Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 22 maja 2012 r.*

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dokumenty dotyczące umowy LIEN 97-2011 — Częściowa odmowa dostępu — Określenie przedmiotu wniosku wstępnego — Wyjątek dotyczący ochrony prywatności i integralności osoby fizycznej — Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji — Zasada dobrej administracji — Konkretna analiza każdego dokumentu — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-300/10

Internationaler Hilfsfonds eV, z siedzibą w Rosbach (Niemcy), reprezentowana przez adwokata H. Kalteneckera,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez P. Costę de Oliveirę oraz T. Scharfa, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokata R. van der Houta,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 29 kwietnia 2010 r. odmawiającej skarżącej pełnego dostępu do akt dotyczących umowy LIEN 97-2011,

SĄD (czwarta izba),

w składzie: I. Pelikánová, prezes, K. Jürimäe (sprawozdawca) i M. van der Woude, sędziowie,

sekretarz: T. Weiler, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 września 2011 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

1 Skarżąca, Internationaler Hilfsfonds eV, jest pozarządową organizacją prawa niemieckiego zajmującą się pomocą humanitarną. W dniu 28 kwietnia 1998 r. podpisała ona z Komisją Wspólnot Europejskich umowę LIEN 97-2011 w sprawie współfinansowania organizowanego przez nią w Kazachstanie programu pomocy medycznej.

2 W dniu 1 października 1999 r. Komisja rozwiązała jednostronnie umowę LIEN 97-2011 i w następstwie tego rozwiązania w dniu 6 sierpnia 2001 r. poinformowała skarżącą o wydanej decyzji w sprawie zwrotu określonej kwoty wypłaconej jej w ramach wykonania tej umowy.

3 W dniu 9 marca 2002 r. skarżąca wystąpiła do Komisji na podstawie przepisów 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) z wnioskiem o udostępnienie jej dokumentów dotyczących umowy LIEN 97-2011.

4 Pismem z dnia 8 lipca 2002 r. Komisja przesłała skarżącej wykaz dokumentów (zwane dalej „pismem z dnia 8 lipca 2002 r."). Opierając się na przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, Komisja częściowo nie uwzględniła w tym piśmie wniosku skarżącej.

5 Ponieważ wniosek skarżącej został uwzględniony tylko częściowo, pismem z dnia 11 lipca 2002 r. zwróciła się ona do przewodniczącego Komisji o uzyskanie pełnego dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011. Ze względu na to, że wniosek ten nie został w pełni uwzględniony, skarżąca wniosła skargę do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, zarejestrowaną pod sygnaturą 1874/2003/GG (zwaną dalej „skargą 1874/2003/GG"), zawiadamiając, że Komisja odmówiła zapewnienia jej pełnego dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

6 Po przekazaniu przez Rzecznika Praw Obywatelskich projektu zalecenia z dnia 15 lipca 2004 r. skierowanego do Komisji oraz po otrzymaniu przez niego szczegółowej opinii skierowanej w dniach 12 i 21 października 2004 r. przez Komisję Rzecznik Praw Obywatelskich wydał w dniu 14 grudnia 2004 r. ostateczną decyzję, w której w krytycznych uwagach stwierdził, że fakt, iż Komisja nie przedstawiła istotnych powodów mogących uzasadnić jej odmowę udzielenia skarżącej dostępu do szeregu dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, stanowi przypadek nieprawidłowego działania administracji.

7 Opierając się na wnioskach zawartych w ostatecznej decyzji Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 14 grudnia 2004 r., skarżąca w dniu 22 grudnia 2004 r. skierowała do przewodniczącego Komisji kolejny wniosek o udostępnienie wszystkich dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011. Pismem z dnia 14 lutego 2005 r. Komisja udzieliła odpowiedzi na ten wniosek i na tej podstawie postanowiła nie udostępniać skarżącej dokumentów innych niż te, które zostały jej już udostępnione.

8 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 kwietnia 2005 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 14 lutego 2005 r., która została zarejestrowana pod sygnaturą T-141/05. W następstwie podniesienia przez Komisję zarzutu niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, wyrokiem z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie T-141/05 Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, niepublikowanym w Zbiorze, Sąd odrzucił skargę skarżącej jako niedopuszczalną.

9 W wyniku odwołania wniesionego przez skarżącą na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości wyrokiem z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-669, Trybunał uchylił ww. w pkt 8 wyrok z dnia 5 czerwca 2008 r. w sprawie Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, oddalił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję przed Sądem i przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania w celu wydania orzeczenia w przedmiocie żądań skarżącej zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 14 lutego 2005 r. odmawiającej jej dostępu do spornych dokumentów. Przekazana Sądowi sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą T-141/05 RENV.

10 W czerwcu 2009 r. Komisja wniosła do tribunal de première instance de Bruxelles skargę celem uzyskania zwrotu części pierwszej transzy wypłaty, której dokonała w ramach umowy LIEN 97-2011. Postępowanie w sprawie o sygnaturze 00004913/IJ/LB/29 jest obecnie w toku przed wskazanym sądem krajowym.

11 Pismami z dnia 28 i 31 sierpnia 2009 r. skarżąca złożyła, na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, kolejny wniosek o udostępnienie wszystkich dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 (zwany dalej „wnioskiem wstępnym”).

12 Pismem z dnia 9 października 2009 r. Komisja udzieliła odpowiedzi na wniosek wstępny (zwanej dalej „odpowiedzią wstępną”), wyjaśniając, że ze względu na czas, jaki upłynął od wydania decyzji dotyczącej wniosku skarżącej z dnia 22 grudnia 2004 r. o udostępnienie wszystkich dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, będącego przedmiotem skargi w sprawie T-141/05, Komisja ponownie zbadała każdy z dokumentów znajdujących się w tej części akt, których nie przekazano, i po zakończeniu tego badania postanowiła udzielić dostępu w szerszym zakresie, ale nie do wszystkich dokumentów.

13 Pismem z dnia 15 października 2009 r. zarejestrowanym przez Komisję w dniu 19 października 2009 r. skarżąca złożyła, na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, wniosek, w którym zwróciła się do Komisji o ponowne rozpatrzenie odpowiedzi wstępnej (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym”).

14 W dniu 10 listopada 2009 r. Komisja przedłużyła termin przewidziany na odpowiedź na wniosek potwierdzający.

15 Pismem z dnia 1 grudnia 2009 r. Komisja najpierw wskazała, że ponieważ wniosek potwierdzający wymagał dokładnego zbadania wielu istotnych dokumentów, a dyskusje na ten temat prowadzone z innymi służbami jeszcze się nie zakończyły, nie jest ona niestety w stanie odpowiedzieć na wniosek w sposób ostateczny.

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 1 lutego 2010 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji, obejmującą, po pierwsze, pismo z dnia 9 października 2009 r., a po drugie, pismo z dnia 1 grudnia 2009 r.; skargę tę zarejestrowano pod sygnaturą T-36/10.

17 Decyzją z dnia 29 kwietnia 2010 r. Komisja za pośrednictwem sekretariatu generalnego odpowiedziała na wniosek potwierdzający (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

18 W pierwszej kolejności, w tytule 2 zaskarżonej decyzji, „Dokumenty, których dotyczy wniosek potwierdzający”, Komisja stwierdza, że wniosek potwierdzający zawierał, po pierwsze, zasadniczo wniosek o dostęp do dokumentów określonych we wniosku wstępnym, mianowicie „dokumentów, które dotyczyły [umowy LIEN 97-2011]”, do których skarżąca nie miała dostępu, i po drugie, wniosek o dostęp do dokumentów dodatkowych dotyczących „wymiany tak zwanej korespondencji wewnętrznej AIDCO z innymi dyrekcjami generalnymi, których LIEN zupełnie nie dotyczyła” (zwanych dalej „dokumentami dodatkowymi”). Komisja uważa jednak, że ponieważ wniosek o dostęp do dokumentów dodatkowych został złożony po raz pierwszy na etapie wniosku potwierdzającego,

stanowi on nowy wniosek. Komisja wyjaśnia zatem, że zaskarżona decyzja „dotyczy tylko dokumentów znajdujących się w części 1, 2, 3 i 4 akt odnoszących się do rozwiązania [umowy LIEN 97-2011] i które nie zostały ujawnione pismem z dnia 9 października 2009 r. wysłanym w odpowiedzi [na wniosek wstępny] przez dyrekcję generalną AIDCO".

19 W drugiej kolejności, wciąż w tym samym tytule zaskarżonej decyzji, Komisja wskazuje, że w następstwie wniosku potwierdzającego dokumenty nieujawnione, określone w tabeli zamieszczonej w załączniku do zaskarżonej decyzji, zostały starannie zbadane. Komisja wyjaśnia:

— po pierwsze, że owa tabela jest podzielona na trzy części gromadzące trzy kategorie dokumentów, mianowicie z jednej strony dokumenty włączone do akt 1–3, które składają się na akta dotyczące umowy LIEN 97-2011, z drugiej strony dokumenty włączone do akt 4 części I i wreszcie dokumenty włączone do akt 4 części II;

— po drugie, iż w odniesieniu do każdego dokumentu wskazanego w owej tabeli dokumenty te są dostępne bądź w sposób nieograniczony (AI), bądź częściowo (AP), lub też nie są dostępne (NA);

— po trzecie, że jeżeli podjęto decyzję, iż określony dokument nie jest dostępny w sposób nieograniczony, określa się przepisy rozporządzenia nr 1049/2001, na których opiera się ta decyzja;

— po czwarte, iż w odniesieniu do dokumentów lub określonych części dokumentów nieobjętych przedmiotem wniosku wstępnego (zwanym dalej „przedmiotem wniosku wstępnego") lub zakresem zastosowania rozporządzenia nr 1049/2001 (zwanym dalej „zakresem zastosowania rozporządzenia") dokumenty te zostały nazwane dokumentami będącymi poza zakresem (HC).

20 W trzeciej kolejności, w pkt 3 zaskarżonej decyzji, Komisja przedstawia swe uwagi dotyczące wniosku potwierdzającego.

21 Po pierwsze, w podtytule 3.1, „Dokumenty poza zakresem zastosowania", przedstawia ona powody, dla których niektóre dokumenty całkowicie lub częściowo nie są objęte przedmiotem wniosku wstępnego lub nie należą do zakresu zastosowania rozporządzenia, i wskazuje owe dokumenty.

22 Po drugie, w podtytule 3.2, „Dokumenty, do których udzielono ograniczonego dostępu", z jednej strony Komisja określa dokumenty należące do kategorii spornych dokumentów. Z drugiej strony szczegółowo wyjaśnia, iż niektóre z tych dokumentów zawierają części, które zostały ukryte – bądź to z tego powodu, że nie są objęte przedmiotem wniosku wstępnego, bądź też z tego powodu, że nie należą do zakresu zastosowania rozporządzenia. Komisja wreszcie określa szereg dokumentów lub części dokumentów, które brzmią identycznie jak inne dokumenty lub części dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

23 Po trzecie, w podtytule 3.3, „Dokumenty, do których udzielono częściowego dostępu", z jednej strony Komisja określa dokumenty objęte tym nagłówkiem. Z drugiej strony wyjaśnia ona, że nieujawnione części tych dokumentów zostały ukryte bądź to z tego względu, że objęte są jednym z wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, bądź też z tego względu, że znajdują się poza zakresem zastosowania rozporządzenia lub przedmiotu wniosku wstępnego. Wreszcie Komisja określa ponownie szereg dokumentów lub części dokumentów, które brzmią identycznie jak inne dokumenty lub części dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

24 Po czwarte, w podtytule 3.4, „Dokumenty, do których nie może być udzielony dostęp", z jednej strony Komisja określa dokumenty należące do kategorii spornych dokumentów. Z drugiej strony wyjaśnia ona, że tabela zamieszczona w załączniku do zaskarżonej decyzji, w zakresie, w jakim dotyczy tych dokumentów, zawiera również odesłanie do wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia

nr 1049/2001, które uwzględniono w odniesieniu do tych dokumentów. Wreszcie Komisja określa szereg dokumentów lub części dokumentów, które brzmią identycznie jak inne dokumenty lub części dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

25 W czwartej kolejności, w pkt 4 zaskarżonej decyzji, Komisja przedstawia przyczyny odmowy pełnego dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 oparte na rozporządzeniu nr 1049/2001, mianowicie z jednej strony – w pkt 4.1 zaskarżonej decyzji – ochronę procesu podejmowania decyzji na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, a z drugiej strony – w pkt 4.2 zaskarżonej decyzji – ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

26 W piątej kolejności, w pkt 5 zaskarżonej decyzji, Komisja dokonuje oceny istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu dokumentów, do których na tym etapie analizy wniosku o dostęp częściowo lub całkowicie odmówiono dostępu. Z jednej strony Komisja stwierdziła, że ujawnienie żądanych dokumentów może stanowić interes indywidualny, na który powoływał się wnioskodawca, a nie nadrzędny interes publiczny. Z drugiej strony nie uważa ona, że interes publiczny przejrzystości może w niniejszym przypadku uzasadniać udzielenie dostępu do dokumentów chronionych wyjątkami uwzględnionymi w pkt 4 zaskarżonej decyzji w celu odmowy ich ujawnienia.

27 Postanowieniem z dnia 24 marca 2011 r. Sąd uznał skargę wniesioną w sprawie T-36/10 za oczywiście niedopuszczalną w części dotyczącej decyzji Komisji z dnia 9 października 2009 r. oraz bezprzedmiotową w części dotyczącej dorozumianej decyzji odmownej zawartej w piśmie Komisji z dnia 1 grudnia 2009 r. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 29 kwietnia 2011 r. skarżąca wniosła odwołanie od postanowienia Sądu z dnia 24 marca 2011 r. na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, zarejestrowane pod sygnaturą C-208/11 P.

28 Postanowieniem z dnia 21 września 2011 r. Sąd uznał, że w następstwie utraty interesu prawnego skarżącej należy umorzyć postępowanie w sprawie T-141/05 RENV. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 2 listopada 2011 r. skarżąca wniosła odwołanie od postanowienia Sądu z dnia 21 września 2011 r. na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, zarejestrowane pod sygnaturą C-554/11 P.

Przebieg postępowania

29 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 9 lipca 2010 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 29 lipca 2010 r., opierając się na przepisach art. 48 § 2 regulaminu postępowania, skarżąca wniosła do Sądu o uwzględnienie uzasadnienia wyroku, który wydał on po wniesieniu skargi.

31 Postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2011 r., zgodnie z art. 65 lit. b), art. 66 § 1 i art. 67 § 3 akapit trzeci regulaminu postępowania, został zastosowany pierwszy środek dowodowy, nakazujący Komisji przedstawienie kopii wersji poufnej wszystkich dokumentów zaklasyfikowanych w zaskarżonej decyzji do trzech następujących kategorii, mianowicie z jednej strony dokumentów, których treść jest „poza zakresem zastosowania" (pkt 3.1 zaskarżonej decyzji), z drugiej strony dokumentów, do których udzielono częściowego dostępu (pkt 3.3 zaskarżonej decyzji), i wreszcie dokumentów, do których nie może być przyznany dostęp (pkt 3.4 zaskarżonej decyzji), z zastrzeżeniem, że nie zostaną one ujawnione skarżącej w ramach niniejszego postępowania.

32 Pismem z dnia 10 maja 2011 r. Komisja odpowiedziała na środek dowodowy zawarty w postanowieniu z dnia 14 kwietnia 2011 r. Jednakże Sąd uznał, że odpowiedź ta nie czyniła zadość – ani formalnie, ani materialnie – celowi tego środka.

33 Dlatego też postanowieniem z dnia 25 maja 2011 r., zgodnie z art. 67 § 3 akapit trzeci regulaminu postępowania, zastosowano drugi środek dowodowy, ponownie nakazujący Komisji przedstawienie, zgodnie ze schematem prezentacji wskazanym w pkt 2 sentencji tego postanowienia, kopii wersji poufnej wszystkich dokumentów zaklasyfikowanych w zaskarżonej decyzji do trzech kategorii określonych w pkt 3.1, 3.3 i 3.4 zaskarżonej decyzji, z zastrzeżeniem, że nie zostaną one ujawnione skarżącej w ramach niniejszego postępowania (zwany dalej „drugim środkiem dowodowym").

34 W dniu 8 czerwca 2011 r. Sąd, w ramach środków organizacji postępowania, wystosował do stron żądania udzielenia informacji, na które Komisja odpowiedziała pismem z dnia 15 czerwca 2011 r., a skarżąca – pismem z dnia 21 czerwca 2011 r.

35 Pismem z dnia 9 czerwca 2011 r. Komisja odpowiedziała i spełniła drugi środek dowodowy zawarty w postanowieniu z dnia 25 maja 2011 r.

36 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 lipca 2011 r. skarżąca, opierając się na przepisach art. 48 § 2 regulaminu postępowania, wniosła o zezwolenie na podniesienie nowego zarzutu, którego podstawą są okoliczności prawne ujawnione dopiero w toku postępowania.

37 W następstwie zarządzonego na rozprawie środka organizacji postępowania Komisja przekazała Sądowi kopię odpowiedzi wstępnej, zawartej w piśmie z dnia 9 października 2009 r.

Żądania stron

38 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

39 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako w części niedopuszczalnej i oddalenie skargi jako w całości bezzasadnej;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności treści pism złożonych przez skarżącą w sekretariacie Sądu w dniach 29 lipca 2010 r. i 11 lipca 2011 r.

40 W pismach z dnia 29 lipca 2010 r. i 11 lipca 2011 r. skarżąca zasadniczo, opierając się na przepisach art. 48 § 2 regulaminu postępowania, wyraźnie albo w sposób dorozumiany twierdziła, że podniosła dwa nowe zarzuty. Zgodnie z art. 48 § 2 akapit trzeci regulaminu postępowania należy ocenić dopuszczalność tych dwóch zarzutów.

41 Po pierwsze, w odniesieniu do treści pisma z dnia 29 lipca 2010 r. należy przypomnieć, że z art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania wyraźnie wynika, iż zarzuty podniesione na etapie skargi powinny być przedstawione w sposób zwięzły. W związku z tym w braku w art. 48 § 2 regulaminu postępowania szczególnego uregulowania dotyczącego wymogów formalnych przedstawienia nowego zarzutu podniesionego w toku postępowania należy uznać, że art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania stosuje się również do takiego zarzutu.

42 Tymczasem w piśmie z dnia 29 lipca 2010 r. skarżąca utrzymuje, że w wyroku z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie T-111/07 Agrofert Holding przeciwko Komisji, niepublikowanym w Zbiorze, Sąd odrzucił argumenty Komisji, takie same jak argumenty podniesione w zaskarżonej decyzji, oparte na wyjątkach wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Skarżąca natomiast w żadnym momencie nie wskazuje dokładnie punktów ww. wyroku w sprawie Agrofert Holding przeciwko Komisji, które uważa za mające znaczenie dla sprawy. Przeciwnie, poprzestaje ona na wezwaniu Sądu do zbadania, czy ustalenia, jakich dokonano w tym wyroku, stosuje się odpowiednio w niniejszej sprawie.

43 W tym stanie rzeczy, bez konieczności orzekania w kwestii, czy zaistniały nowe okoliczności umożliwiające przedstawienie nowego zarzutu w rozumieniu art. 48 § 2 regulaminu postępowania, należy uznać, że treść pisma z dnia 29 lipca 2010 r. nie spełnia wymogów formalnych, zgodnie z którymi winien być podniesiony zarzut, ustanowionymi w art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania. W związku z tym treść wskazanego pisma należy uznać za niedopuszczalną.

44 Po drugie, w odniesieniu do treści pisma z dnia 11 lipca 2011 r. należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyrok wyłącznie potwierdzający sytuację prawną, którą skarżący znał co do zasady w chwili wniesienia przez niego skargi, nie może być uznany za nową okoliczność umożliwiającą przedstawienie nowego zarzutu (wyrok Trybunału z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie 11/81 Dürbeck przeciwko Komisji, Rec. s. 1251, pkt 17; wyroki Sądu z dnia 12 lipca 2001 r.: w sprawie T-2/99 T. Port przeciwko Radzie, Rec. s. II-2093, pkt 57; w sprawie T-3/99 Banatrading przeciwko Radzie, Rec. s. II-2123, pkt 49).

45 W niniejszej sprawie, w piśmie z dnia 11 lipca 2011 r., skarżąca powołuje się na wyrok Sądu z dnia 7 czerwca 2011 r. w sprawie T-471/08 Toland przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. II-2717, którego uzasadnienie streszcza. W owym streszczeniu w pierwszej kolejności sama skarżąca przypomina utrwalone orzecznictwo, które zostało przytoczone w tym wyroku. W drugiej kolejności przedstawia ona rozwiązania merytoryczne przyjęte w ww. wyroku w sprawie Toland przeciwko Parlamentowi, które uważa za możliwe do zastosowania w niniejszej sprawie.

46 W związku z tym należy zaznaczyć, że – w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 44 powyżej – ww. w pkt 45 wyrok w sprawie Toland przeciwko Parlamentowi, w zakresie, w jakim wyłącznie potwierdza on sytuację prawną co do zasady znaną skarżącej przy wnoszeniu przez nią skargi, nie może być uznany za nową okoliczność umożliwiającą przedstawienie nowego zarzutu. W rezultacie treść pisma z dnia 11 lipca 2011 r. należy uznać za niedopuszczalną.

Co do istoty

47 W uzasadnieniu skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty, dotyczące, po pierwsze, zasadniczo, oczywistego błędu w ocenie dotyczącego określenia przedmiotu wniosku wstępnego i, w następstwie, naruszenia ciążącego na Komisji obowiązku pełnej analizy tego wniosku, po drugie, naruszenia obowiązku uzasadnienia, po trzecie, naruszenia art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 i, po czwarte, naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia.

48 Po sformułowaniu uwag wstępnych w przedmiocie niniejszej sprawy Sąd przystąpi do badania zarzutu pierwszego, następnie zarzutów trzeciego i czwartego i wreszcie zarzutu drugiego.

Uwagi wstępne

49 Jak wynika z akapitu pierwszego zaskarżonej decyzji, zatytułowanego „Kontekst", Komisja wskazała, że „akta dotyczące umowy [...] LIEN 97-2011 składają się z czterech części", które określiła ona terminem akt, mianowicie:

— „Akta 1: [zawierające] dokumenty od formularza wniosku aż do sprawozdania z nadzoru działu pomocy technicznej (Technical Assistance Unit, TAU);

— Akta 2: [zawierające] dokumenty od drugiego sprawozdania okresowego aż do kwietnia 2000 r. – gabinet Pattena;

— Akta 3: [zawierające] głównie korespondencję od grudnia 1998 r. do czerwca 2002 r.;

— Akta 4: [zawierające] dokumenty wewnętrzne, w tym korespondencję Komisji z administracją wewnętrzną IBF International Consulting [...] i z Europejskim Centrum Wolontariatu [...]".

50 Co więcej, „Akta 4" akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 składają się z dwóch części, a mianowicie, jak wynika to z akapitu drugiego zaskarżonej decyzji, zatytułowanego „Kontekst":

— akta 4 część I: zawierają dokumenty, które wymieniono w piśmie z dnia 8 lipca 2002 r.;

— akta 4 część II: zawierają korespondencję elektroniczną wskazaną w szczegółowej opinii skierowanej w dniach 12 i 21 października 2004 r. przez Komisję do Rzecznika Praw Obywatelskich.

51 Ponadto w niniejszym wyroku termin „podczęść" służy określeniu – w wersji poufnej dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 włączonych do akt niniejszej sprawy w odpowiedzi na drugi środek dowodowy – fragmentów, które Komisja wskazuje w szczególności w tabeli zamieszczonej w załączniku do zaskarżonej decyzji pod nazwą „część" poprzedzoną numerem. Podobnie, termin „obramowanie" jest stosowany celem wskazania fragmentów, które zostały jasno odgraniczone przez Komisję, poprzez obramowanie ich czworokątem w tej wersji poufnej, i dla których Komisja szczegółowo wyjaśniła przyczyny odmowy ujawnienia treści [na przykład w świetle wyjątków określonych w art. 4 ust. 1 lit. b) i w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001].

52 Ponadto Sąd zaznacza, że w odniesieniu do niektórych dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, w przedmiocie których Komisja powołała się w zaskarżonej decyzji na przyczyny odmowy zapewnienia skarżącej pełnego dostępu do nich, przyczyny te nie zostały systematycznie powtórzone w wersji poufnej owych dokumentów załączonej do odpowiedzi Komisji na drugi środek dowodowy. Sąd stwierdza, że brak ten dotyczy następujących dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011:

— w odniesieniu do odmowy na podstawie okoliczności, że treść danego dokumentu znajduje się częściowo poza zakresem wniosku o dostęp do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, w aktach 1: dokument 2/1999;

— w odniesieniu do odmowy na podstawie wyjątku opartego na art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001:

  — w aktach 4 część I: dokument 19/1999 (podczęść 1);

  — w aktach 4 część II: dokument 14/1999;

— w odniesieniu do odmowy na podstawie wyjątku opartego na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001:

— w aktach 1: dokument 7/1999 (podczęść 2);

— w aktach 4 część I: dokumenty od 8/1999 do 11/1999, 13/1999 i 19/1999 (podczęść 1);

— w aktach 4 część II: dokumenty 7/1999, 8/1999, 12/1999 i 14/1999.

53 Jednakże co się tyczy dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wymienionych w pkt 52 powyżej, należy uznać, że ponieważ w zaskarżonej decyzji Komisja wyraźnie powołała się w ich przedmiocie na przyczynę odmowy ujawnienia ich treści, brak wskazania tej przyczyny podniesionej w tym samym punkcie nie pozwala uznać, iż Komisja zrezygnowała obecnie z powoływania się na nią. W braku wyraźnego wskazania takiej rezygnacji ze strony Komisji w odpowiedzi na drugi środek dowodowy nie można bowiem wykluczyć, że ów brak wskazania wynika ze zwykłego błędu pisarskiego. Dlatego w odniesieniu do dokumentów wymienionych w pkt 52 powyżej należy ocenić, czy nieujawnione dane tych dokumentów zawierają elementy, które pokrywają się z przedmiotem wyjątku wyraźnie uwzględnionego w zaskarżonej decyzji w celu odmowy ich ujawnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zasadniczo oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do określenia przedmiotu wniosku wstępnego i, w następstwie, naruszenia ciążącego na Komisji obowiązku pełnej analizy tego wniosku

54 Skarżąca utrzymuje, że jej wniosek wstępny miał na celu przyznanie jej dostępu z jednej strony do dokumentów zawartych w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, a z drugiej strony do dokumentów, których istnienie zostało ujawnione w sprawozdaniu sporządzonym w dniu 9 marca 2004 r. przez współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich (zwanego dalej „współpracownikiem Rzecznika Praw Obywatelskich") w ramach dochodzenia wszczętego wskutek złożenia skargi 1874/2003/GG, określonych we wniosku wstępnym za pomocą sformułowania „szereg [dokumentów] zawierających korespondencję i notatki sporządzone od 2002 r." (zwanych dalej „innymi dokumentami przekazanymi współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich"). Dlatego zdaniem skarżącej Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek pełnej analizy wniosku o nieograniczony dostęp do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

55 Komisja twierdzi, że dostępu do tych dodatkowych dokumentów nie zażądano we wniosku wstępnym, lecz, po raz pierwszy, we wniosku potwierdzającym. Dlatego też niniejsza skarga jest zdaniem Komisji niedopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy tych dokumentów. W każdym razie taki wniosek o dostęp jest zbyt ogólny i zbyt nieprecyzyjny, aby Komisja mogła odpowiedzieć na niego pozytywnie, o czym zresztą zawiadomiła ona skarżącą w piśmie z dnia 20 lipca 2010 r.

56 W niniejszej sprawie zarówno niedopuszczalność części skargi podniesiona przez Komisję, jak również zarzut pierwszy mają zasadniczo na celu sprawdzenie, czy Komisja słusznie nie odpowiedziała na wniosek o dostęp do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich.

57 Dlatego badanie podniesionej przez Komisję niedopuszczalności części skargi jest ściśle związane z zarzutem pierwszym, wobec czego należy na wstępie dokonać oceny zasadności tego zarzutu. Wynika z tego, że w przypadku gdy zarzut pierwszy byłby zasadny, podniesionego przez Komisję argumentu dotyczącego niedopuszczalności części skargi nie można byłoby uwzględnić.

58 W celu dokonania oceny zasadności zarzutu pierwszego należy najpierw określić przedmiot wniosku wstępnego.

W przedmiocie wniosku wstępnego

59 Przede wszystkim należy zaznaczyć, że we wniosku wstępnym skarżąca opierała się wyraźnie na ustaleniach zawartych w sprawozdaniu sporządzonym w dniu 9 marca 2004 r. przez współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich.

60 Dlatego też we wniosku tym skarżąca twierdzi:

„W następstwie skargi 1874/2003/GG Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził [pismem z dnia] 18 marca 2004 r. […] niekompletny charakter dokumentów przedstawionych składającemu skargę w odpowiedzi na wniosek o dostęp, który złożyłem w imieniu [skarżącej] w sprawie [dotyczącej umowy LIEN 97-2011]. Do pisma tego załączone było sprawozdanie [współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich] z dnia 9 marca 2004 r. […]

Ze sprawozdania [współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich] wynika, że następujące [dokumenty] nie zostały ujawnione [skarżącej] przez Komisję, i zwracam się z wnioskiem o zezwolenie [skarżącej] na dostęp do nich. [Współpracownik Rzecznika Praw Obywatelskich] wskazał następujące brakujące dokumenty:

— akta 1: […]

— akta 2: […]

— akta 3: […]

— akta 4: […]

— [współpracownik Rzecznika Praw Obywatelskich] wskazuje ponadto: »Komisja przedstawiła również szereg [dokumentów] zawierających korespondencję i notatki sporządzone od 2002 [r.]. Zważywszy, że skarga do Komisji dotyczyła jedynie dostępu do ww. akt 1–4, te inne [dokumenty] nie zostały skontrolowane przez służby Rzecznika Praw Obywatelskich«.

Pozwolę sobie w tym względzie […] wskazać, że, logicznie, [skarżąca] może wskazać Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich, w celu przeprowadzenia kontroli, tylko [dokumenty], o których jest poinformowana […]

Istnienie dodatkowych [dokumentów], o których zawiadomił [współpracownik Rzecznika Praw Obywatelskich] – »Komisja przedstawiła również szereg [dokumentów] zawierających korespondencję i notatki sporządzone od 2002 r.« – zawsze było ukrywane przed [skarżącą] przez Komisję […] Dlatego konieczne jest, aby te [dokumenty], »szereg [dokumentów] zawierających korespondencję i notatki sporządzone od 2002 r.« ujawnionych przez [współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich], zostały również bezzwłocznie przekazane [skarżącej].

[…]

Mając nadzieję na to, iż dokumenty te zostaną przekazane, z góry dziękuję Państwu za wsparcie mojego nowego wniosku o uzyskanie pełnego dostępu [do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011], zagwarantowanego przez rozporządzenie nr 1049/2001”.

61 Z brzmienia wniosku wstępnego wyraźnie wynika więc, że jego przedmiotem był wniosek o nieograniczony i natychmiastowy dostęp nie tylko do wszystkich dokumentów wskazanych przez współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, lecz także do innych dokumentów przekazanych wspomnianemu współpracownikowi.

62 Należy również przypomnieć, że podczas przeszukania przeprowadzonego przez współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich w pomieszczeniach biurowych Komisji w ramach dochodzenia wszczętego wskutek złożenia skargi 1874/2003/GG, która dotyczyła odmowy Komisji udzielenia skarżącej dostępu do wszystkich dokumentów zawartych w aktach dotyczących umowy LIEN 97-2011, Komisja z własnej inicjatywy przekazała wspomnianemu współpracownikowi nie tylko dokumenty zawarte w aktach 1–4 tych akt, lecz także, jak wynika ze sprawozdania tego współpracownika, inne dokumenty.

63 Dlatego też Komisja nie może obecnie twierdzić, że dokumentami z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, do których dostępu żąda skarżąca, są jedynie dokumenty określone w wykazie dokumentów, o którym Komisja poinformowała w piśmie z dnia 8 lipca 2002 r., i zawarte w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011. Twierdzeniu temu przeczy bowiem niekwestionowana przez Komisję treść sprawozdania współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 marca 2004 r.

W przedmiocie zgodności z prawem braku decyzji Komisji dotyczącej wniosku o nieograniczony dostęp do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich

64 Należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 powinno zapewnić, jak wskazują jego motyw 4 i jego art. 1, możliwie jak najszerszy publiczny dostęp do dokumentów instytucji.

65 Motyw 1 rozporządzenia nr 1049/2001 odsyła do art. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym traktat ten wyznacza 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 zatem stanowi motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji nawiązuje do demokratycznego charakteru tychże instytucji.

66 Gdy do Komisji wpływa wniosek o ujawnienie dokumentu, ma ona obowiązek ocenić w każdym takim przypadku, czy dokument ten objęty jest wyjątkami od prawa do publicznego dostępu do dokumentów instytucji wymienionymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 35).

67 Co więcej, jak wynika z brzmienia motywu 13 rozporządzenia nr 1049/2001, zastosowanie dwustopniowej procedury administracyjnej, z dodatkową możliwością postępowania sądowego lub skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, zostało przewidziane w celu zapewnienia pełnego poszanowania prawa do publicznego dostępu do dokumentów instytucji Unii.

68 Podobnie, zgodnie z orzecznictwem, art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001, 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 (ww. w pkt 9 wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, pkt 53).

69 Z rozważań przedstawionych w pkt 64–68 powyżej wynika, że dana instytucja ma obowiązek dokonania pełnej analizy wszystkich dokumentów określonych we wniosku o ujawnienie. Taki wymóg ma zastosowanie co do zasady nie tylko przy rozpatrywaniu wniosku potwierdzającego w rozumieniu art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001, lecz również przy rozpatrywaniu wniosku wstępnego w rozumieniu art. 7 tego rozporządzenia.

70 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności należy zauważyć, że w odpowiedzi wstępnej Komisja wyjaśnia: „Niniejsze pismo dotyczy oczywiście tylko dokumentów, do których dostęp nie został Państwu przyznany w czasie Państwa wizyty w 2002 r. Jak już Państwu wyjaśniono pismem z dnia 8 lipca 2002 r., akta dotyczące umowy LIEN 97-2011 składają się z czterech części [akta 1–4]”.

71 W związku z tym, co nie zostało zresztą kwestionowane przez Komisję, należy stwierdzić, że odpowiedź wstępna nie zawiera żadnego elementu odpowiedzi na wniosek wstępny w zakresie, w jakim miał on na celu uzyskanie nieograniczonego dostępu do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich.

72 W drugiej kolejności należy zauważyć, że w odpowiedzi wstępnej Komisja poprzestała na twierdzeniu, iż dokumenty z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 zostały zaklasyfikowane do akt 1–4 tych akt. Ze sprawozdania współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich, do którego wyraźnie odsyłał wniosek wstępny, wynika zaś, że dokumenty inne niż te zaklasyfikowane do akt 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 zostały przekazane rzecznikowi w ramach dochodzenia wszczętego wskutek złożenia skargi 1874/2003/GG. W świetle ustaleń zawartych przez współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich w jego sprawozdaniu sporządzonym po przekazaniu wykazu zawartego w piśmie z dnia 8 lipca 2002 r. Komisja, ze względu na brak analizy wniosku wstępnego o nieograniczony dostęp do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich, powinna była przynajmniej wyjaśnić, dlaczego jej zdaniem dokumenty te nie stanowiły części akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

73 Z rozważań przedstawionych w pkt 70 i 72 powyżej wynika, że ponieważ odpowiedź wstępna nie zawiera odpowiedzi na wniosek o nieograniczony dostęp do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisja nie wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku przeprowadzenia pełnej analizy tego wniosku. Taka bezczynność z jej strony narusza w sposób oczywisty przypomniany w pkt 68 powyżej cel realizowany przez rozporządzenie, polegający na szybkim i ułatwionym rozpatrywaniu wniosków o dostęp.

74 W trzeciej kolejności należy stwierdzić, że niewątpliwie, jak twierdzi co do zasady Komisja, brzmienie wniosku potwierdzającego, które może określić jego przedmiot, nie odpowiada dokładnie brzmieniu zastosowanemu w tym samym celu we wniosku wstępnym.

75 Jak bowiem stwierdzono w pkt 61 powyżej, we wniosku wstępnym skarżąca wyraźnie zażądała nieograniczonego i natychmiastowego dostępu nie tylko do wszystkich dokumentów określonych przez współpracownika Rzecznika Praw Obywatelskich w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, lecz także do innych dokumentów przekazanych wspomnianemu współpracownikowi.

76 Natomiast we wniosku potwierdzającym skarżąca wyraźnie zażądała od Komisji „przekazania [jej] bezzwłocznie wszystkich dokumentów, których ujawnienia [jej] odmówiła, bez wyjątku, od akt 1 do akt 4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, lecz również [dokumentów dodatkowych]”.

77 Dlatego przedmiot wniosku wstępnego i przedmiot wniosku potwierdzającego są ze sobą formalnie zgodne tylko w odniesieniu do wniosku o nieograniczony dostęp do dokumentów zaklasyfikowanych w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011. Należy jednak stwierdzić, że poza dokumentami zaklasyfikowanymi do akt 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 skarżąca żądała również takiego dostępu z jednej strony – we wniosku wstępnym – do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich, a z drugiej strony – we wniosku potwierdzającym – do dokumentów dodatkowych.

78 Jednakże taki brak zgodności terminologicznej w odniesieniu do przedmiotu wniosku wstępnego i w odniesieniu do przedmiotu wniosku potwierdzającego nie może ani uzasadniać braku dokonania przez Komisję pełnej analizy wniosku wstępnego, wskazanego w pkt 73 powyżej, ani skutkować stwierdzeniem, że, jak utrzymuje Komisja, wniosek o nieograniczony dostęp do dokumentów

dodatkowych, określony we wniosku potwierdzającym, stanowi nowy wniosek, wobec czego przedmiot wniosku o dostęp skarżącej jest ograniczony tylko do dokumentów zaklasyfikowanych w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

79 Po pierwsze bowiem, należy przypomnieć, że wniosek wstępny o nieograniczony dostęp do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 stanowi nowy wniosek o dostęp, który nawiązuje do dwóch wcześniejszych wniosków o nieograniczony dostęp do tych samych akt, odpowiednio, z dnia 9 marca 2002 r. (zob. pkt 3 powyżej) i 22 grudnia 2004 r. (zob. pkt 7 powyżej).

80 Tymczasem w świetle celów szybkości i prostoty procedury ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001 w okolicznościach niniejszej sprawy, opisanych w pkt 79 powyżej, Trybunał orzekł co do zasady, że możliwe było odstąpienie od dwuetapowej procedury przewidzianej w art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 (ww. w pkt 9 wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, pkt 60, 61).

81 W związku z tym, ponieważ okoliczności zachodzące w niniejszej sprawie zmieniły się tylko w zakresie, w jakim skarżąca złożyła – pismami z dnia 28 i 31 sierpnia 2009 r. – nowy wniosek o nieograniczony dostęp do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, Komisja miała obowiązek, nie czekając na hipotetyczny wniosek potwierdzający, dokonać pełnej analizy wniosku wstępnego, w szczególności w odniesieniu do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich.

82 Po drugie, w celu uzasadnienia braku analizy wniosków o nieograniczony dostęp skarżącej we wniosku wstępnym, a nawet we wniosku potwierdzającym, do dokumentów innych niż zawarte w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, Komisja nie może powoływać się na rzekomo zbyt ogólny i nieprecyzyjny charakter tych wniosków.

83 Przede wszystkim bowiem nawet gdyby przyjąć, że wniosek o dostęp do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich lub do dokumentów dodatkowych został sformułowany w sposób zbyt ogólny i nieprecyzyjny, należy przypomnieć, że art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że „[j]eśli wniosek nie jest wystarczająco precyzyjny, instytucja zwróci się do wnioskodawcy o objaśnienie i udzieli wnioskodawcy wystarczającej pomocy w dokonaniu tego, na przykład dostarczając informacji o publicznych rejestrach dokumentów”.

84 Z brzmienia tego przepisu, a w szczególności z posłużenia się wyrażeniami takimi jak „zwracać się” i „udzielać pomocy”, wynika zatem, że samo stwierdzenie braku wystarczającej precyzji wniosku o dostęp, niezależnie od jego powodu, powinno skłonić instytucję, której złożono wniosek, do skontaktowania się z wnioskodawcą w celu lepszego określenia żądanych dokumentów. Chodzi tu zatem o przepis, który w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów stanowi formalne ucieleśnienie zasady dobrej administracji, należącej do gwarancji ustanowionych przez system prawa Unii w odniesieniu do postępowania administracyjnego (wyrok Sądu z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, pkt 107). Co za tym idzie, obowiązek udzielenia pomocy ma fundamentalne znaczenie przy zapewnieniu praktycznej skuteczności (effet utile) prawa dostępu ustanowionego w rozporządzeniu nr 1049/2001.

85 Tymczasem z akt niniejszej sprawy nie wynika, że zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 i z zasadą dobrej administracji Komisja wezwała skarżącą do bardziej precyzyjnego określenia żądanych dokumentów, zarówno we wniosku wstępnym, jak i we wniosku potwierdzającym, przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

86 Następnie Komisja nie może w każdym razie podnosić, że w piśmie z dnia 20 lipca 2010 r. zawiadomiła ona skarżącą o rzekomo zbyt ogólnym i nieprecyzyjnym charakterze złożonego przez skarżącą wniosku o nieograniczony dostęp. Należy bowiem stwierdzić, że pismo to, niezależnie od jego treści, nie zostało

skierowane do skarżącej w następstwie wniosku wstępnego lub wniosku potwierdzającego przed wydaniem zaskarżonej decyzji, lecz po jej wydaniu. Dlatego pismo to w sposób oczywisty nie ma znaczenia dla orzekania w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

87 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy uwzględnić zarzut pierwszy, oparty na popełnieniu oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do określenia przedmiotu wniosku wstępnego i, w następstwie, naruszenia ciążącego na Komisji obowiązku pełnej analizy tego wniosku, a w konsekwencji oddalić zarzut Komisji oparty na niedopuszczalności części rozpatrywanego wniosku o dostęp do dokumentów.

88 Należy zatem stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim w sposób dorozumiany skutkuje ona w odniesieniu do skarżącej odmową dostępu do dokumentów, które Komisja przekazała współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich, innych niż wskazane przez tego współpracownika w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

W przedmiocie zarzutów trzeciego i czwartego, dotyczących, odpowiednio, naruszenia art. 4 ust. 1 lit. b) i art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001

Uwagi wstępne

89 Rozporządzenie nr 1049/2001 ustanawia jako zasadę ogólną publiczny dostęp do dokumentów instytucji, lecz przewiduje wyjątki z uwagi na niektóre interesy publiczne i prywatne.

90 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyjątki od zasady dostępu do dokumentów powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły, tak by nie podważyć ogólnej zasady zapewnienia opinii publicznej jak najszerszego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji (zob. wyrok Trybunału z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. podobnie ww. w pkt 66 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 35, 36). Ponadto zasada proporcjonalności wymaga, aby odstępstwa nie przekraczały granic tego, co jest stosowne i konieczne do realizacji wyznaczonego celu (wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Rada przeciwko Hautala, Rec. s. I-9565, pkt 28).

91 Ponadto, co do zasady, analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu powinna mieć charakter konkretny. W istocie sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca dla uzasadnienia stosowania danego wyjątku (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 13 września 2000 r. w sprawie T-20/99 Denkavit Nederland przeciwko Komisji, Rec. s. II-3011, pkt 45). Stosowanie takiego wyjątku może co do zasady być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, po pierwsze, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu oraz, po drugie, w przypadkach, o których mowa w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001, czy nie istnieje żaden przeważający interes publiczny uzasadniający ujawnienie danego dokumentu. Z drugiej strony zagrożenie dla chronionego interesu musi być rzeczywiście przewidywalne, a nie tylko czysto hipotetyczne (wyrok Sądu z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie T-211/00 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. s. II-485, pkt 56). Dlatego badanie, jakie winna przeprowadzić instytucja celem stosowania wyjątku, musi być przeprowadzone konkretnie dla danego dokumentu, co musi wynikać z uzasadnienia decyzji (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 19 lipca 1999 r. w sprawie T-14/98 Hautala przeciwko Radzie, Rec. s. II-2489, pkt 67; z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie T-188/98 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. s. II-1959, pkt 38; ww. w pkt 84 wyrok Sądu w sprawie Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, pkt 69).

92 Zasadniczo, konkretna analiza każdego dokumentu jest również niezbędna, ponieważ nawet jeśli jest oczywiste, że wniosek o udostępnienie dotyczy dokumentów objętych wyjątkiem, tylko taka analiza umożliwi danej instytucji ocenę możliwości przyznania wnioskodawcy częściowego dostępu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. W odniesieniu do stosowania kodeksu postępowania w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji (Dz.U. 1993, L 340, s. 41) Sąd skądinąd uznał za niewystarczającą ocenę dokumentów dokonaną według kategorii zamiast według konkretnych informacji zawartych w tych dokumentach, ponieważ badanie wymagane ze strony instytucji powinno umożliwić jej konkretną ocenę, czy wyjątek, na który się powołano, rzeczywiście odnosi się do wszystkich informacji zawartych w tych dokumentach (ww. w pkt 84 wyrok Sądu w sprawie Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, pkt 73; 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 117; zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 12 października 2000 r. w sprawie T-123/99 JT's Corporation przeciwko Komisji, Rec. s. II-3269, pkt 46).

93 Zasadniczo więc instytucja zobowiązana jest do zbadania, po pierwsze, czy dokument będący przedmiotem wniosku objęty jest zakresem zastosowania jednego z wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, po drugie, czy ujawnienie tego dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu i, po trzecie, jeśli tak, to czy potrzeba ochrony ma zastosowanie do całego dokumentu.

94 W świetle powyższych zasad należy zbadać zarzuty trzeci i czwarty podniesione przez skarżącą.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001

95 Skarżąca utrzymuje zasadniczo, że tylko przeciwko jednej osobie, która może korzystać z ochrony prywatności i integralności osoby fizycznej, zostało wszczęte postępowanie karne prowadzone przez władze Kazachstanu przed rozwiązaniem umowy; że nazwisko tej osoby było znane władzom i opinii publicznej tego kraju, lecz także Komisji, i że wobec osoby tej zasądzono ze względu na poważne wykroczenie grzywnę, efektem czego naruszono już dobre imię tej osoby. Skarżąca dodaje, że w braku imiennego wskazania osób, których prywatność i integralność winny być zdaniem Komisji chronione, Komisja mogła wskazać funkcje tych osób. Wreszcie dokumenty, w odniesieniu do których Komisja powołuje się na niebezpieczeństwo naruszenia prywatności i integralności osoby fizycznej, są bardzo istotne dla celów rozstrzygnięcia sporu w niniejszej sprawie.

96 Komisja kwestionuje zasadność zarzutu trzeciego i twierdzi, że przy badaniu żądanych dokumentów stwierdziła ona, iż prywatność i integralność wielu osób mogły zostać naruszone. Nie do skarżącej należy ocena, jaka osoba fizyczna zasługuje na to, by jej prywatność i integralność były chronione. Zresztą skarżąca nigdy nie wymieniła imiennie osoby, którą wskazała w swej replice.

97 W niniejszej sprawie Sąd zaznacza, że w motywie 11 rozporządzenia nr 1049/2001 przypomniano, iż „[p]rzy ustanawianiu wyjątków instytucje powinny wziąć pod uwagę zasady ustawodawcze Wspólnoty dotyczące ochrony danych osobistych [osobowych] na wszelkich obszarach działalności Unii".

98 Artykuł 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje wyjątek od dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie dokumentu naruszyłoby ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Unii związanego z ochroną danych osobowych.

99 Z orzecznictwa wynika, że brzmienie art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, który jest przepisem niepodzielnym, wymaga, by naruszenie prywatności i integralności osoby fizycznej było zawsze badane i oceniane w świetle zgodności z prawodawstwem Unii dotyczącym ochrony danych osobowych, a w szczególności z rozporządzeniem (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) (wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-28/08 P Komisja przeciwko Bavarian Lager, Zb.Orz. s. I-6055, pkt 59).

100 Artykuł 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 ustanawia szczególny i wzmocniony system ochrony osoby, której dane osobowe mogłyby zostać ewentualnie upublicznione (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, pkt 60).

101 Rozporządzenia nr 45/2001 i nr 1049/2001 zostały przyjęte w bardzo zbliżonym czasie. Nie zawierają one przepisów wskazujących wprost na pierwszeństwo jednego z rozporządzeń przed drugim. Należy więc co do zasady zapewnić ich pełne stosowanie (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, pkt 56).

102 Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 45/2001 celem tego rozporządzenia jest „[ochrona] podstawow[ych] praw[...] i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych".

103 Z pierwszego zdania motywu 15 rozporządzenia nr 45/2001 wynika, że prawodawca Unii powołał się na konieczność stosowania art. 6 TUE i tym samym art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), „[j]eżeli takie przetwarzanie jest przeprowadzane przez instytucje i organy wspólnotowe podczas wykonywania czynności wychodzących poza zakres niniejszego rozporządzenia, w szczególności tych, do których odnoszą się tytuły V i VI traktatu [UE, w wersji poprzedzającej traktat z Lizbony]". Odesłanie takie nie byłoby natomiast konieczne dla przetwarzania danych w ramach działań mieszczących się w zakresie zastosowania tego rozporządzenia, jako że w takich sytuacjach w sposób oczywisty znajduje zastosowanie samo rozporządzenie nr 45/2001 (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, pkt 62).

104 Wynika stąd, że jeżeli wniosek sporządzony w oparciu o rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu uzyskanie dostępu do dokumentów zawierających dane osobowe, przepisy rozporządzenia nr 45/2001 znajdują w pełni zastosowanie (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, pkt 63). Należy zaś przypomnieć, że art. 8 rozporządzenia nr 45/2001 nakłada w szczególności na odbiorcę przekazania danych osobowych obowiązek wykazania konieczności ich ujawnienia (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, pkt 45). Podobnie art. 18 tego samego rozporządzenia przyznaje w szczególności podmiotowi danych możliwość sprzeciwienia się w dowolnej chwili – ze względu na ważne przyczyny prawne odnoszące się do jego konkretnej sytuacji – przetwarzaniu dotyczących go danych osobowych.

105 W niniejszej sprawie, po pierwsze, w odniesieniu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, których treść zdaniem Komisji nie może zostać ujawniona z tego względu, że są one objęte wyjątkiem opartym na art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, mogą one zostać określone w świetle pkt 4.2 zaskarżonej decyzji i tabeli zamieszczonej w załączniku do tej decyzji następująco:

— akta 1: dokumenty 2/1999 i 7/1999 podczęść 2 (obramowania 1 i 2);

— akta 4 część I: dokumenty 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001, 14/2001 (obramowania 1–3);

— akta 4 część II: dokumenty 14/1999, 19/1999, 9/2001 (obramowania 1–3).

106 Po drugie, w świetle badania odpowiedzi Komisji na drugi środek dowodowy należy przede wszystkim zaznaczyć, że treść następujących dokumentów, określonych przez Komisję jako rzekomo objęte wyjątkiem opartym na art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczy danych osobowych odnoszących się do samej skarżącej:

— akta 1: dokumenty 2/1999 i 7/1999 podczęść 2 (obramowania 1 i 2);

— akta 4 część I: dokumenty 19/1999 i 2/2000;

— akta 4 część II: dokument 14/1999.

107 Tymczasem w świetle przypomnień dokonanych w pkt 90 i 102 powyżej, odnoszących się zarówno do zasady ścisłej wykładni wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, jak i do celu rozporządzenia nr 45/2001, należy uznać, że ujawnienia danych osobowych, które dotyczą wyłącznie danej osoby występującej o dostęp, nie można wykluczyć z tego względu, iż ujawnienie to naruszyłoby ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej.

108 Dlatego w odniesieniu do dokumentów wymienionych w pkt 106 powyżej Komisja niesłusznie odmówiła ich ujawnienia na podstawie wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

109 Co więcej, należy dokładnie określić zakres takiego ujawnienia dokumentów zawierających dane osobowe, które dotyczą osoby występującej o dostęp. O ile bowiem w takich okolicznościach ochrona interesu określonego w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest konieczna względem osoby występującej o dostęp, o tyle jednak powinna ona być zapewniona, zgodnie z rozporządzeniem nr 45/2001, względem osób trzecich. Dlatego wbrew zasadzie, zgodnie z którą rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zagwarantowanie dostępu do dokumentów instytucji opinii publicznej w ogólności (ww. w pkt 90 wyrok w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 43), należy stwierdzić, że jeżeli, tak jak w niniejszej sprawie, sporne dokumenty zawierają dane osobowe, które dotyczą osoby występującej o dostęp, prawo tej osoby do uzyskania ich ujawnienia na podstawie prawa dostępu do dokumentów instytucji nie może skutkować zagwarantowaniem dostępu do tych dokumentów opinii publicznej w ogólności.

110 Także po zbadaniu odpowiedzi Komisji na drugi środek dowodowy należy zaznaczyć, że treść następujących dokumentów określona przez Komisję jako jej zdaniem objęte przez wyjątek oparty na art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczy danych osobowych odnoszących się do osób fizycznych, które nie są związane ze skarżącą:

— akta 4 część I: dokumenty 5/2000, 10/2001 i 14/2001 (obramowania 1–3);

— akta 4 część II: dokumenty 19/1999 i 9/2001 (obramowania 1–3).

111 Na wstępie należy niewątpliwie odrzucić argument podniesiony przez Komisję, zgodnie z którym skarżąca nigdy nie wymieniła imiennie w replice osoby określonej przez nią jako osoba niemogąca korzystać z ochrony prywatności i integralności osoby fizycznej. Należy bowiem stwierdzić, że takie twierdzenie jest oczywiście błędne pod względem faktycznym, ponieważ ze skargi wynika wyraźnie, iż skarżąca wskazała w niej imiennie tę osobę.

112 Komisja słusznie utrzymuje natomiast, że nie do skarżącej należy ocena, czy dana osoba może korzystać z ochrony swej prywatności i integralności. Z orzecznictwa przypomnianego w pkt 99–101, 103 i 104 powyżej wynika bowiem, że ochrona, jaką należy przyznać danym osobowym w ramach stosowania art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, powinna być zapewniona ze ścisłym

poszanowaniem przepisów rozporządzenia nr 45/2001. Tymczasem rozporządzenie nr 45/2001 nie ustanawia wyjątku od ochrony prawa podstawowego, gwarantowanego przez to rozporządzenie, z tego względu, że rozpatrywane dane dotyczą osoby niezasługującej na taką ochronę.

113 Należy zatem jedynie zbadać, czy Komisja słusznie uznała, że niektóre dokumenty, do jakich skarżąca zażądała pełnego dostępu, zawierały dane osobowe mogące uzasadnić decyzję o odmowie przyznania skarżącej pełnego dostępu do tych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

114 W tym względzie, po pierwsze, z art. 2 lit. a) rozporządzenia nr 45/2001 wynika, że „»dane osobowe« oznaczają wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej [i] osoba możliwa do zidentyfikowania to osoba, której tożsamość można ustalić bezpośrednio lub pośrednio, szczególnie przez powołanie się na numer identyfikacyjny lub jeden [jedną] bądź kilka szczególnych cech określających jej fizyczną, fizjologiczną, umysłową, ekonomiczną, kulturową lub społeczną tożsamość”.

115 Po drugie, z orzecznictwa wynika, że nazwiska i imiona mogą być uważane za dane osobowe w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia nr 45/2001 (ww. w pkt 99 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Bavarian Lager, pkt 68).

116 Ponadto Trybunał orzekł, że czynność polegająca na odwołaniu się za pomocą środka przekazu do różnych osób i wskazaniu ich z nazwiska lub w inny sposób, na przykład przez podanie ich numeru telefonu lub informacji o ich warunkach pracy lub sposobach spędzania czasu wolnego, stanowi „przetwarzanie danych” w rozumieniu dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. L 281, s. 31) (wyrok Trybunału z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. s. I-12971, pkt 27).

117 W związku z tym należy stwierdzić, że poza danymi imiennymi także elementy informacji odnoszące się do działalności zawodowej wykonywanej przez określoną osobę mogą być uznane za dane osobowe, ponieważ z jednej strony chodzi o informacje o warunkach pracy tych osób, a z drugiej strony informacje te mogą pośrednio umożliwić – gdyż są one związane z określonym dniem lub z dokładnym okresem kalendarzowym – zidentyfikowanie osoby fizycznej w rozumieniu art. 2 lit. a) rozporządzenia nr 45/2001.

118 W niniejszej sprawie z zaskarżonej decyzji wynika zaś, iż w odniesieniu do wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 Komisja dokładnie wyjaśniła, że nieujawnione części niektórych dokumentów zawierają nazwiska osób i informacje dotyczące opinii o nich oraz że dokumenty te odwoływały się do informacji dotyczących dochodzeń karnych, czynów zabronionych, zarzutów korupcji względem pozarządowych organizacji biorących udział w umowie LIEN 97-2011, które to odwołania niekoniecznie odzwierciedlają stanowisko Komisji, lecz mogłyby, w przypadku gdyby zostały ujawnione, zaszkodzić reputacji tych osób i naruszyć z tego względu ochronę ich prywatności i integralności.

119 W tym względzie przede wszystkim należy stwierdzić, że skarżąca nie kwestionuje, iż dokumenty z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 określone w pkt 110 powyżej zawierają dane osobowe w rozumieniu rozporządzenia nr 45/2001.

120 Następnie, co również nie zostało zakwestionowane przez skarżącą, należy zaznaczyć, że Komisja przeprowadziła konkretną analizę każdego z określonych w pkt 110 powyżej dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

121 Niezależnie bowiem od zwięzłego charakteru uzasadnienia przedstawionego przez Komisję, streszczonego w pkt 118 powyżej, w celu uzasadnienia zastosowania wyjątku opartego na art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, z uzasadnienia tego wynika, że Komisja wskazała w określonych w pkt 110 powyżej dokumentach z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 dane, które mogą podlegać ochronie na podstawie tego wyjątku.

122 Skarżąca twierdzi wreszcie, że określone w pkt 110 powyżej dokumenty z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 zawierają jej zdaniem dane dotyczące tylko jednej osoby, która nie może korzystać z ochrony prywatności i integralności osoby fizycznej, oraz że dokumenty te są bardzo istotne w sporze między skarżącą a Komisją w niniejszej sprawie, lecz również w sporze zawisłym przed tribunal de première instance de Bruxelles. Nie można jednak zgodzić się z żadnym z tych argumentów.

123 Po pierwsze bowiem, jak zaznaczono w pkt 112 powyżej, w ramach stosowania art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma konieczności badania, czy rozpatrywane dane dotyczą osoby, która nie może zgodnie z tym przepisem korzystać z ochrony swej prywatności i integralności.

124 Po drugie, z orzecznictwa przypomnianego w pkt 99–101, 103, 104 powyżej wynika, że ochrona, jaką należy przyznać danym osobowym w ramach stosowania art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, jest szczególna i wzmocniona. Z tego tytułu rzeczone stosowanie powinno zostać zapewnione ze ścisłym poszanowaniem przepisów rozporządzenia nr 45/2001. Tymczasem w przeciwieństwie do wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek z art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 i z rozporządzenia nr 45/2001 nie może zostać wyłączony na podstawie istnienia nadrzędnego interesu publicznego. W związku z tym, przy założeniu, że skarżąca utrzymywała – twierdząc, że rozpatrywane dokumenty były bardzo istotne zarówno w sporze między nią a Komisją w niniejszej sprawie, jak i w sporze zawisłym przed tribunal de première instance de Bruxelles – iż powołała się na nadrzędny interes publiczny, należałoby uznać, że argument ten jest w sposób oczywisty bezskuteczny.

125 Dlatego w odniesieniu do dokumentów wymienionych w pkt 110 powyżej Komisja słusznie odmówiła ich całkowitego ujawnienia na podstawie wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

126 Z pkt 108 i 125 powyżej wynika, że należy uwzględnić zarzut trzeci jako częściowo zasadny, ponieważ należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim narusza ona art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, w sposób dorozumiany odmawiając skarżącej dostępu do dokumentów wymienionych w pkt 106 powyżej na podstawie tych przepisów.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001

127 Skarżąca co do zasady utrzymuje, że Komisja nie przedstawiła żadnego konkretnego argumentu uzasadniającego odmowę ujawnienia dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 na podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 i nie wykazała, że dziesięć lat po rozwiązaniu umowy ujawnienie dokumentów, które dotyczyły albo przebiegu audytu, albo zakończonego już procesu podejmowania decyzji w przedmiocie umowy poważnie, naruszyłoby jej zdolność do prawidłowego zarządzania środkami finansowymi Unii i jej proces podejmowania decyzji w ramach przyszłych umów. Skarżąca dodaje, że Komisja niesłusznie powołuje się na toczący się przed tribunal de première instance de Bruxelles spór w celu odmówienia skarżącej pełnego dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, z tego względu, iż informacje zawarte w tych dokumentach mogłyby wykazać bezzasadny charakter powództwa wytoczonego przez Komisję przed tym sądem.

128 Wreszcie istnieje wiele różnych nadrzędnych interesów publicznych, które uzasadniają ujawnienie żądanych dokumentów, mianowicie z jednej strony interes skarżącej, interes jej ofiarodawców, jak również interes opinii publicznej, polegający na określeniu przyczyn, z jakich Komisja jednostronnie anulowała umowę współfinansowaną przez skarżącą, która to umowa miała istotne znaczenie dla zdrowia publicznego, a z drugiej strony interes dotyczący faktu, że skarga wniesiona przez Komisję do tribunal de première instance de Bruxelles wymaga określenia, w interesie publicznym, przyczyn zachowania Komisji, i wreszcie interes państw członkowskich, polegający na uzyskaniu wiedzy, czy Komisja przestrzega wymogów wynikających z prawa Unii.

129 Komisja zasadniczo kwestionuje zasadność zarzutu czwartego i odsyła do argumentacji zawartej w pkt 4.1 zaskarżonej decyzji, która dotyczy konieczności ochrony w sposób ogólny procesu podejmowania decyzji przez instytucję. Komisja utrzymuje, że w ramach wyjątków opartych na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 nie jest ona zobowiązana do uwzględnienia interesu indywidualnego skarżącej, polegającego na ujawnieniu niektórych dokumentów, w szczególności do celów zapewnienia jej lepszej obrony w toczącym się postępowaniu spornym przed tribunal de première instance de Bruxelles. Komisja uważa, że skarżąca przedstawia w replice nowe argumenty, zmierzające do wykazania istnienia nadrzędnego interesu publicznego, argumenty, które nie są zatem dopuszczalne i które w każdym razie są niewystarczające, aby odstąpić od zastosowania wyjątku ustanowionego w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

130 W niniejszej sprawie Sąd przypomina, że zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 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 nadrzędny interes publiczny.

131 W świetle zasady ścisłej interpretacji wyjątków od prawa dostępu do dokumentów, przypomnianej w pkt 90 powyżej, Trybunał uznał, że jedynie w przypadku części dokumentów na użytek wewnętrzny, a mianowicie tych zawierających opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji, art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 zezwala na odmowę dostępu nawet po podjęciu decyzji, jeżeli ujawnienie tych dokumentów poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję (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 79).

132 W związku z tym wskazany przepis rozporządzenia nr 1049/2001 ma na celu ochronę dokumentów określonego rodzaju sporządzonych w ramach postępowania, których ujawnienie, nawet po zakończeniu tego postępowania, poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez daną instytucję. Dokumenty te powinny zawierać „opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji".

133 Wreszcie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przypomnianym w pkt 91 i 92 powyżej, z jednej strony analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu powinna mieć charakter konkretny i indywidualny, a z drugiej strony, aby możliwe było powołanie się na zagrożenie naruszenia chronionego interesu, zagrożenie takie powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne.

– Rozważania zasadnicze

134 W niniejszej sprawie w odniesieniu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, których treść zdaniem Komisji nie może zostać ujawniona z tego względu, że są one objęte wyjątkiem opartym na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, dokumenty te mogą zostać określone w świetle pkt 4.1 zaskarżonej decyzji i tabeli zamieszczonej w załączniku do zaskarżonej decyzji następująco:

— akta 1: dokumenty 4/1999, 6/1999 (obramowanie 2), 7/1999 (podczęść 2) i 8/1999;

— akta 2: dokumenty 4/1999 i 1/2000;

— akta 4 część I: dokument nieoznaczony żadnym numerem, określony przez Komisję w pkt 4.1 zaskarżonej decyzji (s. 8) i w tabeli zamieszczonej w załączniku do tej decyzji (s. 3) jako nieoznaczony żadnym numerem, oraz dokumenty 2/1999, 3/1999 (obramowanie 2), 4/1999 (obramowania 1–3), 5/1999, od 7/1999 do 14/1999, 16/1999, 17/1999, 19/1999 (podczęść 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (podczęść 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (obramowania 1 i 2), 3/2001 (obramowania 1 i 2), 6/2001, 13/2001 (obramowania 1 i 2) oraz 19/2001 (obramowanie 3);

— akta 4 część II: dokumenty 2/1999 (obramowanie 2), od 7/1999 do 9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (obramowania 1 i 2), 20/1999 (obramowania 2, 3, 5, 7 i 9), 2/2000 (obramowanie 2), 3/2000 (obramowanie 2), 4/2000 (obramowanie 1), 1/2001, 2/2001 (obramowania 1 i 2), 3/2001 (obramowania 1 i 2) i 7/2001 (obramowania 1 i 2).

135 Na tym etapie badania zarzutu czwartego należy przede wszystkim ustalić, czy zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 92 powyżej Komisja przeprowadziła w zaskarżonej decyzji konkretną analizę każdego z dokumentów wymienionych w pkt 134 powyżej.

136 W tym względzie należy zaznaczyć, że fragmenty uzasadnienia dotyczące stosowania wyjątku opartego na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 wymieniono w pkt 4.1 zaskarżonej decyzji i w tabeli zamieszczonej w załączniku do tej decyzji.

137 Punkt 4.1 zaskarżonej decyzji składa się z trzech podpunktów, które dotyczą trzech odrębnych procesów podejmowania decyzji, odnoszących się, odpowiednio, do przeprowadzenia audytu i dochodzeń w przedmiocie umowy LIEN 97-2011 (pkt 4.1.1), rozwiązania umowy LIEN 97-2011 (pkt 4.1.2) i możliwości wydania nakazu oraz jego wykonania (pkt 4.1.3). Ponadto te trzy punkty są poprzedzone czterema akapitami stanowiącymi wprowadzenie do pkt 4.1 zaskarżonej decyzji (zwanymi dalej „wprowadzeniem do pkt 4.1”). Wreszcie z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, przedstawionego począwszy od akapitu drugiego pkt 4.1.3 (zob. s. 10 zaskarżonej decyzji) do ostatniego akapitu pkt 4.1, wynika, że uzasadnienie to dotyczy wszystkich dziedzin, do których odnoszą się, odpowiednio, ww. pkt 4.1.1, 4.1.2 i 4.1.3. Dlatego należy uznać, że uzasadnienie to stanowi wniosek z pkt 4.1 zaskarżonej decyzji (zwany dalej „uzasadnieniem przedstawionym we wniosku z pkt 4.1”).

138 W pierwszej kolejności w odniesieniu do uzasadnienia przedstawionego we wniosku z pkt 4.1 zaskarżonej decyzji należy zaznaczyć, że Komisja poprzestała na przypomnieniu przepisów art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, na wyliczeniu wszystkich dokumentów, w przedmiocie których powołała się na wyjątek oparty na owych przepisach, i wreszcie na wskazaniu, iż treść tych dokumentów nie „odzwierciedla[ła] ostatecznego stanowiska Komisji, lecz zawiera[ła] spostrzeżenia, strategie negocjacyjne i ewentualne scenariusze opracowane przez urzędników Komisji” i że „te dokumenty [zostały] opracowane w celu udzielenia wskazówek na użytek wewnętrzny i służ[yły] za dokumenty przygotowawcze do opinii w trakcie procesu podejmowania decyzji”.

139 Dlatego uzasadnienie przedstawione we wprowadzeniu do pkt 4.1 zaskarżonej decyzji nie zawiera konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, w przedmiocie których Komisja powołała się na wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

140 W drugiej kolejności w odniesieniu do uzasadnienia przedstawionego w pkt 4.1.1–4.1.3 zaskarżonej decyzji należy zaznaczyć, że Komisja poprzestała na przedstawieniu w sposób abstrakcyjny i ogólny przyczyn, dla których wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 miałby zastosowanie do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wymienionych w tych trzech punktach.

141 W pkt 4.1.1, który dotyczy procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do „przygotowania kontroli, jak również opinii w kwestii, czy, kiedy i jak należy przeprowadzić audyt", Komisja jedynie wymieniła bowiem dokumenty z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wiążące się z takim procesem i wskazała w sposób ogólny, że dotyczyły one spotkań i rozmów telefonicznych urzędników zarządzających umową LIEN 97-2011 i poszukujących wszystkich istotnych okoliczności, które skłoniły skarżącą do dokonania zmiany partnera w ramach tej umowy. Wreszcie Komisja dodała, że informacje o jej ostatecznym stanowisku dotyczącym kontroli przeprowadzonej w niniejszej sprawie i okolicznościach związanych ze zmianą partnera zostały przekazane skarżącej i znajdowały się w szeregu ujawnionych dokumentów.

142 Podobnie w pkt 4.1.2, który dotyczy procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do „[r]ozwiązania umowy [LIEN 97-2011]", Komisja jedynie wymieniła dokumenty z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wiążące się z takim procesem i wskazała w sposób ogólny, że składały się na nie wewnętrzne konsultacje i propozycje, do których w dużej mierze nie zastosowała się ona w ostatecznej decyzji o rozwiązaniu umowy LIEN 97-2011.

143 Wreszcie w pkt 4.1.3, który dotyczy procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do możliwości wydania nakazu zwrotu oraz jego wykonania, Komisja jedynie wymieniła dokumenty z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wiążące się z takim procesem i wskazała w sposób ogólny, że wiele z nich zawierało obliczenia, które nie zostały zastosowane przez jej służby. Wreszcie Komisja dodała, że poinformowała o swoim ostatecznym stanowisku dotyczącym wielkości kwoty do zwrotu i o końcowych obliczeniach, na których został oparty nakaz zwrotu.

144 Dlatego uzasadnienie przedstawione w pkt 4.1.1–4.1.3 zaskarżonej decyzji nie zawiera konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, w przedmiocie których Komisja powołała się na wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

145 W trzeciej kolejności w odniesieniu do uzasadnienia przedstawionego we wniosku z pkt 4.1 zaskarżonej decyzji Komisja podnosi w nim szereg argumentów, przedstawionych zasadniczo w pkt 159–161 poniżej, w świetle których uważa ona, że ujawnienie rozpatrywanych dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 „dałoby opinii publicznej ogólne wyobrażenie o metodach pracy [Komisji] […] przy podejmowaniu przez nią decyzji […] [i że] taka sytuacja wywołałaby bardzo niekorzystne skutki dla [jej] procesu podejmowania decyzji […] w tego rodzaju sprawach". Należy stwierdzić, że takie uzasadnienie ma ogólny i abstrakcyjny zakres i nie zawiera konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, w przedmiocie których Komisja powołała się na wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

146 W czwartej kolejności w odniesieniu do tabeli zamieszczonej w załączniku do zaskarżonej decyzji wystarczy zauważyć, że Komisja wskazuje w ostatnim akapicie na stronie 3 tej decyzji, iż „[j]eżeli określony dokument nie jest dostępny w sposób nieograniczony, dokonywane jest [w tej tabeli] odwołanie do przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 i do odpowiadających im wyjątków".

147 Co więcej, jak wskazano w nagłówku sześciu kolumn tabeli zamieszczonej w załączniku do zaskarżonej decyzji, co się tyczy każdego z rozpatrywanych dokumentów, Komisja wskazała w tych kolumnach jedynie następujące informacje:

— numer dokumentu (kolumna 1);

— datę dokumentu (kolumna 2);

— opis dokumentu (kolumna 3);

— treść i zakres zastosowania dokumentu (kolumna 4);

— status ujawnienia dokumentu (kolumna 5);

— obowiązujące w odniesieniu do niego wyjątki (kolumna 6).

148 W tabeli tej zatem Komisja zwięźle opisuje przedmiot każdego z owych dokumentów, przyjęty status ujawnienia, a w przypadku odmowy przyznania nieograniczonego dostępu do określonego dokumentu – podstawę prawną tej odmowy. Tabela nie zawiera natomiast żadnego uzasadnienia pozwalającego na zrozumienie, dlaczego całkowite ujawnienie treści dokumentu naruszyłoby interes chroniony przez wyjątek wskazany przez Komisję.

149 Dlatego tabela zamieszczona w załączniku do zaskarżonej decyzji nie zawiera konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, w przedmiocie których Komisja powołała się na wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

150 Z całości rozważań przedstawionych powyżej wynika, że w braku w zaskarżonej decyzji konkretnej i indywidualnej analizy naruszenia interesu chronionego przez art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, które to naruszenie wynikałoby z ujawnienia jednego z dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wymienionych w pkt 134 powyżej, Komisja, odmawiając w sposób dorozumiany ujawnienia tych dokumentów na podstawie wskazanych przepisów, naruszyła te przepisy.

– Rozważania uzupełniające

151 Tytułem uzupełnienia, w interesie dobrego administrowania wymiarem sprawiedliwości i w świetle celu szybkiego i ułatwionego rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów danych instytucji realizowanego przez rozporządzenie nr 1049/2001, przypomnianego w pkt 68 powyżej, należy w szczególności zbadać – w celu umożliwienia Komisji wyciągnięcia wszelkich korzystnych konsekwencji z niniejszego wyroku – czy bez względu na wniosek sformułowany w pkt 150 powyżej Komisja mogła powołać się w odniesieniu do wszystkich dokumentów wymienionych w pkt 134 powyżej z jednej strony na wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, a z drugiej strony – na podstawie tego wyjątku – na ogólne i abstrakcyjne przyczyny podane w celu odmowy ujawnienia tych dokumentów.

152 W pierwszej kolejności w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 131 powyżej należy zbadać, czy dokumenty wymienione w pkt 134 powyżej zawierają opinie w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

153 Jednakże w świetle okoliczności wymienionych w aktach niniejszej sprawy i w braku konkretnej i indywidualnej analizy przez Komisję dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, w przedmiocie których powołuje się ona na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, Sąd nie może wypowiedzieć się w kwestii zakwalifikowania jako opinii wszystkich dokumentów

wymienionych w pkt 134 powyżej. W związku z tym, tylko jeżeli dokumenty te oczywiście nie zawierają opinii w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, w interesie dobrego administrowania wymiarem sprawiedliwości, Sąd wypowie się w kwestii owej kwalifikacji.

154 Po zbadaniu odpowiedzi Komisji na drugi środek dowodowy, w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 131 powyżej i rozważań przedstawionych w pkt 53 powyżej, Sąd uznaje zatem, że wśród dokumentów wymienionych w pkt 134 powyżej następujące dokumenty oczywiście nie zawierają opinii, lecz:

— albo notatki dotyczące rozmów telefonicznych lub spotkań ze skarżącą lub dotyczące wymiany informacji lub uwag między urzędnikami w przedmiocie skarżącej, a mianowicie:

  — akta 1: dokumenty 4/1999 i 7/1999 (podczęść 2);

  — akta 2: dokument 4/1999;

  — akta 4 część I: dokumenty 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (podczęść 1) i 2/2000;

  — akta 4 część II: dokumenty 9/1999, 14/1999 i 4/2000 (obramowanie 1);

— albo ogólne uwagi w sprawie dotyczącej umowy LIEN 97-2011, a mianowicie:

  — akta 4 część I: dokument 4/1999 (obramowania 1 i 2);

  — akta 4 część II: dokumenty 2/1999 (obramowanie 2), 2/2000 (obramowanie 2) i 3/2000 (obramowanie 2);

— albo wnioski lub wymianę ogólnych informacji w sprawie dotyczącej umowy LIEN 97-2011, a mianowicie:

  — akta 4 część I: dokumenty od 8/1999 do 11/1999 i 23/1999;

  — akta 4 część II: dokumenty 7/1999, 8/1999, 20/1999 (obramowania 2, 3 i 9) i 3/2000 (obramowanie 2);

— albo wskazówki lub ogólne uwagi dotyczące przeprowadzenia audytu w sprawie dotyczącej umowy LIEN 97-2011, a mianowicie:

  — akta 1: dokument 6/1999 (obramowanie 2);

  — akta 4 część I: dokumenty 3/1999 (obramowanie 2) i 17/1999;

  — akta 4 część II: dokument 12/1999.

155 Dlatego Komisja w sposób oczywiście błędny powołała się na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 w celu odmówienia dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wymienionych w pkt 154 powyżej, zważywszy, że dokumenty te oczywiście nie zawierały opinii w rozumieniu tego artykułu.

156 W drugiej kolejności należy ustalić, czy w odniesieniu do dokumentów z pkt 134 powyżej – z wyjątkiem dokumentów wymienionych w pkt 154 powyżej – ponieważ oczywiście nie zawierają one opinii, abstrakcyjne i ogólne przyczyny przyjęte przez Komisję w ich przedmiocie w zaskarżonej decyzji mogą, oprócz przyczyn konkretnych i indywidualnych, uzasadniać odmowę ujawnienia tych dokumentów.

157 Zasadniczo przyczyny te, określone w pkt 138, 141–143 i 145 powyżej, można podzielić na cztery poniżej zdefiniowane kategorie.

158 W pierwszej kolejności z przyczyn przedstawionych we wprowadzeniu do pkt 4.1 zaskarżonej decyzji i w pkt 4.1.1–4.1.3 tej decyzji wynika, że rozpatrywane dokumenty zawierają opinie urzędników Unii, sformułowane w trakcie konsultacji i rozważań wstępnych w związku z umową LIEN 97-2011. Mówiąc bardziej precyzyjnie, opinie te dotyczyły decyzji wydanych w odniesieniu z jednej strony do przeprowadzenia audytu i dochodzeń, a z drugiej strony do rozwiązania umowy i możliwości wydania nakazu zwrotu. Opinie te nie odzwierciedlają jednak ostatecznego stanowiska przyjętego przez Komisję w odniesieniu do tych trzech zagadnień.

159 Następnie z uzasadnienia przedstawionego we wniosku z pkt 4.1 zaskarżonej decyzji wynika, że w celu ochrony podstawowych zasad, na których opiera się proces podejmowania decyzji przez Komisję, a w szczególności zasady kolegialności, należało zapewnić, aby urzędnicy Komisji mogli swobodnie wyrażać swoje opinie i propozycje.

160 Co więcej, z uzasadnienia przedstawionego we wniosku z pkt 4.1 zaskarżonej decyzji wynika również, że ujawnienie dokumentów wymienionych w pkt 134 powyżej dałoby opinii publicznej ogólne wyobrażenie o metodach pracy Komisji przy podejmowaniu przez nią decyzji. W związku z tym wywołałoby to bardzo niekorzystne skutki dla procesu podejmowania przez nią decyzji w podobnych sprawach.

161 Wreszcie z uzasadnienia przedstawionego we wniosku z pkt 4.1 zaskarżonej decyzji wynika, że ujawnienie dokumentów dotyczących sposobu dokonywania obliczeń przyjętego w ramach wniosku o zwrot spowodowałoby przewidywalne zagrożenie dla postępowania toczącego się przed sądem krajowym w Belgii.

162 W świetle tych czterech kategorii ogólnych i abstrakcyjnych przyczyn, po pierwsze, Sąd uznaje, że argument Komisji – zgodnie z którym sporne dokumenty nie mogą zostać ujawnione, ponieważ zawierają opinie wyrażone przez pracowników Komisji w ich własnym imieniu do celów wewnętrznych, które to opinie sytuują się na wstępnym etapie względem ostatecznej decyzji Komisji i nie odzwierciedlają zresztą ostatecznie przyjętego przez nią stanowiska – jest sprzeczny z samym brzmieniem art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

163 Należy bowiem zaznaczyć, że w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 wyraźnie dopuszczono, aby po podjęciu decyzji dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonej instytucji został udzielony, chyba że ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję.

164 Tymczasem w niniejszej sprawie Komisja poprzestała na twierdzeniu, iż „[o]koliczność, że sporne dokumenty, które dotyczyły przeprowadzenia audytu lub rozwiązania umowy, zostały sporządzone i rozpowszechnione wiele lat temu, nie sprzeciwia się temu, aby móc oczekiwać, że [jej] proces podejmowania decyzji […] może zostać poważnie naruszony z wyżej wymienionych przyczyn”. Takie uzasadnienie ze względu na swój czysto hipotetyczny charakter jest niewystarczające w świetle przypomnianego w pkt 91 powyżej wymogu istnienia obiektywnego, konkretnego, a nie hipotetycznego zagrożenia naruszenia chronionego interesu.

165 Po drugie, Komisja nie może utrzymywać, że okoliczność podania do wiadomości publicznej dokumentów dotyczących przeprowadzenia audytu i zastosowania nakazu zwrotu rozpatrywanych w niniejszej sprawie umożliwiłaby beneficjentom funduszy Unii obchodzenie obowiązujących uregulowań w dziedzinie audytu lub nakazów zwrotu i w związku z tym naruszanie w przyszłości w bardzo poważny sposób jej procesu podejmowania decyzji.

166 Przepisy wykonawcze dotyczące przeprowadzania audytu opierają się bowiem na normach prawnych i zasadach naukowych znanych osobom czynnym zawodowo w tym sektorze, ponieważ są wykładane w ramach cyklu szkolenia audytorów. To samo dotyczy przepisów wykonawczych dotyczących zastosowania nakazu zwrotu. W związku z tym nie można twierdzić, że znajomość takich przepisów poważnie naruszyłaby zakończony proces podejmowania decyzji w niniejszej sprawie, a nawet proces podejmowania decyzji Komisji w podobnych sprawach.

167 Po trzecie, Komisja nie może tym bardziej uzasadniać swej odmowy dostępu do spornych dokumentów koniecznością ochrony w przyszłości, w podobnych sytuacjach, swych pracowników przed wszelkimi naciskami z zewnątrz, a tym samym koniecznością ochrony procesu podejmowania decyzji w podobnych sprawach.

168 Zakładając bowiem, że sporne dokumenty rzeczywiście zawierają dane dotyczące pracowników Komisji, które nie powinny być ujawnione, aby nie narażać ich na naciski z zewnątrz, należy przede wszystkim zaznaczyć, że, jak wynika to z uwag przedstawionych w pkt 130–132 powyżej, art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma na celu ochrony danych osobowych, które mogą w szczególności narażać pracowników na naciski z zewnątrz, lecz jedynie ochronę niektórych rodzajów dokumentów. Następnie należy przypomnieć, że prawodawca Unii ustanowił w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 szczególny przepis, wyraźnie mający na celu, jeżeli jest to konieczne, ograniczenie ujawniania danych osobowych w celu ochrony prywatności i integralności osób fizycznych.

169 Dlatego Komisja nie może oprzeć swej odmowy ujawnienia takich danych osobowych na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

170 Po czwarte, należy zaznaczyć, że – wbrew twierdzeniom Komisji – okoliczność, iż niektóre dokumenty dotyczą obliczeń kwoty do zwrotu, który jest przedmiotem sporu zawisłego przed belgijskim sądem krajowym, nie może stanowić powodu odmowy ujawnienia tych dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

171 Niewątpliwie w motywie 16 rozporządzenia nr 1049/2001 przewidziano, że system publicznego dostępu do dokumentów instytucji, wprowadzony w życie przez to rozporządzenie, nie narusza istniejących praw dostępu do dokumentów dla władz sądowniczych.

172 Jednakże z przepisów rozporządzenia nr 1049/2001 nie wynika, że prawo dostępu do dokumentów dla krajowych władz sądowniczych umożliwia odstępstwo od ogólnej zasady publicznego dostępu do dokumentów instytucji ustanowionej w rozporządzeniu nr 1049/2001, uwzględniając w szczególności orzecznictwo przypomniane w pkt 90 powyżej, zgodnie z którym odstępstwa od tego prawa podlegają ścisłej wykładni i są wymienione w sposób wyczerpujący w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

173 Dlatego też w odniesieniu do dokumentów, które dotyczą obliczenia wniosku o zwrot, Komisja niesłusznie odmówiła ich ujawnienia z tego względu, iż obliczenie to jest przedmiotem sporu zawisłego przed belgijskim sądem krajowym.

174 Z powyższych rozważań uzupełniających wynika, że żadna z czterech abstrakcyjnych i ogólnych przyczyn przyjętych przez Komisję w przedmiocie dokumentów wymienionych w pkt 134 powyżej – poza przyczynami konkretnymi i indywidualnymi – nie może potwierdzić odmowy ujawnienia tych dokumentów.

175 W świetle niezgodności z prawem wskazanej przede wszystkim w pkt 150 powyżej należy – bez potrzeby poddawania analizie argumentów skarżącej dotyczących istnienia nadrzędnego interesu publicznego – w całości uwzględnić zarzut czwarty i w związku z tym stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim wyraźnie odmówiono w niej przyznania skarżącej dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2001, wymienionych w pkt 134 powyżej, na podstawie wyjątku opartego na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

176 Z jednej strony skarżąca zarzuca Komisji, że ta nie przedstawiła powodów, dla których liczba dokumentów, których treść została uznana za znajdującą się częściowo lub całkowicie poza zakresem wniosku o nieograniczony dostęp do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, wzrosła między udzieleniem odpowiedzi wstępnej a wydaniem zaskarżonej decyzji. Z drugiej strony Komisja nie wyjaśniła, po pierwsze, na jakiej podstawie prawnej opiera się ona w celu stwierdzenia, że niektóre dokumenty lub ich fragmenty całkowicie lub częściowo nie mają związku z zakresem tego wniosku o dostęp, i po drugie, z jakich powodów akta dotyczące umowy LIEN 97-2011 zawierają dokumenty lub części dokumentów niemające związku z tym przedmiotem. Skarżąca dodaje, że te niespójności, a nawet sprzeczności, które wynikają z zaskarżonej decyzji, są jasno ujęte w dwóch pismach skierowanych przez nią do przewodniczącego Komisji, odpowiednio, w dniach 11 czerwca 2010 r. i 11 sierpnia 2010 r., w załączeniu do repliki.

177 Komisja kwestionuje zasadność zarzutu drugiego i w tym zakresie uważa, że spełniła w zakresie wymaganym prawem swój obowiązek uzasadnienia w odniesieniu do stosowania wyjątków, na których oparta jest decyzja o odmowie przyznania pełnego dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.

178 W niniejszej sprawie należy od razu stwierdzić tytułem wstępu, że obydwa pisma skierowane przez skarżącą do przewodniczącego Komisji, odpowiednio, w dniach 11 czerwca 2010 r. i 11 sierpnia 2010 r. zostały wysłane po wydaniu zaskarżonej decyzji i po wniesieniu skargi w niniejszej sprawie. Ponieważ pisma te zostały sporządzone przez samą skarżącą, nie mogą zostać uznane za dowody, których istnienie skarżąca odkryła w trakcie postępowania w toku. Taka kwalifikacja umożliwiałaby bowiem stronie ustanowienie przez nią samą dowodu, jak również obejście zasady przedstawiania dowodów przez skarżącą na etapie skargi, ustanowionej w art. 44 regulaminu postępowania. Co więcej, z tego samego powodu nie można uznać, że ponieważ istnienie tych pism zostało ujawnione w niniejszym postępowaniu sądowym, stanowią one nowe okoliczności umożliwiające przedstawienie nowego zarzutu w rozumieniu art. 48 § 2 regulaminu postępowania.

179 W związku z tym należy odrzucić wniosek skarżącej o włączenie do akt niniejszej sprawy dwóch pism skierowanych do przewodniczącego Komisji, odpowiednio, w dniach 11 czerwca 2010 r. i 11 sierpnia 2010 r.

180 Przede wszystkim należy przypomnieć, że z orzecznictwa wynika, iż obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg formalny, jaki należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, która odnosi się do materialnej legalności spornego aktu (wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2007 r. w sprawie T-112/05 Akzo Nobel i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-5049, pkt 94).

181 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a sądowi Unii dokonać jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów, a także do interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyrok Trybunału z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Komisja przeciwko Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 63; ww. w pkt 90 wyrok w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 80).

182 W odniesieniu do wniosku o dostęp do dokumentów, jeśli dana instytucja odmawia udzielenia takiego dostępu, musi ona, na podstawie informacji, którymi dysponuje, w każdym przypadku wykazać, że dokumenty, których udostępnienia zażądano, są faktycznie objęte wyjątkami wymienionymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (wyroki Sądu: z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawach połączonych T-110/03, T-150/03 i T-405/03 Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-1429, pkt 60; z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie T-93/04 Kallianos przeciwko Komisji, Zb.Orz.SP s. I-A-2-115, II-A-2-537, pkt 90). W świetle tego orzecznictwa oczywiste jest zatem, że 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 (ww. wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 61).

183 W niniejszej sprawie, w celu dokonania oceny zasadności zarzutu drugiego, należy rozróżnić trzy kategorie następujących dokumentów:

— dokumenty, w przedmiocie których Komisja nie wydała decyzji z tego względu, że ponieważ nie były one przedmiotem wniosku potwierdzającego w rozumieniu art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001, znajdowały się poza zakresem rozpatrywanego wniosku o dostęp;

— dokumenty, w przedmiocie których Komisja nie wydała decyzji z tego względu, że ponieważ nie dotyczyły one umowy LIEN 97-2011, były poza zakresem rozpatrywanego wniosku o dostęp;

— dokumenty lub fragmenty dokumentów, w przedmiocie których Komisja odmówiła udzielenia skarżącej dostępu z tego względu, że były one objęte jednym z wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

Dokumenty, w przedmiocie których Komisja nie wydała decyzji z tego względu, że ponieważ nie były one przedmiotem wniosku potwierdzającego, znajdowały się poza zakresem rozpatrywanego wniosku o dostęp

184 Bezsporne jest, że dokumentami, o których mowa, są inne dokumenty przekazane współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazane we wniosku wstępnym.

185 W odniesieniu do tych dokumentów należy uznać, że brak wydania decyzji przez Komisję, podczas gdy – jak stwierdzono to w pkt 61 powyżej – z wniosku wstępnego wynika wyraźnie, że skarżąca zwróciła się o uzyskanie nieograniczonego dostępu do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich, powinien być zakwalifikowany jako dorozumiana odmowa dostępu w rozumieniu art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001, którą można zaskarżyć przed Sądem.

186 Taka dorozumiana odmowa oznacza zaś z definicji całkowity brak uzasadnienia. Wynika stąd, że rozważania i twierdzenia przedstawione przez Komisję w tym względzie przed sądem unijnym, nawet gdyby uznać je za prawidłowe, nie mogą co do zasady zrównoważyć braków uzasadnienia zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 24 października 1996 r. w sprawach połączonych C-329/93, C-62/95 i C-63/95 Niemcy i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-5151, pkt 48; wyrok Sądu z dnia 19 października 2005 r. w sprawie T-318/00 Freistaat Thüringen przeciwko Komisji, Zb.Orz.. s. II-4179, pkt 127). Z taką sytuacją mamy do czynienia w szczególności w przypadku rzekomo nieprecyzyjnego charakteru treści wniosku wstępnego. Jak bowiem zauważono w pkt 83 i 85 powyżej, na Komisji w takim przypadku ciążył obowiązek – zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 i z zasadą dobrej administracji – wezwania skarżącej do bardziej precyzyjnego określenia żądanych dokumentów, czego zresztą w niniejszej sprawie Komisja nie uczyniła.

187 Z powyższych rozważań wynika, że w odniesieniu do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżona decyzja zawiera dorozumianą odmowę dostępu do tych żądanych przez skarżącą dokumentów i że odmowa ta nie czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia, który art. 296 TFUE nakłada na instytucje Unii.

–Dokumenty, w przedmiocie których Komisja nie wydała decyzji z tego względu, że ponieważ nie dotyczyły one umowy LIEN 97-2011, były poza zakresem rozpatrywanego wniosku o dostęp

188 Co się tyczy tych dokumentów, należy przede wszystkim zauważyć, że w odpowiedzi na zadane na rozprawie pytanie Sądu skarżąca wyraźnie potwierdziła, że jej wniosek o dostęp obejmował tylko dokumenty, które dotyczyły umowy LIEN 97-2011. W świetle przedmiotu tego wniosku, potwierdzonego na rozprawie przez skarżącą, należy zatem zbadać, na podstawie odpowiedzi Komisji na drugi środek dowodowy, czy Komisja słusznie stwierdziła, że treść niektórych dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 jest całkowicie lub częściowo niezwiązana z tym przedmiotem. W tym kontekście należy przypomnieć, że dokumentami, o których mowa, są dokumenty określone w pkt 3.1 zaskarżonej decyzji.

– Dokumenty, których treść jest rzekomo całkowicie niezwiązana z zakresem wniosku o dostęp

189 W odniesieniu do dokumentów, których treść Komisja uznała za całkowicie niezwiązaną z zakresem wniosku o dostęp, w świetle pkt 3.1 zaskarżonej decyzji i tabeli zamieszczonej w załączniku do tej decyzji mogą one zostać sklasyfikowane następująco:

— akta 1: dokument 7/1999 podczęść 1 (która odpowiada wiadomości elektronicznej wysłanej do Europejskiego Centrum Wolontariatu w dniu 30 marca 1999 o godz. 9.50);

— akta 4 część I: dokument 6/1999 [wskazany jedynie w tabeli zamieszczonej w załączniku do zaskarżonej decyzji (strona 5)];

— akta 4 część II: dokumenty 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 i 6/2001.

190 Po dokonaniu oceny odpowiedzi Komisji na drugi środek dowodowy Sąd uznaje przede wszystkim, że treść następujących dokumentów, wskazana przez Komisję jako rzekomo całkowicie niezwiązana z przedmiotem wniosku o dostęp złożonego przez skarżącą, przeciwnie, wiąże się z jednej strony bezpośrednio lub pośrednio, a z drugiej strony całkowicie lub częściowo – przy czym na Sądzie nie spoczywa obowiązek wskazania w niniejszym wyroku odnośnych fragmentów w tych dokumentach – z przedmiotem wniosku o dostęp do akt umowy LIEN 97-2011; dokumentami tymi są mianowicie:

— akta 1: dokument 7/1999 podczęść 1;

— akta 4 część I: dokument 6/1999;

— akta 4 część II: dokumenty 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 i 6/2001.

191 Następnie, co się tyczy dokumentu 23/1999 z akt 4 część II z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, Sąd uznaje, że wbrew temu, co wskazała Komisja na stronie 12 tabeli zamieszczonej w załączniku do zaskarżonej decyzji, treść tych akt nie odnosi się wyłącznie do spotkania, które nie dotyczy umowy LIEN 97-2011. O ile sytuacja taka ma bowiem miejsce w przypadku podczęści drugiej tego dokumentu, która rozpoczyna się słowami „Now, an other very important issue”, o tyle treść podczęści pierwszej tego samego dokumentu, która rozpoczyna się po wstępie „Dear Isabella”, dotyczy umowy LIEN 97-2011.

192 Podobnie w odniesieniu do dokumentu 6/2000 z akt 4 część II z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 Sąd uznaje, że dokument ten składa się z jednej strony z podczęści pierwszej, w której przytoczono wiadomość elektroniczną, której przedmiot nie dotyczy umowy LIEN 97-2011, a z drugiej strony z podczęści drugiej, zawierającej odręczne notatki. Notatki te są wystarczająco czytelne, aby móc wskazać chronologię zdarzeń związanych z umową LIEN 97-2011. Co więcej, niektóre z tych zdarzeń opisano w dokumencie 23/1999 z akt 4 część I z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011, przy czym dokument ten podano do wiadomości publicznej z wyjątkiem wiersza 49 zawartej w nim tabeli. Dlatego też tylko treść podczęści pierwszej dokumentu 6/2000 z akt 4 część II z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 dotyczy zagadnienia niezwiązanego z przedmiotem wniosku o dostęp złożonego przez skarżącą.

193 Wreszcie, co się tyczy następujących dokumentów, Sąd uznaje, że Komisja słusznie stwierdziła, iż ich treść jest całkowicie niezwiązana z przedmiotem wniosku o dostęp złożonego przez skarżącą: akta 4 część II: dokumenty 5/2000, 11/2000, 14/2000 i 4/2001.

194 Z powyższych rozważań wynika, że w odniesieniu do dokumentów wymienionych w pkt 190 powyżej, dokumentu 23/1999 (podczęść 1) z akt 4 część II i dokumentu 6/2000 (podczęść 2) z akt 4 część II należy uznać, podobnie jak we wniosku wyciągniętym w pkt 187 powyżej, że zaskarżona decyzja zawiera dorozumianą odmowę dostępu do tych żądanych przez skarżącą dokumentów i że ta odmowa nie czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia, który art. 296 TFUE nakłada na instytucje Unii.

– Dokumenty, których treść jest rzekomo częściowo niezwiązana z zakresem wniosku o dostęp

195 Co się tyczy powyższych dokumentów, w świetle pkt 3.1 zaskarżonej decyzji i tabeli zamieszczonej w załączniku do tej decyzji mogą one zostać sklasyfikowane następująco:

— akta 1: dokumenty 1/1999, 2/1999 i 6/1999;

— akta 2: dokumenty 1/1999 i 5/1999;

— akta 4 część I: dokumenty 1/1999, 3/1999 (obramowanie 1), 14/2001 (obramowanie 4) i 19/2001 (obramowania 1 i 2);

— akta 4 część II: dokumenty 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, od 2/2000 do 4/2000, 8/2000, 9/2000 i 9/2001.

196 Po dokonaniu oceny odpowiedzi Komisji na drugi środek dowodowy Sąd uznaje, że treść następujących dokumentów, wskazana przez Komisję jako rzekomo niezwiązana z przedmiotem wniosku o dostęp złożonego przez skarżącą, przeciwnie, wiąże się bezpośrednio lub pośrednio z umową LIEN 97-2011:

— akta 1: dokumenty 2/1999 i 6/1999 (obramowanie 1);

— akta 2: dokument 1/1999;

— akta 4 część I: dokumenty 3/1999 (obramowanie 1), 14/2001 (obramowanie 4) i 19/2001 (obramowania 1 i 2);

— akta 4 część II: dokumenty 1/1999 (obramowanie 1), 12/1999, 3/2000 (obramowanie 3), 8/2000 i 9/2001 (obramowanie 4).

197 Natomiast w odniesieniu do treści następujących dokumentów Sąd uznaje, że Komisja słusznie stwierdziła, iż ich treść jest niezwiązana z przedmiotem wniosku o dostęp:

— akta 1: dokument 1/1999;

— akta 2: dokument 5/1999;

— akta 4 część I: dokument 1/1999;

— akta 4 część II: dokumenty 1/1999 (obramowania 2–4), 2/1999 (obramowania 1 i 3), 5/1999, 18/1999 (obramowanie 3), 20/1999 (obramowanie 11), 22/1999, 2/2000 (obramowania 1 i 3), 3/2000 (obramowanie 1), 4/2000 (obramowanie 2) i 9/2000.

198 Z powyższych rozważań wynika, że w odniesieniu do dokumentów wymienionych w pkt 196 powyżej należy uznać, podobnie jak we wniosku wyciągniętym w pkt 187 powyżej, że zaskarżona decyzja zawiera dorozumianą odmowę dostępu do tych żądanych przez skarżącą dokumentów i że ta odmowa nie czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia, który art. 296 TFUE nakłada na instytucje Unii.

Dokumenty, w przedmiocie których Komisja odmówiła udzielenia skarżącej dostępu z tego względu, że były one objęte jednym z wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001

199 W odniesieniu do treści tych dokumentów należy przede wszystkim przypomnieć, że w celu odmówienia skarżącej dostępu do nich Komisja oparła się na art. 4 ust. 1 lit. b) i na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

200 Niewątpliwie z zaskarżonej decyzji wynika, że zawiera ona w tytule 4, „Uzasadnienie odmowy", przedstawienie wszystkich powodów, dla których Komisja uznała, że ujawnienie treści danych dokumentów naruszyłoby cele chronione, odpowiednio, przez art. 4 ust. 1 lit. b) i przez art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, i dlatego też należało go odmówić na podstawie tych przepisów.

201 Jednakże, jak przypomniano w pkt 181 powyżej, wymagane uzasadnienie powinno w szczególności umożliwić sądowi unijnemu przeprowadzenie kontroli. Co więcej, w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 182 powyżej należy zbadać, czy dokumenty, w przedmiocie których Komisja powołała się na art. 4 ust. 1 lit. b) i na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, faktycznie objęte są wskazanym wyjątkiem, i ponadto, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista.

202 Po pierwsze, w odniesieniu do dokumentów, w przedmiocie których Komisja powołała się wyjątek oparty na art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001, z ustaleń dokonanych w pkt 106 i 110 powyżej wynika, że wskazane dokumenty są faktycznie objęte tym wyjątkiem. Co więcej, z pkt 97–126 powyżej wynika, że Sąd był w stanie przeprowadzić kontrolę sądową zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona tych dokumentów. Dlatego też w odniesieniu do tych dokumentów Komisja wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia, który art. 296 TFUE nakłada na instytucje Unii.

203 Po drugie, w odniesieniu do dokumentów, w przedmiocie których Komisja powołała się na wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, niezależnie od faktu, że Sąd orzekł w pkt 155 powyżej, iż dokumenty wymienione w pkt 154 powyżej oczywiście nie stanowią opinii w rozumieniu tego przepisu, należy stwierdzić, że ponadto Komisja nie wskazała – wbrew wymogom określonym przez orzecznictwo przytoczone w pkt 182 powyżej – na jakiej podstawie uznała, iż

rzeczone dokumenty zawierały takie opinie. W związku z tym odmowa ujawnienia dokumentów wymienionych w pkt 154 powyżej nie czyni zadość obowiązkowi uzasadnienia, który art. 296 TFUE nakłada na instytucje Unii.

204 Natomiast w odniesieniu do dokumentów innych niż wymienione w pkt 154 powyżej, w przedmiocie których Komisja powołała się na wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001, z przedstawionych w pkt 134–174 powyżej przyczyn dotyczących zarzutu czwartego wynika, że niezależnie od niezgodności z prawem stwierdzonej po przeprowadzeniu analizy głównej z jednej strony dokumenty te są faktycznie objęte tym wyjątkiem, a z drugiej strony Sąd był w stanie przeprowadzić kontrolę sądową zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona tych dokumentów. Dlatego też w odniesieniu do wskazanych dokumentów Komisja wywiązała się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia, który art. 296 TFUE nakłada na instytucje Unii.

205 Ze wszystkich wniosków wywiedzionych z pkt 187, 194, 198, 203 i 204 powyżej wynika, że zarzut drugi należy w części uwzględnić.

206 Z wniosków wywiedzionych, odpowiednio, z pkt 87, 126, 175 i 205 powyżej wynika, że skarga jest w części zasadna i że z tego tytułu należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim, po pierwsze, odmówiono w niej w sposób dorozumiany przyznania dostępu do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich, a po drugie, odmówiono w niej w sposób wyraźny przyznania dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 wskazanych w pkt 106, 134, 190 i 196 powyżej.

W przedmiocie kosztów

207 Zgodnie z art. 87 § 3 akapit pierwszy regulaminu postępowania Sąd może postanowić, że w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty.

208 W okolicznościach rozpoznawanej sprawy, z uwagi na fakt, że większa część żądań Komisji nie została uwzględniona, słuszne będzie obciążenie Komisji jej własnymi kosztami oraz częścią kosztów poniesionych przez skarżącą w wymiarze ośmiu dziesiątych.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2010 r. w części, w jakiej dotyczy ona dorozumianej odmowy przyznania dostępu do dokumentów, które Komisja przekazała współpracownikowi Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, innych niż dokumenty wskazane przez tego współpracownika w aktach 1–4 z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011.**

2) **Stwierdza się również nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2010 r. w części, w jakiej dotyczy ona dorozumianej albo wyraźnej odmowy przyznania dostępu do dokumentów z akt dotyczących umowy LIEN 97-2011 określonych w pkt 106, 134, 194 i 196 niniejszego wyroku.**

3) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

4) Komisja pokrywa własne koszty oraz osiem dziesiątych kosztów poniesionych przez Internationaler Hilfsfonds eV.

Pelikánová Jürimäe van der Woude

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 maja 2012 r.

Spis treści

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu 1

Przebieg postępowania 5

Żądania stron 6

W przedmiocie dopuszczalności treści pism złożonych przez skarżącą w sekretariacie Sądu w dniach 29 lipca 2010 r. i 11 lipca 2011 r. 6

Co do istoty 7

Uwagi wstępne 8

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zasadniczo oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do określenia przedmiotu wniosku wstępnego i, w następstwie, naruszenia ciążącego na Komisji obowiązku pełnej analizy tego wniosku 9

W przedmiocie wniosku wstępnego 10

W przedmiocie zgodności z prawem braku decyzji Komisji dotyczącej wniosku o nieograniczony dostęp do innych dokumentów przekazanych współpracownikowi Rzecznika Praw Obywatelskich 11

W przedmiocie zarzutów trzeciego i czwartego, dotyczących, odpowiednio, naruszenia art. 4 ust. 1 lit. b) i art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 14

Uwagi wstępne 14

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 15

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001 19

– Rozważania zasadnicze 21

– Rozważania uzupełniające 23

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia 27

Dokumenty, w przedmiocie których Komisja nie wydała decyzji z tego względu, że ponieważ nie były one przedmiotem wniosku potwierdzającego, znajdowały się poza zakresem rozpatrywanego wniosku o dostęp 28

– Dokumenty, w przedmiocie których Komisja nie wydała decyzji z tego względu, że ponieważ nie dotyczyły one umowy LIEN 97-2011, były poza zakresem rozpatrywanego wniosku o dostęp 29

– Dokumenty, których treść jest rzekomo całkowicie niezwiązana z zakresem wniosku o dostęp . 29

– Dokumenty, których treść jest rzekomo częściowo niezwiązana z zakresem wniosku o dostęp .. 30

Dokumenty, w przedmiocie których Komisja odmówiła udzielenia skarżącej dostępu z tego względu, że były one objęte jednym z wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 31

W przedmiocie kosztów 32