 Poza tym argument skarżącego, zgodnie z którym brak dostępu do akt dochodzenia narusza jego prawo do obrony i stoi w sprzeczności z art. 42 i art. 48 ust. 2 Karty praw podstawowych, również nie może zostać uwzględniony. W tym względzie należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że niniejsza skarga została wniesiona na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z odmową dostępu do dokumentów. W drugiej kolejności jest bezsporne, że w momencie wniesienia niniejszej skargi dochodzenie nie zostało jeszcze zakończone i nie doprowadziło jeszcze do sporządzenia sprawozdania końcowego ani tym samym do wydania wynikającej z niego decyzji. Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżącego, celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest w rezultacie zapewnienie każdej osobie dostępu do dokumentów, tak że dokument ujawniony na mocy tych przepisów zostaje upubliczniony.

63 Ponadto w tym kontekście należy zauważyć, że niezależnie od praw istniejących na mocy rozporządzenia nr 1049/2001 OLAF nie jest zobowiązany do udzielania osobie, której ma dotyczyć dochodzenie w toku, dostępu do dokumentów zawartych w aktach takiego dochodzenia (zob. podobnie ww. w pkt 34 wyrok z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawach połączonych Franchet i Byk przeciwko Komisji, pkt 255–258).

64 W tym względzie należy zaznaczyć, że dostęp do dokumentów zawartych w aktach OLAF-u dotyczących prowadzonego przez OLAF dochodzenia, pomijając prawo do otrzymania przez daną osobę sprawozdania z jej spotkania z OLAF-em, jest udzielany w rzeczywistości w toku postępowania, które następuje po zakończeniu dochodzenia OLAF-u. Ostateczne zalecenie OLAF-u jest bowiem przedkładane właściwym organom Unii i organom krajowym. Jeśli organy te mają zamiar nałożyć sankcję na osobę, której dotyczy dochodzenie, w niniejszym przypadku – na skarżącego, będą musiały umożliwić jej skorzystanie przez nią z prawa do obrony zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami postępowania administracyjnego lub karnego. W konsekwencji skarżący będzie więc w stanie skorzystać za pośrednictwem tych organów z dostępnych środków zaskarżenia, z zastrzeżeniem mających zastosowanie przepisów postępowania.

65 Podsumowując, jak wynika z powyższego, OLAF słusznie odmówił, w oparciu o wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, udzielenia dostępu do dokumentów, do których skarżący zażądał dostępu.

66 W związku z powyższym należy oddalić skargę, bez konieczności badania argumentów skarżącego odnoszących się do innych wyjątków, na które powołał się OLAF w celu uzasadnienia odmowy udzielenia dostępu do rozpatrywanych dokumentów.

W przedmiocie kosztów

67 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć go kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (ósma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Lian Catinis zostaje obciążony kosztami postępowania.

Kancheva Wetter Kreuschitz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 maja 2014 r.

Podpisy