Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 lipca 2017 r.*

Odwołanie – Dostęp do dokumentów instytucji – Artykuł 15 ust. 3 TFUE – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Zakres zastosowania – Wniosek o udzielenie dostępu do pism procesowych złożonych przez Republikę Austrii w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 29 lipca 2010 r., Komisja/Austria (C-189/09, niepublikowanym, EU:C:2010:455) – Dokumenty znajdujące się w posiadaniu Komisji Europejskiej – Ochrona postępowań sądowych

W sprawie C-213/15 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 8 maja 2015 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez P. Van Nuffela oraz H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane przez M.J. Garcíę-Valdecasas Dorrego i S. Centeno Huertę, działające w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a, D. Colasa, R. Coesme'a i F. Fize'a, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Patrick Breyer, zamieszkały w Wald-Michelbach (Niemcy), reprezentowany przez M. Starostika, Rechtsanwalt,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Republika Finlandii, reprezentowana przez H. Leppo, działającą w charakterze pełnomocnika,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, E. Karlssona i L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci w pierwszej instancji,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal i M. Vilaras, prezesi izb, A. Rosas (sprawozdawca), A. Borg Barthet, D. Šváby i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: T. Millett, zastępca sekretarza,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 września 2016 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 grudnia 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Komisja Europejska żąda uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 27 lutego 2015 r., Breyer/Komisja (T-188/12, EU:T:2015:124, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2015:124), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji z dnia 3 kwietnia 2012 r. w sprawie odmowy udzielenia Patrickowi Breyerowi pełnego dostępu do dokumentów dotyczących transpozycji przez Republikę Austrii dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE (Dz.U. 2006, L 105, s. 54) i do dokumentów dotyczących sprawy, która doprowadziła do wydania wyroku z dnia 29 lipca 2010 r., Komisja/Austria (C-189/09, niepublikowanego, EU:C:2010:455), w zakresie, w jakim Komisja odmówiła w tej decyzji udzielenia dostępu do pism procesowych złożonych przez Republikę Austrii w ramach wspomnianej sprawy.

Ramy prawne

2 Część piąta traktatu WE, która dotyczyła „Instytucji wspólnoty", zawierała tytuł I, zatytułowany „Postanowienia instytucjonalne". W rozdziale 2 tego tytułu, zatytułowanym „Postanowienia wspólne dla kilku instytucji", art. 255 ust. 2 WE stanowił:

„Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z prawa dostępu do dokumentów [Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji], są określane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 [WE, zwaną »procedurą współdecydowania«] w ciągu dwóch lat od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu".

3 Część pierwsza traktatu FUE, która dotyczy „Zasad", zawiera tytuł II, zatytułowany „Postanowienia ogólne", obejmujący art. 7–17 TFUE. Zgodnie z art. 15 ust. 3 akapity od pierwszego do czwartego TFUE:

„Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem.

Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane w drodze rozporządzeń przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

Każda instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zapewnia przejrzystość swoich prac i opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów, zgodnie z rozporządzeniami, o których mowa w akapicie drugim.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Europejski Bank Inwestycyjny podlegają niniejszemu ustępowi jedynie w wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych".

4 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. 2001, L 145, s. 43) zostało przyjęte na podstawie art. 255 ust. 2 WE.

5 Zgodnie z art. 1 lit. a) tego rozporządzenia:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest:

a) określenie, na podstawie interesu publicznego lub prywatnego, zasad, warunków i ograniczeń regulujących prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (zwanych dalej „instytucjami") przewidzian[e] w art. 255 Traktatu WE w taki sposób, aby zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów".

6 Artykuł 2 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres zastosowania", stanowi w ust. 3:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do wszystkich dokumentów przechowywanych przez [Parlament Europejski, Radę lub Komisję], tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez [te instytucje] i pozostających w [ich] posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej".

7 Artykuł 3 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Na użytek niniejszego rozporządzenia:

a) »dokument« oznacza wszelkie treści bez względu na ich nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej lub jako nagranie dźwiękowe, wizualne lub audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności instytucji;

b) »strona trzecia« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną lub każdy podmiot spoza zainteresowanej instytucji, w tym państwa członkowskie, pozostałe instytucje i organy wspólnotowe i niewspólnotowe oraz państwa trzecie".

8 Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, zatytułowanym „Wyjątki":

„[…]

2. Instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[…]

postępowania sądowego lub opinii prawnej;

[…]

chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

[…]

4. W odniesieniu do dokumentów stron trzecich instytucja konsultuje się ze stroną trzecią w celu oceny, czy wyjątek przewidziany w ust. […] 2 ma zastosowanie, chyba że nie ma wątpliwości, że dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu.

5. Państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzącego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody.

[…]

7. Wyjątki ustanowione w ust. [2] mają zastosowanie wyłącznie przez okres, w którym ochrona ta jest uzasadniona ze względu na treść dokumentu […]".

9 Artykuł 6 tego rozporządzenia, dotyczący „Wniosków", określa zasady składania wniosków o dostęp do dokumentów na podstawie tego rozporządzenia.

10 Artykuł 7 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Rozpatrywanie wniosków wstępnych", przewiduje w ust. 2, że „[w] przypadku całkowitej lub częściowej odmowy wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć ponowny wniosek, w którym zwraca się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji".

Okoliczności powstania sporu

11 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 6–10 i 15 zaskarżonego wyroku w następujący sposób:

„6 Pismem z dnia 30 marca 2011 r. […] Patrick Breyer złożył do Komisji […] wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.

7 Dokumenty, do których dostępu zażądał skarżący, dotyczyły postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętych w 2007 r. przez Komisję przeciwko Republice Federalnej Niemiec i Republice Austrii w odniesieniu do transpozycji dyrektywy [2006/24]. [Patrick Breyer] zwrócił się w szczególności o udzielenie dostępu do wszystkich dokumentów dotyczących postępowań administracyjnych prowadzonych przez Komisję, a także wszystkich dokumentów dotyczących postępowania sądowego, które doprowadziło do wydania wyroku z dnia 29 lipca 2010 r., Komisja/Austria (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 W dniu 11 lipca 2011 r. Komisja oddaliła wniosek złożony przez [P. Breyera] w dniu 30 marca 2011 r.

9 W dniu 13 lipca 2011 r. na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 [P. Breyer] złożył ponowny wniosek.

10 Decyzjami z dnia 5 października i 12 grudnia 2011 r. Komisja, w odniesieniu do postępowań o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętym przeciwko Republice Federalnej Niemiec, przyznała [P. Breyerowi] dostęp od części dokumentów objętych wnioskiem. W decyzjach tych Komisja ponadto poinformowała [P. Breyera] o zamiarze wydania odrębnej decyzji co do dokumentów dotyczących sprawy, która doprowadziła do wydania [wyroku z dnia 29 lipca 2010 r.] Komisja/Austria (EU:C:2010:455).

[…]

15 W odpowiedzi na ponowny wniosek [P. Breyera] z dnia 13 lipca 2011 r., w dniu 3 kwietnia 2012 r. Komisja wydała decyzję o numerze referencyjnym Ares (2012) 399467 (zwaną dalej »decyzją z dnia 3 kwietnia 2012 r.«). W decyzji tej Komisja wydała rozstrzygnięcie w przedmiocie [P. Breyera], po pierwsze, do dokumentów zawartych w aktach administracyjnych postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o którym mowa w pkt 7 powyżej, wszczętego przeciwko Republice Austrii, a po drugie, do dokumentów dotyczących postępowania sądowego w sprawie, która doprowadziła do wydania [wyroku z dnia 29 lipca 2010 r.] Komisja/Austria (EU:C:2010:455). W odniesieniu do tej ostatniej kwestii Komisja w szczególności odmówiła udzielenia dostępu do pism procesowych złożonych przez Republikę Austrii w ramach wspomnianego postępowania sądowego (zwanych dalej »spornymi pismami«) z tego względu, że nie były one objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1049/2001. Po pierwsze bowiem, zdaniem Komisji na mocy art. 15 ust. 3 TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako instytucja podlega przepisom dotyczącym dostępu do dokumentów tylko w przypadku wykonywania przez niego funkcji administracyjnych. Po drugie, Komisja wyjaśnia, że sporne pisma były skierowane do Trybunału, podczas gdy Komisja jako strona sporu, w którym wydano [wyrok z dnia 29 lipca 2010 r.] Komisja/Austria (EU:C:2010:455), otrzymała tylko kopie tych pism. Po trzecie, Komisja twierdzi, że art. 20 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewiduje przekazywanie pism procesowych dotyczących postępowania sądowego tylko stronom tego postępowania i instytucjom, których decyzje zostały zaskarżone. Po czwarte, zdaniem Komisji w wyroku z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, […] EU:C:2010:541), Trybunał nie rozpatrzył kwestii, czy instytucje powinny udzielić dostępu do pism procesowych drugiej strony postępowania sądowego. A zatem w odniesieniu do pism procesowych złożonych w ramach postępowania sądowego tylko pisma instytucji, z wyjątkiem tych złożonych przez inne strony, objęte są zakresem stosowania rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ gdyby miała zostać przyjęta inna wykładnia, doszłoby do obejścia postanowień art. 15 TFUE oraz szczególnych przepisów statutu Trybunału [Sprawiedliwości Unii Europejskiej] i regulaminu postępowania przed Trybunałem”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 30 kwietnia 2012 r. P. Breyer wniósł skargę w szczególności o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 3 kwietnia 2012 r. w zakresie, w jakim w decyzji tej Komisja odmówiła mu dostępu do spornych pism. Na poparcie swej skargi podniósł jedyny zarzut, dotyczący naruszenia przez Komisję art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Twierdził, że zawarte w tej decyzji uzasadnienie, zgodnie z którym sporne pisma nie były objęte zakresem stosowania tego rozporządzenia, było błędne.

13 W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił ten zarzut i w konsekwencji stwierdził nieważność decyzji z dnia 3 kwietnia 2012 r.

14 W pkt 35–61 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał, po pierwsze, czy sporne pisma stanowiły dokumenty „przechowywane przez instytucję” w rozumieniu art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 3 lit. a) tego rozporządzenia.

15 W tym celu Trybunał zważył w pkt 40–48 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z art. 2 ust. 3 i art. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 prawo dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucję Unii dotyczy dokumentów otrzymanych w szczególności od państw członkowskich i że szeroka definicja pojęcia „dokumentu” zawarta w art. 3 lit. a) tego rozporządzenia „oparta jest […] na treści utrwalonej, którą po jej stworzeniu można odtworzyć lub z którą można się zapoznać, przy czym […] [w szczególności] […] treść ta musi dotyczyć kwestii związanych z polityką, działalnością lub decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności danej instytucji”. Stwierdziwszy z jednej

strony, że w niniejszym przypadku Komisja nie zaprzecza, iż jest w posiadaniu kopii spornych dokumentów, i wskazawszy z drugiej strony, że instytucja ta otrzymała owe pisma w ramach wykonywania swych kompetencji w związku ze swoją sporną działalnością, Sąd uznał, że wspomniane pisma należy uznać za dokumenty przechowywane przez instytucję w rozumieniu art. 2 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia w związku z jego art. 3 lit. a).

16 Następnie w pkt 50–61 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił różne argumenty Komisji mające podważyć uznanie spornych pism za dokumenty przechowywane przez tę instytucję w rozumieniu art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 3 lit. a) tego rozporządzenia. Argumenty te były oparte na tym, że owe pisma były skierowane do Trybunału, zostały przekazane Komisji tylko w postaci kopii i – jako dokumenty sądowe – nie były objęte zakresem działalności administracyjnej Komisji ani tym samym nie mieściły się w sferze jej odpowiedzialności, zważywszy, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie dotyczy spornej działalności tej instytucji.

17 W tym względzie w pkt 51 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził przede wszystkim, że art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 nie uzależniał stosowania tego rozporządzenia od warunku, iż dokument „otrzymany" przez daną instytucję został do niej skierowany i został jej przekazany bezpośrednio przez autora. Następnie w pkt 53 i 54 owego wyroku Sąd, przypomniawszy, że pojęcie „dokumentu" w rozumieniu art. 3 lit. a) tego rozporządzenia jest zdefiniowane szeroko, uznał, że w tym względzie bez znaczenia jest fakt, iż sporne pisma zostały przekazane Komisji w postaci kopii, a nie w postaci oryginałów. Ponadto w pkt 57 wspomnianego wyroku Sąd stwierdził, że jak wynika z celów w zakresie przejrzystości określonych w rozporządzeniu nr 1049/2001, które są wskazane w szczególności w jego motywie 2, z szerokiej definicji pojęcia „dokumentu" w rozumieniu art. 3 lit. a) tego rozporządzenia oraz z brzmienia i samego faktu istnienia w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia wyjątku odnoszącego się do ochrony postępowania sądowego wynika, że prawodawca Unii nie chciał wyłączać spornej działalności owych instytucji z zakresu stosowania prawa dostępu do przechowywanych przez nie dokumentów.

18 Wreszcie, w pkt 60 i 61 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że sporne pisma zostały przekazane Komisji w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, którą instytucja ta wniosła w ramach wykonywania swych kompetencji na podstawie art. 226 WE (obecnie art. 258 TFUE), i że wobec tego Komisja niesłusznie podnosi, że pism tych nie otrzymała w ramach wykonywania swoich kompetencji.

19 W drugiej kolejności w pkt 63–112 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał wpływ art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE na stosowanie rozporządzenia nr 1049/2001.

20 W tym względzie w pkt 67–73 tego wyroku Sąd przypomniał, że zarówno z brzmienia art. 15 TFUE, jak i z systematyki rozporządzenia nr 1049/2001 oraz z celów uregulowań Unii w tej dziedzinie wynika, że działalność orzecznicza jako taka jest wyłączona z zakresu zastosowania prawa dostępu do dokumentów ustanowionego przez te uregulowania. Ponadto zdaniem Sądu pisma złożone przez Komisję przed sądami Unii w ramach postępowania sądowego i pisma złożone przez państwo członkowskie w ramach postępowania ze skargi o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego z samej swej natury należą do działalności orzeczniczej wspomnianych sądów.

21 W pkt 75–80 zaskarżonego wyroku Sąd doszedł do wniosku, na podstawie zarówno własnego orzecznictwa (wyroki: z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 88–90; z dnia 12 września 2007 r., API/Komisja, T-36/04, EU:T:2007:258, pkt 60; a także z dnia 3 października 2012 r., Jurašinović/Rada, T-63/10, EU:T:2012:516, pkt 66, 67), jak i orzecznictwa Trybunału (wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 94), że takie pisma, mimo iż należą do działalności orzeczniczej sądów Unii, nie są wykluczone ze względu na art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE z zakresu prawa dostępu do dokumentów. W tym kontekście w pkt 82 wspomnianego wyroku Sąd uznał, iż „[n]ależy […] dokonać rozróżnienia pomiędzy z jednej strony wykluczeniem na mocy art. 15

ust. 3 akapit czwarty TFUE działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości z zakresu prawa dostępu do dokumentów, a z drugiej strony – pismami sporządzonymi w ramach [postępowania sądowego], które mimo że należą do wspomnianej działalności orzeczniczej, nie są jednak objęte wykluczeniem ustanowionym w tym przepisie, lecz podlegają prawu dostępu do dokumentów".

22 W konsekwencji, stwierdziwszy w pkt 83 zaskarżonego wyroku, że „art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE nie sprzeciwia się włączeniu spornych pism do zakresu stosowania rozporządzenia nr 1049/2001", Sąd odrzucił różne argumenty Komisji, dotyczące, po pierwsze, rozróżnienia, którego jej zdaniem należało dokonać do celów tej analizy pomiędzy pismami Komisji i pismami państw członkowskich, a po drugie, faktu, że przepisy szczególne dotyczące dostępu do dokumentów sądowych byłyby pozbawione sensu oraz dochodziłoby do ich obejścia, gdyby należało przyznać dostęp do pism procesowych sporządzonych przez państwo członkowskie w związku z postępowaniem sądowym.

23 W odniesieniu do tych argumentów Sąd w pierwszej kolejności stwierdził w pkt 92 zaskarżonego wyroku, że ze względu na odmienny kontekst sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541), wydanym w odniesieniu do sporu, którego przedmiotem było ujawnienie pism Komisji dotyczących zawisłych postępowań sądowych, i kontekst niniejszej sprawy rozważania dotyczące równości broni przedstawione w pkt 86 i 87 owego wyroku są pozbawione znaczenia w niniejszym przypadku.

24 W drugiej kolejności Sąd, po pierwsze, wskazał w pkt 102 zaskarżonego wyroku, że dokonując wykładni wyjątku dotyczącego ochrony postępowań sądowych przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, w swoim wyroku z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541), Trybunał w sposób dorozumiany uznał, że rozporządzenie to ma zastosowanie do pism Komisji. Po drugie, w pkt 103–105 zaskarżonego wyroku Sąd podkreślił, że włączenie spornych pism do zakresu stosowania wspomnianego rozporządzenia nie prowadziło do naruszenia celu przepisów szczególnych dotyczących dostępu do dokumentów odnoszących się do postępowań sądowych, ponieważ ochrona takich postępowań może być zapewniona w stosownym przypadku poprzez stosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret drugie tego samego rozporządzenia.

25 Wreszcie, w odniesieniu do kosztów Sąd stwierdził, że opublikowanie przez P. Breyera na stronie internetowej odpowiedzi Komisji na skargę oraz korespondencji pomiędzy P. Breyerem i Komisją dotyczącej tej publikacji stanowiło uczynienie niewłaściwego użytku z tych dokumentów, uzasadniające rozdział kosztów poniesionych przez P. Breyera po połowie pomiędzy P. Breyera i Komisję.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

26 Postanowieniami prezesa Trybunału, odpowiednio, z dnia 3 września i z dnia 6 października 2015 r. Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

27 W swoim odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie i oddalenie skargi wniesionej przez P. Breyera oraz o obciążenie go kosztami postępowania.

28 Patrick Breyer, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

Argumentacja stron

29 W jedynym zarzucie Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo poprzez stwierdzenie, iż art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE nie stoi na przeszkodzie stosowaniu rozporządzenia nr 1049/2001 do wniosku o udzielenie dostępu do sporządzonych przez państwo członkowskie w ramach postępowania sądowego dokumentów znajdujących się w posiadaniu Komisji, takich jak sporne pisma, przy uwzględnieniu szczególnego charakteru takich dokumentów.

30 Zdaniem Komisji pismo złożone przez instytucję Unii przed sądami Unii ma „podwójny charakter", ponieważ jest objęte jednocześnie prawem powszechnego dostępu do dokumentów instytucji ustanowionym w art. 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE i wyjątkiem dotyczącym dokumentów związanych z działalnością orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewidzianym w akapicie czwartym tego przepisu. Zdaniem Komisji Trybunał uwzględnił ów „podwójny charakter", wydając orzeczenie, pod kątem rozporządzenia nr 1049/2001, w kwestii dostępu do pism Komisji będącego przedmiotem sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541). Komisja uważa natomiast, że dokumenty mające związek z działalnością orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które nie zostały sporządzone przez instytucję, nie mają takiego „podwójnego charakteru" i że niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst inny niż kontekst, w jakim został wydany ów wyrok, zarówno ze względu na okoliczności faktyczne, ponieważ dotyczy pism sporządzonych przez państwo członkowskie, jak i ze względu na okoliczności prawne, ponieważ ramy prawne zostały zmienione wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony.

31 W odniesieniu do tego ostatniego punktu Komisja podkreśla, że art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE zakazuje prawodawcy Unii rozciągania, poprzez rozporządzenie wydane na podstawie akapitu drugiego tego przepisu, prawa dostępu do dokumentów instytucji na dokumenty mające związek z działalnością orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Komisja nie twierdzi, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma mocy prawnej, i przyznaje, że ważność aktów Unii należy oceniać z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego z chwili wydania tych aktów, uważa jednak, że ze względu na art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE Sąd powinien był interpretować wąsko art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Powinien był on stwierdzić, że owo rozporządzenie nie ma zastosowania do dokumentów związanych ze wspomnianą działalnością orzeczniczą, jeżeli dokumenty te nie zostały sporządzone przez instytucję.

32 Królestwo Hiszpanii i Republika Francuska popierają argumentację Komisji, natomiast P. Breyer, popierany przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, interwenientów w pierwszej instancji, broni tezy przeciwnej.

Ocena Trybunału

33 Na wstępie należy stwierdzić, że w swoim jedynym zarzucie Komisja podważa dokonaną przez Sąd ocenę dotyczącą samego zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001 do złożonych przez P. Breyera do tej instytucji wniosków o udzielenie dostępu do spornych pism, nie odnosząc się do odrębnej i nieprzedstawionej Trybunałowi w ramach tego odwołania kwestii dotyczącej tego, czy dostęp do owych pism powinien – bądź też ewentualnie nie powinien – zostać udzielony na podstawie przepisów tego rozporządzenia.

34 Ów jedyny zarzut dotyczy wpływu art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE na wykładnię i zakres stosowania rozporządzenia nr 1049/2001. Aby ocenić zasadność argumentów podniesionych w tym względzie przez Komisję, należy zbadać w pierwszej kolejności zakres stosowania wspomnianego rozporządzenia wynikający z jego brzmienia.

35 Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w związku z art. 1 lit. a) tego aktu rozporządzenie to stosuje się do wszystkich dokumentów przechowywanych przez Parlament, Radę lub Komisję, to jest dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez te instytucje i pozostających w ich posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii. Zgodnie z art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 „dokument" oznacza „wszelkie treści […] dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji".

36 Należy dodać, że art. 3 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje wyraźnie, że prawo dostępu do dokumentów przechowywanych przez Parlament, Radę i Komisję obejmuje nie tylko dokumenty sporządzane przez te instytucje, ale również dokumenty otrzymywane przez nie od stron trzecich, wśród których znajdują się także państwa członkowskie (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 55).

37 Zatem zakres stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 jest określony poprzez odniesienie do wymienionych w nim instytucji, nie zaś do szczególnych kategorii dokumentów, ani, jak zostało to już wskazane przez Trybunał (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 56), do autora dokumentu przechowywanego przez jedną z tych instytucji.

38 W tym kontekście okoliczność, że dokumenty przechowywane przez jedną z instytucji, o których mowa w rozporządzeniu nr 1049/2001, zostały sporządzone przez państwo członkowskie i mają związek z postępowaniami sądowymi, nie może wykluczać takich dokumentów z zakresu stosowania tego rozporządzenia. Po pierwsze, okoliczność, iż rozporządzenie nr 1049/2001 nie ma zastosowania do wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie oznacza bowiem, że dokumenty związane z działalnością orzeczniczą tej instytucji nie wchodzą z zasady w zakres stosowania tego rozporządzenia, jeżeli takie dokumenty znajdują się w posiadaniu instytucji Unii wymienionych w owym rozporządzeniu, takich jak Komisja.

39 Po drugie, Trybunał miał już okazję stwierdzić, że ochrona uzasadnionych interesów państw członkowskich w odniesieniu do takich dokumentów może zostać zapewniona za pomocą wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 83).

40 W tym względzie rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje przepisy mające określić obiektywne granice interesu publicznego lub prywatnego, który może uzasadniać odmowę ujawnienia dokumentów (wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 57), między innymi art. 4 ust. 2 tiret drugie wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z którym instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w szczególności w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę postępowania sądowego, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.

41 W tym kontekście należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541), Trybunał uznał istnienie ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie pism procesowych złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego narusza ochronę tego postępowania w rozumieniu z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 tak długo, jak długo rozpatrywane postępowanie jest zawisłe. To ogólne domniemanie poufności stosuje się również do pism złożonych przez państwo członkowskie w ramach takiego postępowania.

42 Jednocześnie, jak uściślił Trybunał, istnienie takiego domniemania nie wyklucza możliwości wykazania przez podmiot zainteresowany, że dany dokument, o którego ujawnienie wniesiono, nie jest objęty zakresem tego domniemania (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 103).

43 Ponadto jeśli chodzi o pisma sporządzone przez państwo członkowskie, należy przypomnieć, tak jak uczynił to Sąd w pkt 97 zaskarżonego wyroku, powołując się na właściwe w tym względzie orzecznictwo, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, stanowiący, iż państwo członkowskie może wnieść do instytucji o nieujawnianie pochodzącego od niego dokumentu bez jego wcześniejszej zgody, daje państwu członkowskiemu możliwość wzięcia udziału w wydaniu decyzji przez instytucję i określa proces decyzyjny mający na celu ustalenie, czy wyjątki przedmiotowe wymienione w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia stoją na przeszkodzie udzieleniu dostępu do rozpatrywanego dokumentu, również w przypadku pism sporządzonych w ramach postępowania sądowego. Jednak art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie przyznaje państwu członkowskiemu ogólnego i bezwarunkowego prawa weta, skutkującego dyskrecjonalnym sprzeciwem wobec ujawnienia dokumentów przez nie wydanych i przechowywanych przez instytucję.

44 W niniejszym przypadku bezsporne jest, że sporne pisma znajdują się w posiadaniu Komisji. Ponadto, jak słusznie stwierdził Sąd w pkt 51 i 52 zaskarżonego wyroku, okoliczność, iż Komisja otrzymała owe pisma od Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie zaś od państwa członkowskiego, którego one dotyczą, nie ma żadnego wpływu na określenie samego zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001.

45 Jeśli chodzi o okoliczność, na którą powołuje się Komisja, że ani statut Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ani regulaminy postępowania przed sądami Unii nie przewidują prawa dostępu osób trzecich do pism złożonych w ramach postępowań sądowych, to oczywiście powinna ona zostać uwzględniona przy wykładni wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 100), jednak nie może wyłączać stosowania wspomnianego rozporządzenia do wniosków o udzielenie dostępu do pism sporządzonych przez państwo członkowskie w ramach postępowania sądowego przed sądem Unii, które znajdują się w posiadaniu Komisji.

46 W tej sytuacji zgodnie z rozporządzeniem nr 1049/2001 sporne pisma wchodzą w zakres stosowania tego rozporządzenia jako „dokumenty przechowywane przez instytucję” w rozumieniu art. 2 ust. 3 tego aktu.

47 Co się tyczy w drugiej kolejności argumentu Komisji, zgodnie z którym art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE, wprowadzony do prawa pierwotnego w następstwie wejścia w życie traktatu z Lizbony, uniemożliwia prawodawcy Unii ustanowienie prawa dostępu dla dokumentów związanych z działalnością orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które nie zostały sporządzone przez instytucję, tak iż jedyną dopuszczalną wykładnią art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 jest wykładnia wykluczająca takie dokumenty z zakresu stosowania tego rozporządzenia, to należy zbadać ogólną systematykę i cele art. 15 ust. 3 TFUE.

48 Zgodnie z art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podlega systemowi dostępu do dokumentów instytucji, o którym mowa w akapicie pierwszym tego przepisu, tylko kiedy wykonuje on swoje funkcje administracyjne. Oznacza to, że warunki określające dostęp do dokumentów przechowywanych przez ową instytucję, które odnoszą się do jej działalności orzeczniczej, nie mogą być określane w rozporządzeniach wydanych na mocy art. 15 ust. 3 akapit drugi TFUE, przy czym dostęp do jej dokumentów o charakterze administracyjnym jest regulowany decyzją tej instytucji z dnia 11 grudnia 2012 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach jego działalności administracyjnej (Dz.U. 2013, C 38, s. 2), zastąpionej decyzją z dnia 11 października 2016 r. (Dz.U. 2016, C 445, s. 3).

49 Niemniej jednak brak zastosowania systemu dostępu do dokumentów przewidzianego w art. 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kiedy ten wykonuje funkcje orzecznicze, nie stoi na przeszkodzie stosowaniu tego systemu do instytucji, do której postanowienia

art. 15 ust. 3 TFUE i rozporządzenia nr 1049/2001 mają w pełni zastosowanie, takiej jak Komisja, kiedy przechowuje ona dokumenty sporządzone przez państwo członkowskie, takie jak sporne pisma, w związku z postępowaniami sądowymi.

50 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał wyjaśnił w następstwie wejścia w życie traktatu z Lizbony, że wprowadzenie art. 15 TFUE, który zastąpił art. 255 WE, poszerzyło zakres stosowania zasady przejrzystości w prawie Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 81).

51 W odróżnieniu od art. 255 WE, którego zakres stosowania był ograniczony do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji, art. 15 ust. 3 TFUE przewiduje obecnie prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, w tym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, kiedy wykonują one swoje funkcje administracyjne. Wbrew temu, co w istocie twierdzi Komisja, nic nie pozwala twierdzić, że rozszerzenie wspomnianego prawa w celu objęcia działalności administracyjnej tych ostatnich idzie w parze z wprowadzeniem jakiegokolwiek ograniczenia zakresu stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 w odniesieniu do dokumentów pochodzących od państwa członkowskiego, takich jak sporne pisma, przechowywanych przez Komisję w związku z postępowaniem sądowym przed Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

52 Szeroka wykładnia zasady dostępu do dokumentów instytucji Unii została zresztą potwierdzona z jednej strony przez art. 15 ust. 1 TFUE, który przewiduje w szczególności, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości, zasady potwierdzonej również w art. 1 akapit drugi TUE i w art. 298 TFUE, jak też z drugiej strony przez potwierdzenie prawa dostępu do dokumentów w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W świetle tych postanowień prawa pierwotnego potwierdzających cel, jakim jest otwarta administracja europejska, art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE nie może być interpretowany, wbrew temu, co twierdzi Komisja, jako ustanawiający wymóg wąskiego rozumienia zakresu stosowania rozporządzenia nr 1049/2001, którego konsekwencją byłoby wykluczenie dokumentów sporządzonych przez państwa członkowskie, takich jak sporne pisma, z zakresu stosowania tego rozporządzenia, kiedy są one przechowywane przez Komisję.

53 Co się tyczy podkreślanego przez Komisję ryzyka obejścia zasad postępowania, o których mowa w pkt 45 niniejszego wyroku, należy przypomnieć, że ograniczenia dotyczące dostępu do dokumentów o charakterze sądowniczym, czy to przewidziane na podstawie art. 255 WE, zastąpionego przez art. 15 TFUE, czy na mocy rozporządzenia nr 1049/2001, służą temu samemu celowi, mianowicie zapewnieniu, że prawo dostępu do dokumentów instytucji będzie wykonywane bez uszczerbku dla ochrony postępowań sądowych, która to ochrona wymaga w szczególności zapewnienia przestrzegania zasady równości broni i zasady prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 84, 85).

54 Zważywszy, iż rozporządzenie nr 1049/2001 pozwala odmówić, w razie potrzeby, ujawnienia dokumentów związanych z postępowaniami przed sądami Unii i tym samym zapewnić ochronę takich postępowań sądowych, jak wynika z pkt 40–42 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE nie wymaga, wbrew temu, co w istocie podnosi Komisja, wykładni, zgodnie z którą pisma sporządzone przez państwo członkowskie i przechowywane przez Komisję, takie jak sporne pisma, muszą koniecznie zostać wyłączone z zakresu stosowania tego rozporządzenia. Jako że w ten sposób zapewniona jest bowiem ochrona postępowań sądowych zgodnie z celem art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE, skuteczność (effet utile) tego przepisu nie jest zagrożona.

55 W tej sytuacji Sąd słusznie uznał, w szczególności w pkt 80 zaskarżonego wyroku, że sporne pisma nie są, podobnie jak pisma samej Komisji, objęte wykluczeniem z zakresu prawa dostępu do dokumentów przewidzianym w art. 15 ust. 3 akapit czwarty TFUE.

56 W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając w pkt 113 owego wyroku, że sporne pisma były objęte zakresem stosowania art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, i uchylając wobec tego decyzję Komisji z dnia 3 kwietnia 2012 r. odmawiającą udzielenia P. Breyerowi dostępu do wspomnianych pism.

57 Z powyższego wynika, że odwołanie Komisji powinno zostać oddalone.

W przedmiocie kosztów

58 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

59 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

60 Zgodnie z art. 138 § 3 tego regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.

61 W niniejszym przypadku, chociaż odwołanie wniesione przez Komisję nie zostało uwzględnione, bezsporne jest, że P. Breyer, który wniósł o obciążenie Komisji kosztami postępowania, opublikował na stronie internetowej zanonimizowane wersje pism wymienionych w ramach niniejszego postępowania odwoławczego.

62 Tymczasem, jak wynika z art. 171 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, odwołanie doręcza się pozostałym stronom w danej sprawie przed Sądem. Pisma procesowe przekazane w ten sposób stronom w sprawie przed Trybunałem nie są publicznie dostępne. Wobec tego opublikowanie przez P. Breyera bez pozwolenia na stronie internetowej pism dotyczących niniejszego postępowania stanowi uczynienie niewłaściwego użytku z pism procesowych, które mogło zaszkodzić prawidłowemu administrowaniu wymiarem sprawiedliwości i które należy uwzględnić przy rozdziale kosztów poniesionych w ramach niniejszego postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 92, 93, 97–99).

63 W tej sytuacji należy obciążyć Komisję, oprócz jej własnych kosztów, połową związanych z niniejszym odwołaniem kosztów poniesionych przez P. Breyera, których drugą połowę ponosi ten ostatni.

64 Ponadto, w zakresie, w jakim P. Breyer podważa w swojej odpowiedzi na odwołanie rozumowanie Sądu dotyczące rozdziału kosztów postępowania w pierwszej instancji zawarte w pkt 119 zaskarżonego wyroku, w szczególności w zakresie, w jakim Sąd stwierdził, że strona, której udzielono dostępu do akt postępowania innych stron, może wykorzystać to prawo tylko w celu obrony własnych interesów, z wyłączeniem każdego innego celu, takiego jak wywołanie publicznej krytyki dotyczącej argumentów podniesionych przez inne strony postępowania, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z art. 174 regulaminu postępowania przez Trybunałem żądania odpowiedzi na odwołanie mają na celu uwzględnienie lub oddalenie, w całości lub w części, odwołania.

65 Ponieważ jednak żądania odwołania Komisji nie dotyczą kwestii rozdziału kosztów w zaskarżonym wyroku, owo żądanie P. Breyera jest niedopuszczalne.

66 Wreszcie, art. 140 § 1 wspomnianego regulaminu, mający zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, przewiduje, że państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W niniejszym przypadku należy orzec, że Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji ponoszą własne koszty związane z postępowaniem odwoławczym.

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

1) **Odwołanie zostaje oddalone.**

2) **Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, połowę kosztów poniesionych przez Patricka Breyera.**

3) **Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji ponoszą własne koszty.**

Podpisy