WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 26 stycznia 2010 r. *

W sprawie C-362/08 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 7 sierpnia 2008 r.,

Internationaler Hilfsfonds eV, z siedzibą w Rosbach (Niemcy), reprezentowana przez H. Kalteneckera oraz R. Karpensteina, Rechtsanwälte,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez P. Costę de Oliveirę, S. Fries oraz T. Scharfa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, R. Silva de Lapuerta i C. Toader, prezesi izb, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (sprawozdawca), M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 czerwca 2009 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 września 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swym odwołaniu Internationaler Hilfsfonds eV (zwana dalej „IH") wnosi o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie T-141/05 Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę IH o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 14 lutego 2005 r. odmawiającej jej dostępu do niektórych dokumentów znajdujących się w posiadaniu Komisji (zwanej dalej „spornym aktem").

Ramy prawne

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 (Dz.U. L 145, s. 43) ma na celu określenie zasad, warunków i ograniczeń ustanowionego w art. 255 WE prawa dostępu do dokumentów tych instytucji.

3 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Beneficjenci i zakres", stanowi w ust. 1, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji „zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu".

4 Artykuł 4 tegoż rozporządzenia, noszący tytuł „Wyjątki", stanowi w ust. 3:

„Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny".

5 Artykuł 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 ma następujące brzmienie:

„Wyjątki podane w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. Wyjątki mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. […]”.

6 Artykuł 6 omawianego rozporządzenia, zatytułowany „Wnioski”, stanowi w ust. 1:

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

7 Jeśli chodzi o rozpatrywanie wniosków wstępnych, art. 7 ust. 1 i 2 rzeczonego rozporządzenia stanowi:

„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 i 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".

8 Co się tyczy rozpatrywania wniosków potwierdzających, art. 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„1. 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 zaradczych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożeniu skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 230 [WE] i 195 [WE].

[…]

3. Brak odpowiedzi ze strony instytucji w podanym limicie czasowym [terminie] będzie uważany za odpowiedź odmowną i będzie uprawniał wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego wobec instytucji lub złożenia skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatu WE".

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

9 IH jest pozarządową organizacją prawa niemieckiego zajmującą się pomocą humanitarną. W dniu 28 kwietnia 1998 r. IH podpisała z Komisją umowę „LIEN 97-2011" (zwaną dalej „umową") w sprawie współfinansowania organizowanego przez nią w Kazachstanie programu pomocy medycznej.

10 W dniu 1 października 1999 r. Komisja rozwiązała jednostronnie wspomnianą umowę, a w dniu 6 sierpnia 2001 r. poinformowała IH o wydanej w następstwie tego rozwiązania decyzji w sprawie zwrotu pewnej kwoty wypłaconej na rzecz IH w ramach wykonania rzeczonej umowy.

11 W dniu 9 marca 2002 r. IH wystąpiła do Komisji z wnioskiem o udostępnienie jej dokumentów dotyczących umowy.

12 Pismem z dnia 8 lipca 2002 r. Komisja przesłała IH listę dokumentów znajdujących się w czterech teczkach (zwanym dalej „pismem z dnia 8 lipca 2002 r."). Opierając się na przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja nie uwzględniła w tym piśmie wniosku IH w zakresie, w jakim dotyczył on niektórych dokumentów znajdujących się w trzech pierwszych teczkach oraz wszystkich dokumentów znajdujących się w czwartej teczce.

13 Pismem z dnia 11 lipca 2002 r. IH zwróciła się do przewodniczącego Komisji o uzyskanie pełnego dostępu do dokumentów dotyczących umowy.

14 W piśmie z dnia 26 lipca 2002 r., które zostało podpisane przez dyrektora dyrekcji ds. Europy, Kaukazu i Azji Centralnej w ramach Biura Współpracy EuropeAid (zwanym dalej „pismem z dnia 26 lipca 2002 r."), Komisja ustosunkowała się do tego wniosku w następujący sposób:

„W nawiązaniu do Państwa pisma z dnia 11 lipca 2002 r. skierowanego do przewodniczącego Prodiego uprzejmie informuję, że poproszono mnie o przygotowanie odpowiedzi na to pismo.

[…]

W ostatnim piśmie Komisji z dnia 8 lipca 2002 r., które otrzymali Państwo w odpowiedzi na złożony przez Państwa wniosek o zapoznanie się z zawartością teczek dotyczących umowy […], przekazano Państwu wykaz dokumentów. Zostali Państwo poproszeni o wskazanie służbom Komisji — w oparciu o ten wykaz — dokumentów, których kopię chcieliby Państwo otrzymać.

Na podstawie takiego wniosku mogą Państwo uzyskać niezwłoczny dostęp do dokumentów, które nie są objęte żadnymi ograniczeniami. Jeśli chodzi o dostęp do dokumentów podlegających ograniczeniom wskazanym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, decyzja w tej sprawie jest podejmowana w każdym konkretnym przypadku z osobna.

Pragnę powtórzyć, że służby Komisji traktują Państwa wniosek z należytą uwagą i w sposób priorytetowy".

15 W dniu 26 sierpnia 2002 r. IH zapoznała się z dokumentami, które za zgodą Komisji zostały jej udostępnione.

16 Następnie Komisja oraz IH podjęły starania celem znalezienia polubownego rozwiązania kwestii kwoty, której zwrotu Komisja domagała się na podstawie umowy. Na początku października 2003 r. Komisja oraz IH stwierdziły jednak, że nie były w stanie znaleźć tego polubownego rozwiązania.

17 W dniu 6 października 2003 r. IH wniosła skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, zawiadamiając o odmowie Komisji zapewnienia jej pełnego dostępu do dokumentów związanych z umową. Owa skarga została zarejestrowana pod sygnaturą 1874/2003/GG (zwana dalej „skargą złożoną przez IH").

18 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 IH wniosku o udzielenie pełnego dostępu do dokumentów związanych z umową 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, iż odmowa dostępu do nich jest objęta jednym z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001.

19 W dniach 12 i 21 października 2004 r. Komisja przesłała Rzecznikowi Praw Obywatelskich sporządzoną w języku angielskim szczegółową opinię, a następnie jej niemiecką wersję językową (zwaną dalej „szczegółową opinią"). W opinii tej Komisja stwierdziła, co następuje:

„Komisja zgadza się z projektem zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich i zbadała ponownie wniosek [IH] o udostępnienie akt [związanych z umową]. Komisja zbadała ponownie kwestię, czy dokumenty zawarte w teczkach nr 1, 2 i 3, których udostępnienia odmówiono, oraz wszystkie dokumenty w teczce nr 4 winny zostać ujawnione w całości lub w części zgodnie z przepisami rozporządzenia […] nr 1049/2001".

20 Po przeprowadzeniu tego ponownego badania Komisja zgodziła się ujawnić pięć spośród dokumentów, których udostępnienia odmówiła wcześniej wnoszącej odwołanie, i załączyła ich kopie do szczegółowej opinii.

21 Jeśli chodzi o pozostałe dokumenty objęte wnioskiem o udzielenie dostępu, Komisja podtrzymała jednak odmowę udzielenia IH takiego dostępu.

22 Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał IH, odpowiednio w dniach 18 i 25 października 2004 r., kopie angielskiej i niemieckiej wersji szczegółowej opinii i wezwał ją do przekazania uwag w tym względzie, co też wnosząca odwołanie uczyniła w dniu 22 października 2004 r.

23 W dniu 14 grudnia 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wydał ostateczną decyzję w sprawie skargi złożonej przez IH. W rozstrzygnięciu Rzecznik skrytykował w pkt 3.1 swej decyzji praktykę administracyjną Komisji w niniejszym przypadku. Stwierdził w tym względzie, że fakt, iż Komisja nie przedstawiła istotnych powodów mogących uzasadnić jej odmowę udostępnienia IH szeregu dokumentów związanych z umową, stanowi przypadek niewłaściwego administrowania. Uznawszy jednak, że Parlament Europejski nie może podjąć działań, które wsparłyby jego stanowisko oraz stanowisko IH w rozpatrywanej przez niego sprawie, Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, iż skierowanie specjalnego sprawozdania do Parlamentu Europejskiego nie jest odpowiednie i w pkt 3.5 swej decyzji zdecydował o zamknięciu postępowania w sprawie rzeczonej skargi.

24 Opierając się na wnioskach zawartych w rzeczonej ostatecznej decyzji, w dniu 22 grudnia 2004 r. IH skierowała do przewodniczącego Komisji wniosek o udostępnienie wszystkich dokumentów związanych z umową, którego treść jest następująca:

„[…] niniejszym zwracam się do Pana z formalnym wnioskiem [o] zapewnienie [IH] nieograniczonego dostępu do akt Komisji dotyczących [umowy], w tym również do

wszystkich dokumentów, których udostępnienia Pańskie służby dotychczas odmawiały. Uprzejmie proszę o przekazanie niezbędnych instrukcji celem uzgodnienia […] najbliższej daty na ustosunkowanie się do tego wniosku […].

Na poparcie tego wniosku chciałbym [odwołać się] do decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich […] z dnia 14 grudnia 2004 r. […].

Wierzę, że nie zaistnieje konieczność wszczęcia postępowania sądowego i że przekaże Pan służbom instrukcje [celem] zapewnienia pełnego dostępu do wspomnianych akt […].

Mam nadzieję, że otrzymam Pańską odpowiedź przed dniem 21 stycznia 2005 r.

[…]".

25 W dniu 21 stycznia 2005 r., w odpowiedzi na ów wniosek, Komisja skierowała do IH pismo o następującej treści:

„Dziękuję za Pańskie pismo z dnia 22 grudnia 2004 r. […], w którym zwrócił się Pan o dostęp do dokumentów [dotyczących umowy] zgodnie z rozporządzeniem [nr] 1049/2001 […].

Zważywszy, że Komisja nie zajęła jeszcze ostatecznego stanowiska [w przedmiocie] decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 grudnia 2004 r., uprzejmie informuję, że Pański wniosek zostanie rozpatrzony w możliwe najkrótszym terminie.

Dziękuję z góry za Pańską wyrozumiałość i łączę […] wyrazy szacunku".

26 Spornym aktem z dnia 14 lutego 2005 r., który został podpisany przez dyrektora dyrekcji ds. wsparcia operacji w ramach Biura Współpracy EuropeAid, Komisja udzieliła następującej odpowiedzi na wniosek złożony przez IH w dniu 22 grudnia 2004 r.:

„Dziękuję za Pańskie pismo z dnia 22 grudnia 2004 r. […], w którym zwrócił się Pan o dostęp do dokumentów [dotyczących umowy] zgodnie z rozporządzeniem [nr] 1049/2001 […].

W dniu 21 stycznia 2005 r. poinformowałem Pana, że przed ustosunkowaniem się do Pańskiego wniosku Komisja miała zająć ostateczne stanowisko [w przedmiocie] decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 grudnia 2004 r.

Zgodnie ze stanowiskiem zajętym przez Komisję [w przedmiocie] rzeczonej decyzji instytucja ta nie podziela wykładni dokonanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, dotyczącej [art. 4 ust. 1 lit. b) i art. 4 ust. 3 akapit drugi] wspomnianego powyżej rozporządzenia i rozporządzenia [(WE) nr] 45/2001 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r.] o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe [i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1)], w związku z czym Komisja postanowiła nie udzielić dostępu do dokumentów, które jej zdaniem wchodzą w zakres wyjątków przewidzianych w rzeczonym rozporządzeniu, a które Komisja wskazała w swym piśmie do Rzecznika z dnia 12 października 2004 r.

Z przykrością zawiadamiam więc Pana, [że] — poza dokumentami udostępnionymi Pańskiemu klientowi w dniu 26 [sierpnia] 2002 r. przy udostępnieniu mu akt [dotyczących umowy] oraz poza [pięcioma] dokumentami załączonymi przez Komisję do wspomnianego pisma do Rzecznika, których treść została przekazana […] — Komisja nie ma zamiaru udostępnić Panu pozostałych dokumentów […]".

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

27 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 kwietnia 2005 r. IH wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornego aktu.

28 Odrębnym pismem Komisja podniosła na podstawie art. 114 § 1 regulaminu Sądu zarzut niedopuszczalności. W dniu 26 czerwca 2005 r. IH złożyła swe uwagi w przedmiocie tego zarzutu.

29 Na poparcie wspomnianego zarzutu niedopuszczalności Komisja podniosła w szczególności, że sporny akt potwierdza jedynie decyzję wydaną w lipcu 2002 r., zawartą w pismach Komisji z dnia 8 i 26 lipca 2002 r., i że owa decyzja nie została zaskarżona przez IH w przewidzianym terminie. Dlatego też rzeczony akt nie stanowi aktu zaskarżalnego w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na podstawie art. 230 WE.

30 W pierwszej kolejności w pkt 72–75 zaskarżonego wyroku Sąd uznał pismo z dnia 8 lipca 2002 r. za odpowiedź wstępną na wniosek o dostęp do dokumentów dotyczących umowy, w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001.

31 W drugiej kolejności w pkt 76–79 zaskarżonego wyroku Sąd uznał pismo z dnia 26 lipca 2002 r. za odpowiedź na wniosek potwierdzający, w rozumieniu art. 8 tegoż rozporządzenia, złożony przez IH do Komisji w dniu 11 lipca 2002 r.

32 W trzeciej kolejności Sąd stwierdził w pkt 81 zaskarżonego wyroku, że ponieważ decyzja zawarta w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r. nie została zaskarżona w terminie, była już ona ostateczna w chwili, gdy IH wniosła skargę.

33 Mając na względzie orzecznictwo, zgodnie z którym skarga o stwierdzenie nieważności decyzji wyłącznie potwierdzającej wcześniejszą decyzję, która nie została zaskarżona w przewidzianym w tym celu terminie, jest niedopuszczalna, Sąd zbadał, czy sporny akt stanowi akt wyłącznie potwierdzający decyzję z dnia 26 lipca 2002 r.

34 Sąd oparł się w tym względzie w pkt 82 zaskarżonego wyroku na orzecznictwie, zgodnie z którym z decyzją wyłącznie potwierdzającą wcześniejszą decyzję mamy do czynienia wówczas, gdy decyzja ta nie zawiera w stosunku do wcześniejszego aktu żadnego nowego elementu, a jej wydanie nie zostało poprzedzone ponownym badaniem sytuacji adresata tego wcześniejszego aktu. Sąd przytoczył w tym zakresie: wyrok Trybunału z dnia 10 grudnia 1980 r. w sprawie 23/80 Grasselli przeciwko Komisji, Rec. s. 3709, pkt 18; postanowienie Sądu z dnia 4 maja 1998 r. w sprawie T-84/97 BEUC przeciwko Komisji, Rec. s. II-795, pkt 52; wyrok Sądu z dnia 11 czerwca 2002 r. w sprawie T-365/00 AICS przeciwko Parlamentowi, Rec. s. II-2719, pkt 30.

35 W pkt 83–92 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał najpierw w tym względzie, czy elementy wskazane przez IH mogły stanowić „nowy element" w rozumieniu tego orzecznictwa. Sąd uznał, że ani opinia Rzecznika Praw Obywatelskich zawarta w decyzji z dnia 14 grudnia 2004 r., ani twierdzenia i wyniki dochodzenia prowadzonego przez Rzecznika w ramach rozpatrywania skargi złożonej przez IH nie stanowią nowych elementów umożliwiających odróżnienie spornego aktu od pisma z dnia 26 lipca 2002 r.

36 Następnie Sąd sprawdził, czy wydanie spornego aktu zostało poprzedzone „ponownym badaniem", w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 34 niniejszego wyroku, sytuacji IH. W pkt 93–100 zaskarżonego wyroku Sąd odrzucił tę możliwość.

37 Dlatego też Sąd uznał w pkt 102 zaskarżonego wyroku, iż zaprezentowany przez Komisję argument, że sporny akt jest aktem wyłącznie potwierdzającym, jest zasadny, w związku z czym uwzględnił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję.

38 Wreszcie tytułem uzupełnienia Sąd wyjaśnił w pkt 103–110 zaskarżonego wyroku, że zakładając nawet, iż sporny akt nie stanowi aktu wyłącznie potwierdzającego pismo z dnia 26 lipca 2002 r., nie może on jednak zostać uznany za akt zaskarżalny, ponieważ winien wówczas zostać uznany za odpowiedź wstępną, w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, która nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE.

39 Opierając się na tych rozważaniach, Sąd odrzucił w zaskarżonym wyroku skargę IH jako niedopuszczalną.

Żądania stron i postępowanie przed Trybunałem

40 W swoim odwołaniu IH wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy i stwierdzenie nieważności spornego aktu lub ewentualnie skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

41 Komisja wnosi do Trybunału o:

— odrzucenie odwołania jako częściowo niedopuszczalnego lub oddalenie go jako bezzasadnego;

— obciążenie IH kosztami postępowania.

42 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 21 października 2009 r. IH zasugerowała Trybunałowi zarządzenie otwarcia procedury ustnej na nowo, na podstawie art. 61 regulaminu Trybunału, który znajduje zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tegoż regulaminu.

W przedmiocie wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo

43 Trybunał może z urzędu, na wniosek rzecznika generalnego lub na wniosek stron zarządzić otwarcie procedury ustnej na nowo, stosownie do art. 61 regulaminu, jeżeli

uzna, że sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona lub że podstawą rozstrzygnięcia będzie argument, który nie był przedmiotem dyskusji stron (wyrok z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz. s. I-7633, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Natomiast statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz jego regulamin nie dają stronom możliwości przedkładania uwag w odpowiedzi na opinię przedstawioną przez rzecznika generalnego.

45 Tymczasem IH poprzestaje w swym wniosku na twierdzeniu, że opinia rzecznika generalnego opiera się na błędnej wykładni rozporządzenia nr 1049/2001.

46 Po wysłuchaniu opinii rzecznika generalnego Trybunał uważa, że dysponuje w niniejszej sprawie wszelkimi danymi niezbędnymi do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu i że podstawą rozstrzygnięcia tego sporu nie będzie argument, który nie był przedmiotem dyskusji przed Trybunałem.

47 Dlatego też nie ma potrzeby otwierania procedury ustnej na nowo.

W przedmiocie odwołania

48 Sąd uwzględnił zasadniczo w zaskarżonym wyroku zarzut niedopuszczalności podniesiony przed nim przez Komisję na tej podstawie, iż sporny akt nie stanowi aktu zaskarżalnego.

49 IH podnosi trzy zarzuty na poparcie swego odwołania. Zarzut pierwszy oparty jest na błędnym uznaniu decyzji zawartej w piśmie z dnia 26 lipca 2002 r. za odpowiedź na wniosek potwierdzający w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001. Zarzuty drugi i trzeci, które dotyczą spornego aktu, oparte są odpowiednio na błędnym uznaniu rzeczonego aktu za akt wyłącznie potwierdzający wspomnianą decyzję oraz na błędnym uznaniu tego aktu za odpowiedź wstępną w rozumieniu art. 7 ust. 1 omawianego rozporządzenia.

50 Należy najpierw zbadać łącznie zarzuty drugi i trzeci.

51 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności mogą być jedynie przepisy wywołujące wiążące skutki prawne naruszające interesy skarżących poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-131/03 P Reynolds Tobacco i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7795, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wynika również, że w celu zaklasyfikowania zaskarżonych aktów należy skupić się na samej istocie tych aktów, jak również na zamiarze ich autorów. W tym względzie aktami zaskarżalnymi są co do zasady akty, które określają w sposób definitywny stanowisko Komisji po zakończeniu postępowania administracyjnego i które zmierzają do wywołania wiążących skutków prawnych mogących naruszać interesy skarżącego, z wyłączeniem zwłaszcza aktów tymczasowych służących przygotowaniu wydania ostatecznej decyzji, które nie wywołują takich skutków, jak również aktów wyłącznie potwierdzających wcześniejszy akt, który nie został zaskarżony w terminie (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-521/06 P Athinaïki Techniki przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5829, pkt 42).

53 Jeśli chodzi o rozporządzenie nr 1049/2001, należy zaznaczyć, że art. 7 i 8 tego rozporządzenia, które przewidują dwuetapową procedurę, mają na celu umożliwić, po pierwsze, szybkie i ułatwione rozpatrywanie wniosków o dostęp do dokumentów danych instytucji, a po drugie, w sposób priorytetowy, ugodowe rozstrzyganie sporów,

które mogą ewentualnie zaistnieć. W sytuacji gdy taki spór nie może zostać rozstrzygnięty między stronami, art. 8 ust. 1 przewiduje dwa środki prawne, a mianowicie postępowanie sądowe oraz złożenie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich.

54 Wspomniana procedura w zakresie, w jakim przewiduje złożenie wniosku potwierdzającego, pozwala zwłaszcza danej instytucji — przed wydaniem ostatecznej decyzji odmownej, która może być przedmiotem skargi do sądów Unii — na ponowne zbadanie zajmowanego przez nią stanowiska. Taka procedura pozwala na szybsze rozpoznanie wniosków wstępnych, a w konsekwencji na częstsze spełnienie oczekiwań wnioskodawcy, umożliwiając jednocześnie tejże instytucji zajęcie szczegółowego stanowiska przed sformułowaniem ostatecznej odmowy dostępu do dokumentów wskazanych przez wnioskodawcę, w szczególności jeżeli ów wnioskodawca ponawia swój wniosek o ujawnienie tych dokumentów pomimo uzasadnionej odmowy ze strony rzeczonej instytucji.

55 W celu ustalenia, czy dany akt może być przedmiotem skargi na podstawie art. 230 WE, należy skupić się raczej na jego treści niż na jego formie (zob. wyrok z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639, pkt 9).

56 Ponadto należy podkreślić, że rozporządzenie nr 1049/2001 przyznaje bardzo szerokie prawo dostępu do dokumentów danych instytucji, a skorzystanie z takiego prawa nie jest uzależnione, na podstawie art. 6 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, od podania uzasadnienia wniosku. Poza tym zgodnie z art. 4 ust. 7 omawianego rozporządzenia wyjątki przewidziane w art. 7 ust. 1–3 mogą znaleźć zastosowanie jedynie w okresie, gdy ochrona jest zasadna ze względu na treść dokumentu.

57 Wynika stąd, że dana osoba może złożyć nowy wniosek o dostęp do dokumentów, których udostępnienia jej wcześniej odmówiono. Taki wniosek zobowiązuje daną instytucję do zbadania, czy wcześniejsza odmowa dostępu jest nadal zasadna w kontekście zaistniałej w międzyczasie zmiany sytuacji prawnej lub faktycznej.

58 Należy stwierdzić w tym względzie, że sporny akt stanowi — zarówno w świetle jego treści, w której wyraźnie wskazano na „ostateczne stanowisko" Komisji, jak i okoliczności, w których został wydany — ostateczną odmowę ze strony Komisji ujawnienia wszystkich dokumentów objętych wnioskiem IH. Owa odmowa położyła kres długiej serii działań podejmowanych przez IH w sposób ciągły przez blisko trzy lata, które zostały omówione w pkt 11–26 niniejszego wyroku, zmierzających do uzyskania dostępu do dokumentów dotyczących umowy i obejmujących szereg wniosków złożonych przez IH w tym celu.

59 Jak wskazano w pkt 57 niniejszego wyroku, IH mogła składać nowe wnioski o dostęp do wspomnianych dokumentów, a Komisja nie mogła powołać się w stosunku do niej na wcześniejsze odmowy dostępu.

60 Podobnie, w okolicznościach takich jak zaistniałe w ramach niniejszego sporu, Komisja nie może skutecznie twierdzić, że IH winna była — po doręczeniu spornego aktu — złożyć nowy wniosek i czekać, aż instytucja ta powoła się w stosunku do niej na nową odmowę, tak aby mogła ona zostać uznana za akt ostateczny, a więc zaskarżalny. Niezależnie bowiem od faktu, iż Komisja nie poinformowała IH w spornym akcie o przysługującym jej prawie do złożenia wniosku potwierdzającego, taki krok ze strony IH nie mógłby doprowadzić do zamierzonego przez nią rezultatu, ponieważ — jak wynika ze szczegółowej opinii oraz z ujawnienia pięciu dokumentów w ramach postępowania prowadzonego przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich — Komisja zbadała szczegółowo wniosek o dostęp złożony przez IH i zajęła w wyraźny sposób ostateczne stanowisko w przedmiocie odmowy dostępu do dokumentów objętych wnioskiem.

61 Wymóg podjęcia takiego działania byłby ponadto sprzeczny z celem postępowania przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001, które zmierza do zapewnienia szybkiego i ułatwionego dostępu do dokumentów danych instytucji.

62 W świetle tych wszystkich okoliczności należy stwierdzić, że Sąd niesłusznie uznał, iż sporny akt nie stanowi aktu zaskarżalnego, który może być przedmiotem skargi

o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE. Z powyższych rozważań wynika bowiem, że — wbrew temu, co orzekł Sąd — skarga na taki akt jest dopuszczalna.

63 Wynika stąd, że zarzuty drugi i trzeci, podniesione przez IH na poparcie jej odwołania, są zasadne. Bez potrzeby badania zarzutu pierwszego należy zatem uwzględnić odwołanie i uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie skargi w pierwszej instancji

64 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału, w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

65 Na tym etapie postępowania Trybunał nie jest jednak w stanie orzec co do istoty skargi wniesionej przez IH do Sądu. Ten aspekt sporu wymaga w istocie zbadania zarzutów i okoliczności, które nie były przedmiotem dyskusji przed Sądem, który orzekł w kwestii zarzutu niedopuszczalności podniesionego odrębnym pismem. W związku z tym stan postępowania nie pozwala na wydanie ostatecznego orzeczenia co do istoty sprawy. Trybunał posiada natomiast niezbędne informacje, by wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję w toku postępowania w pierwszej instancji.

66 Mając na względzie powody wskazane w pkt 51–62 niniejszego wyroku, należy oddalić wspomniany zarzut niedopuszczalności oparty na twierdzeniu, że sporny akt nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.

67 W związku z tym należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd celem zbadania skargi IH o stwierdzenie nieważności spornego aktu.

W przedmiocie kosztów

68 Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, 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 przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

69 Zważywszy, że odwołanie zostało uwzględnione, a Trybunał oddalił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję, należy obciążyć ją, na żądanie IH, kosztami postępowania odwoławczego oraz kosztami poniesionymi w postępowaniu w pierwszej instancji, związanymi z zarzutem niedopuszczalności, zaś rozstrzygnięcie o pozostałych kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie T-141/05 Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji zostaje uchylony.**

2) **Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję Wspólnot Europejskich przed Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich zostaje oddalony.**

3) Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania w celu wydania orzeczenia w przedmiocie żądań Internationaler Hilfsfonds eV zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 14 lutego 2005 r. odmawiającej jej dostępu do niektórych dokumentów znajdujących się w posiadaniu Komisji.

4) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami niniejszego postępowania oraz kosztami postępowania w pierwszej instancji związanymi z zarzutem niedopuszczalności.

5) Rozstrzygnięcie w przedmiocie pozostałych kosztów nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Podpisy