KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.7.2019 r.
COM(2019) 356 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

dotyczące stosowania w 2018 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji

Spis treści

WPROWADZENIE 2

I. Szeroko zakrojony program na rzecz przejrzystości 2

II. Dostęp do dokumentów 7

1. Rejestry i strony internetowe 8

2. Współpraca z innymi instytucjami objętymi zakresem rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 9

3. Analiza wniosków o dostęp 9

3.1. Liczba wniosków (zob. załącznik – tabela 3 i 4) 9

3.2. Odsetek wniosków w podziale na dyrekcje generalne / służby Komisji Europejskiej (zob. załącznik – tabela 5) 10

3.3. Profil społeczno-zawodowy wnioskodawców (załącznik – tabela 6) 12

3.4. Geograficzne pochodzenie wnioskodawców (załącznik – tabela 7) 14

4. Stosowanie wyjątków od prawa dostępu 15

4.1. Rodzaje udzielonego dostępu (załącznik – tabela 8 i 9) 15

4.2. Przywoływane wyjątki w odniesieniu do prawa dostępu (załącznik – tabela 10) 16

4.2.1. Etap wstępny 16

4.2.2. Etap potwierdzający 18

5. Skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich 19

6. Kontrola sądowa 19

6.1. Trybunał Sprawiedliwości 19

6.2. Sąd 20

6.2.1. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów proceduralnych 20

6.2.2. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów prawa materialnego 24

6.2.3. Wyjaśnienia dotyczące relacji między rozporządzeniem a innymi instrumentami 30

6.3. Nowe prowadzone obecnie sprawy sądowe 32

WNIOSKI 33

WPROWADZENIE

W 2018 r. Komisja Europejska podjęła ważne kroki, aby aktywnie wypełniać swoje bezwzględne zobowiązanie do zapewnienia większej przejrzystości i rozliczalności celem zwiększenia zaufania obywateli Unii do działań instytucji Unii Europejskiej.

U podstaw tych starań znajduje się wspieranie przez Komisję Europejską skutecznego wykonywania przez obywateli przysługującego im prawa dostępu do dokumentów przechowywanych przez instytucje UE[1].

Prawo to jest zapisane w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[2].

Zgodnie z art. 17 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia każda instytucja opublikuje corocznie sprawozdanie z wdrażania rozporządzenia w roku poprzednim.

W niniejszym sprawozdaniu za 2018 r. po pierwsze podsumowano szersze inicjatywy Komisji Europejskiej dotyczące przejrzystości (*Infra* I). Po drugie w sprawozdaniu przedstawiono kluczowe tendencje dotyczące wniosków o uzyskanie dostępu do dokumentów złożonych w ramach rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i cechy tych wniosków oraz dotyczące ich odpowiedzi instytucji. W sprawozdaniu poddano także przeglądowi wyroki wydane przez europejskie sądy oraz ustalenia Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące wdrażania rozporządzenia przez Komisję Europejską (*Infra* II).

I. Szeroko zakrojony program na rzecz przejrzystości

W swoim stanowczym postanowieniu, aby przybliżyć obywateli do jej procesu decyzyjnego, Komisja Europejska stale rozważa nowe metody i środki służące osiągnięciu większej przejrzystości.

W 2018 r. Komisja Europejska podjęła ukierunkowane starania na rzecz zwiększenia przejrzystości wszystkich swoich głównych działań – od stanowienia prawa i wdrażania polityki po kontakty z zainteresowanymi stronami i lobbystami. Poniżej przedstawiono kilka przykładów ilustrujących te szeroko zakrojone wysiłki.

Lepsze stanowienie prawa

Zgodnie z celem, jakim jest zwiększenie przejrzystości prac instytucji Unii Europejskiej, oraz jej długoterminowymi staraniami na rzecz przybliżenia obywateli do procesu decyzyjnego UE w 2018 r. Komisja Europejska wniosła aktywny wkład w rozwój *Międzyinstytucjonalnego rejestru aktów delegowanych* uruchomionego w dniu 12 grudnia 2017 r.[3]

Instytucja popiera także bieżące wysiłki na rzecz zwiększenia przejrzystości i dostępności procedury ustawodawczej m.in. dzięki ulepszeniom bazy EUR-Lex oraz zgodnie z Porozumieniem międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa (takie jak wspólna baza danych aktów ustawodawczych). Nowy portal Komisji Europejskiej „Wyraź swoją opinię!" zapewnia obywatelom i zainteresowanym stronom pojedynczy internetowy punkt

[1] Prawo dostępu do dokumentów przysługuje obywatelom UE i osobom zamieszkałym lub mającym siedzibę w jednym z państw członkowskich. Ponadto prawo to przysługuje również obywatelom i osobom prawnym z państw trzecich niezamieszkałym ani niemającym siedziby w państwie członkowskim.

[2] Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43 (zwanym dalej „rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001").

[3] W następstwie zawarcia Porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 15 marca 2016 r.

dostępu do informacji, w którym mogą się oni zapoznać z działaniami instytucji w zakresie kształtowania polityki oraz przekazać swoje uwagi, opinie i inne informacje.

Ponadto w 2018 r. Komisja Europejska przeprowadziła *przegląd* swoich strategii politycznych w zakresie lepszego stanowienia prawa. Wnioski z przeglądu przedstawiono w kwietniu 2019 r. w komunikacie, w którym zidentyfikowano obszary, w których niezbędna jest dalsza poprawa[4].

Nowe rozporządzenie w sprawie ochrony danych dla instytucji i organów Unii Europejskiej

W 2018 r. podniesiono rangę przejrzystości do zasady przewodniej zgodnie z nowymi przepisami o ochronie danych dla instytucji i organów Unii Europejskiej.

Przyjęcie rozporządzenia (UE) 2018/1725[5] stanowi kolejny istotny krok naprzód na drodze opracowywania kompleksowych ram UE na rzecz zapewnienia przejrzystości.

Rozporządzenie (UE) 2018/1725, które weszło w życie z dniem 11 grudnia 2018 r., obejmuje całą sekcję dotyczącą przejrzystości. Zgodnie z tymi ramami, zasada przejrzystości wymaga, aby instytucje i organy Unii Europejskiej przetwarzały dane osobowe w sposób przejrzysty, udostępniając zainteresowanym stronom informacje i komunikaty związane z przetwarzaniem danych osobowych w sposób zwięzły, przejrzysty, zrozumiały i łatwo dostępny.

Nowym rozporządzeniem znacząco wzmacnia się prawa osób, których dane dotyczą. Zgodnie z jego przepisami instytucje i organy Unii Europejskiej muszą nie tylko zapewnić przestrzeganie zasady przejrzystości, ale są także odpowiedzialne za wykazanie takiej zgodności.

Nowy Kodeks postępowania członków Komisji Europejskiej

W 2018 r. Komisja Europejska oficjalnie przyjęła nowy kodeks postępowania swoich członków[6]. Nowy kodeks wszedł w życie w dniu 1 lutego 2018 r. Zastąpił on poprzedni kodeks postępowania komisarzy z dnia 20 kwietnia 2011 r.

[4] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Lepsze stanowienie prawa podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania", COM(2019)178 dostępny pod adresem: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&qid=1563990769584&from=EN

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji 1247/2002/WE (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 39, zwane dalej „rozporządzeniem (UE) 2018/1725").

[6] Decyzja Komisji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej, C(2018) 700 final, Dz.U. C 65 z 21.2.2018, s. 7; zwana dalej „Kodeksem postępowania członków Komisji Europejskiej".

W kodeksie zawarto elementy mające przyczynić się do zwiększenia przejrzystości działań komisarzy w konkretnych obszarach. W kodeksie określono *przepisy szczegółowe dotyczące spotkań zewnętrznych komisarzy*. Zgodnie z tymi przepisami[7] komisarze i członkowie ich gabinetu spotykają się jedynie z organizacjami i osobami samozatrudnionymi, które są zarejestrowane w rejestrze służącym przejrzystości[8]. Co więcej, fakt, że spotkania takie miały miejsce, musi zostać podany do wiadomości publicznej[9].

W nowym kodeksie wprowadzono również nowy zapis, zgodnie z którym co dwa miesiące Komisja Europejska będzie publikować *zestawienie kosztów podróży poszczególnych komisarzy*[10]. Pierwsza taka publikacja miała miejsce pod koniec lutego 2018 r. i od tego czasu koszty podróży poszczególnych komisarzy są aktywnie publikowane co dwa miesiące.

Ponadto i zgodnie z wymogami nowego kodeksu postępowania *nowe deklaracje interesów* wszystkich komisarzy są obecnie publikowane w tym samym czasie w podpisanej wersji PDF na właściwej stronie internetowej każdego z komisarzy oraz w wersji nadającej się do odczytu maszynowego na stronie internetowej Europa[11].

Co więcej, w duchu przejrzystości i rozliczalności Komisja Europejska zobowiązała się do publikacji *rocznych sprawozdań* na temat stosowania nowego kodeksu postępowania.

Z bardziej ogólnego punktu widzenia przejrzystość w zakresie etyki komisarzy i byłych komisarzy zapewnia *specjalna strona internetowa w ramach portalu Europa*[12].

Rejestr służący przejrzystości

Liczba wpisów w rejestrze służącym przejrzystości stale wzrasta – w grudniu 2018 r. zawierał on ponad 11 900 wpisów: o 5 000 więcej niż wtedy, gdy przewodniczący Juncker obejmował urząd, przy czym 2 762 nowych wpisów pojawiło się w ciągu ostatniego roku[13]. Od początku mandatu Komisji Junckera wszyscy rejestrujący podpisują wspólny kodeks postępowania.

W 2018 r. zintensyfikowano starania na rzecz poprawy ogólnej jakości danych zawartych w rejestrze służącym przejrzystości, co przyniosło namacalne rezultaty. Dodano nową funkcję umożliwiającą automatyczne uzyskanie wykazu spotkań, które zarejestrowane podmioty odbyły z komisarzami, członkami ich gabinetów lub dyrektorami generalnymi od grudnia 2014 r. W celu podnoszenia świadomości na temat rejestru służącego przejrzystości i propagowania jego wykorzystywania przeprowadzono szereg szkoleń wewnętrznych i działań w zakresie komunikacji zewnętrznej.

[7] Art. 7 ust. 1 Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej.
[8] Ustanowionym na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego w tej sprawie między Parlamentem Europejskim i Komisją z dnia 16 kwietnia 2014 r.
[9] Art. 7 ust. 2 Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej. (Takie podanie do wiadomości publicznej musi nastąpić zgodnie z decyzją Komisji z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie publikowania informacji dotyczących spotkań odbywających się między członkami Komisji a organizacjami lub osobami samozatrudnionymi.)
[10] Art. 6 ust. 2 Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej.
[11] https://ec.europa.eu/info/files/machine-readable-versions-all-declarations-interests_pl
[12] https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_pl
[13] http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2018_en.pdf

Kontynuowano rozmowy z udziałem trzech instytucji dotyczące wniosku Komisji Europejskiej w sprawie porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego wprowadzenia obowiązku korzystania z rejestru służącego przejrzystości.

Nie osiągnięto jednak porozumienia w zakresie uwarunkowania spotkań decydentów i przedstawicieli grup interesu od rejestracji w rejestrze służącym przejrzystości – punktu, który Komisja uważa za kluczowy. Instytucja apelowała w związku z tym do Parlamentu Europejskiego i Rady o zbadanie wariantów umożliwiających im zastosowanie zasady „nie ma spotkania bez rejestracji".

Przejrzystość UE w zakresie brexitu

W 2018 r. Komisja Europejska nadal realizowała swoje zobowiązanie do zapewnienia jak największej otwartości pod względem bezprecedensowych negocjacji dotyczących wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE[14].

Bezprecedensowy poziom przejrzystości osiągnięty przez Komisję Europejską był na tyle wysoki, że po zakończeniu dwuletniej strategicznej inicjatywy w zakresie negocjacji dotyczących wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej uzyskał on aprobatę Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że wysoki poziom przejrzystości – oprócz stanowienia dobrej praktyki administracyjnej – zwiększył legitymację unijnych negocjatorów i przyczynił się do utrzymania jedności w Unii Europejskiej[15].

W sumie w latach 2017–2018 Komisja Europejska aktywnie opublikowała na swojej stronie internetowej *ponad 100 dokumentów negocjacyjnych* celem zapewnienia kontroli publicznej oraz uwzględnienia opinii zainteresowanych stron. Dokumenty te znaczyły postęp w negocjacjach i umożliwiły opinii publicznej śledzenie zmian wersji dokumentów.

W swoich rozważaniach nad tym bezprecedensowym przedsięwzięciem główny negocjator Komisji Europejskiej M. Barnier przyznał, że taka przejrzystość należy się „obywatelom, przedsiębiorstwom, regionom i wszystkim dotkniętym decyzją Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z UE". Był to „kluczowy czynnik w budowaniu wyraźnego, silnego i zjednoczonego stanowiska z 27 państwami członkowskimi i Parlamentem".

Dodatkowa przejrzystość: projekty pilotażowe i inicjatywy

W 2018 r. Komisja Europejska badała dodatkowe innowacyjne projekty pilotażowe służące zapewnieniu jeszcze większej przejrzystości. Na przykład w kwietniu 2018 r. *Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności* uruchomiła projekt pilotażowy mający na celu zwiększenie przejrzystości jej działań. W ramach projektu dokumenty elektroniczne dotyczące pestycydów i produktów biobójczych, które są (w pełni lub częściowo) ujawniane na wniosek złożony zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, są publikowane online. Dlatego też dokumentów takich nie wysyła się już fizycznie do poszczególnych wnioskodawców – zamiast tego dostają oni hiperłącze do strony internetowej.

Stronę tę utworzono specjalnie na potrzeby publikacji dokumentów, które ujawniono zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, i jest ona ogólnodostępna[16], dzięki czemu wydane dokumenty stają się natychmiast dostępne dla ogółu społeczeństwa oraz wnioskodawcy.

Zgodnie z oczekiwaniami projekt pilotażowy ma trwać również w pierwszej połowie 2019 r.

[14] Zgodnie z wytycznymi Rady Europejskiej.

[15] Nota końcowa dotycząca strategicznej inicjatywy z udziałem Komisji Europejskiej w zakresie negocjacji dotyczących wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE, https://www.ombudsman.europa.eu/pl/correspondence/en/109825

[16] Zob. https://webgate.ec.europa.eu/dyna/extdoc/

W 2018 r. przejrzystość oraz interakcja z opinią publiczną pozostawały kluczowymi czynnikami w *polityce handlowej*, aby zapewnić demokrację, zaufanie opinii publicznej i rozliczalność. W ramach zobowiązania Komisji Europejskiej do działania na rzecz przejrzystości zawartego w nowej strategii handlowej UE „Handel z korzyścią dla wszystkich" w 2018 r. Komisja Europejska nadal publikowała na specjalnej stronie internetowej dokumenty negocjacyjne i sprawozdania z ostatniej rundy dotyczące obecnych umów handlowych UE i trwających negocjacji handlowych z krajami niebędącymi członkami UE[17].

Kolejnym ważnym elementem działań informacyjnych kierowanych do społeczeństwa obywatelskiego jest tzw. proces „oceny skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju". To właściwe dla handlu narzędzie opracowano celem wsparcia negocjacji handlowych. Zarządzają nim niezależni zewnętrzni konsultanci zapewniający analizę potencjalnych skutków gospodarczych, społecznych, środowiskowych oraz wpływu na prawa człowieka wynikających z ewentualnych umów handlowych. Ocena skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju ma charakter wysoce partycypacyjny.

Ponadto w 2018 r. Komisja Europejska nadal organizowała inicjatywy i działania w ramach *Europy dla Obywateli*. Ten zaplanowany na lata 2014–2020 program stanowi ważny instrument zachęcający obywateli Unii do zdobywania informacji, uczestnictwa w debacie i odgrywania większej roli w rozwoju UE.

Co więcej, w dniu 12 grudnia 2018 r. wniosek Komisji Europejskiej w sprawie rewizji *europejskiej inicjatywy obywatelskiej* otrzymał zgodę polityczną Parlamentu Europejskiego i Rady. Europejska inicjatywa obywatelska – priorytet polityczny Komisji Junckera – stanowi wyjątkowy i innowacyjny sposób kształtowania Europy przez obywateli poprzez wezwanie Komisji Europejskiej do złożenia wniosku ustawodawczego po zebraniu miliona podpisów. Zmieniona inicjatywa obywatelska będzie bardziej przyjazna dla użytkownika, aby promować większe uczestnictwo demokratyczne na szczeblu Unii Europejskiej.

Podsumowując, w 2018 r. Komisja Europejska nadal w aktywny i przyjazny dla użytkownika sposób publikowała szeroki zakres informacji i dokumentów. Jednocześnie instytucja stale poszukiwała nowych narzędzi służących dalszemu zwiększeniu przejrzystości jej ogólnych działań i zaangażowaniu obywateli w proces demokratyczny. Powyższe ilustracje stanowią jedynie kilka przykładów przedstawiających starania instytucji na rzecz zwiększenia przejrzystości w szerszym znaczeniu tego pojęcia.

[17] Zob. http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1395

II. Dostęp do dokumentów

W 2018 r. prawo dostępu do dokumentów, o którym mowa w art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i rozporządzeniu nr 1049/2001, nadal stanowiło jeden z głównych elementów programu Komisji Europejskiej na rzecz przejrzystości.

Prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji wiąże się z demokratycznym charakterem tych instytucji[18]. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 odzwierciedla wyrażony w art. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej zamiar wyznaczenia nowego etapu w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli[19]. Cel ten powtórzono w art. 10 Traktatu UE.

W tych ramach – po otrzymaniu konkretnych wniosków złożonych zgodnie z rozporządzeniem – w 2018 r. Komisja Europejska udzieliła dostępu do szerokiego zakresu dokumentów będących w jej posiadaniu. Dostęp ten stanowił uzupełnienie dla aktywnego publikowania przez instytucję dużych ilości informacji i licznych dokumentów w różnych rejestrach i na różnych stronach internetowych.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono, w jaki sposób Komisja Europejska wdrażała przedmiotowe rozporządzenie w 2018 r. Opracowano je na podstawie danych statystycznych, których podsumowanie znajduje się w załączniku[20].

Statystyki te pokazują liczbę wniosków otrzymanych w 2018 r. oraz odpowiedzi na nie udzielonych. Ponadto obejmują bardziej dokładne dane w zakresie statystyk uzyskanych za lata poprzednie po późniejszych regularnych korektach kodowania[21].

Tak jak w latach ubiegłych, nie przedstawiają one liczby dokumentów, o które wystąpiono lub które (częściowo) ujawniono; takich dokumentów było znacznie więcej. Choć wnioskodawcy mogą wnosić o dostęp do jednego dokumentu, częściej wnioskują o dostęp do wielu dokumentów lub nawet całych akt dotyczących konkretnego tematu lub konkretnej procedury.

Podsumowując, statystyki pokazują, że dokumenty, o które wystąpiono, zostały w całości lub częściowo ujawnione w ponad 80 % z 6 912 przypadków na etapie wstępnym, a szerszy lub nawet pełny dostęp przyznano w niemal 41 % z 288 analizowanych przypadków na etapie potwierdzającym. Dane potwierdzają nie tylko otwartość Komisji Europejskiej, ale także znaczenie prawa dostępu do dokumentów w ramach ogólnej polityki instytucji w zakresie przejrzystości.

Zasoby

W Komisji Europejskiej rozpatrywanie wniosków o wstępny dostęp do dokumentów odbywa się w sposób zdecentralizowany w różnych dyrekcjach generalnych i służbach Komisji. Każda dyrekcja generalna i służba wyznacza do tego zadania co najmniej jednego eksperta prawnego, działającego w charakterze „koordynatora dostępu do dokumentów”.

[18] Zob. motyw 2 preambuły do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

[19] Zob. motyw 1 preambuły do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

[20] O ile nie wskazano inaczej, dane statystyczne przedstawione w niniejszym sprawozdaniu są oparte na danych liczbowych pobranych z aplikacji informatycznych Komisji Europejskiej w dniu 31 grudnia 2018 r. po aktualizacji dokonanej po późniejszych korektach kodowania. Wartości procentowe w opisowej części sprawozdania są zaokrąglane do jednego miejsca po przecinku.

[21] Z tego powodu dane z niniejszego sprawozdania mogą się nieznacznie różnić w porównaniu z danymi z poprzednich sprawozdań.

W zależności od wielkości służby i liczby otrzymanych wniosków „koordynatorzy dostępu do dokumentów" korzystają zazwyczaj z pomocy kilku pracowników wspierających, a powierza się im koordynowanie projektów odpowiedzi z działami odpowiedzialnymi za odpowiednie obszary polityki.

Wnioskami potwierdzającymi zajmuje się Sekretariat Generalny, aby zapewnić niezależną kontrolę administracyjną odpowiedzi wydanej na etapie wstępnym.

Specjalny zespół w dziale Sekretariatu Generalnego ds. przejrzystości, zarządzania dokumentami i dostępu do dokumentów ma przypisane wyłączne zadanie zapewniania koordynacji i jednolitego wdrożenia zasad szczegółowych dotyczących stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Składa się on z kilku osób prowadzących sprawy oraz administracyjnego personelu wspierającego. Poza obowiązkiem dokonywania kontroli odpowiedzi wstępnych dział ten również dostarcza horyzontalnych wytycznych, szkoleń i porad wszystkim dyrekcjom generalnym i służbom Komisji Europejskiej w zakresie wdrażania rozporządzenia. Zarządza on też systemem informatycznym obejmującym całą Komisję Europejską, służącym do rozstrzygania wstępnych i potwierdzających wniosków o dostęp do dokumentów, który obecnie przechodzi modernizację.

Stabilnie rosnąca liczba nowych wniosków o dostęp do dokumentów od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 oraz żądanie większej przejrzystości w obszarze publicznego dostępu do dokumentów świadczy o konieczności przydzielenia Komisji Europejskiej wystarczających zasobów ludzkich i zasobów IT w celu zapewnienia wydajnego rozstrzygania wniosków o dostęp do dokumentów i osiągnięcia najlepszych możliwych korzyści dla obywateli.

1. REJESTRY I STRONY INTERNETOWE

W 2018 r. do rejestru dokumentów Komisji dodano 19 582 nowych dokumentów[22] (zob. załącznik – tabela 1) kategorii C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC bądź SWD[23].

W 2018 r. na stronie internetowej „Dostęp do dokumentów" na portalu *Europa*[24] odnotowano 6 458 odwiedzających oraz 8 652 odwiedzonych stron (zob. załącznik – tabela 2)[25].

Obie platformy pozostają użytecznymi narzędziami wyszukiwania, umożliwiającymi obywatelom uczestniczenie w bardziej bezpośredni i aktywny sposób w procesie decyzyjnym Komisji Europejskiej, propagując równocześnie politykę dostępu do dokumentów.

[22] Podobną liczbę dokumentów dodano w 2016 r. (18 523).

[23] Tj. C: samodzielne akty Komisji; COM: wnioski ustawodawcze Komisji i inne dokumenty przekazane innym instytucjom, wraz z właściwymi dokumentami przygotowawczymi; JOIN: wspólne akty Komisji i wysokiego przedstawiciela; OJ: porządki obrad posiedzeń Komisji; PV: protokoły posiedzeń Komisji; SEC: dokumenty Komisji nieklasyfikujące się w żadnej innej serii; SWD: dokumenty robocze służb Komisji.

[24] Dostęp do dokumentów: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

[25] Dane te pochodzą z nowego algorytmu zastosowanego w 2018 r., który generuje bardziej dokładne statystyki. Z tego względu nie są one porównywalne ze statystykami uzyskanymi dla lat wcześniejszych.

2. WSPÓŁPRACA Z INNYMI INSTYTUCJAMI OBJĘTYMI ZAKRESEM ROZPORZĄDZENIA (WE) NR 1049/2001

Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 instytucje stworzą dobre praktyki administracyjne w celu ułatwienia wykonania praw dostępu zagwarantowanych rozporządzeniem. W art. 15 ust. 2 zorganizowano ponadto stworzenie komitetu międzyinstytucjonalnego mającego na celu zbadanie najlepszych praktyk, postępowanie w przypadku ewentualnych konfliktów i omawianie możliwych przyszłych ulepszeń w dostępie publicznym do dokumentów.

Zgodnie z dwoma przywołanymi powyżej przepisami w 2018 r. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska w dalszym ciągu organizowały regularne spotkania techniczne na poziomie administracyjnym. W ramach takich spotkań instytucje wymieniają doświadczenia, opracowują najlepsze praktyki i zapewniają spójne stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

3. ANALIZA WNIOSKÓW O DOSTĘP

3.1. Liczba wniosków (zob. załącznik – tabela 3 i 4)

W 2018 r. liczba **wniosków wstępnych** wyniosła **6 912**, co przedstawiono na wykresie poniżej. Liczba ta odzwierciedla dynamiczny wzrost o około 9,5 % w porównaniu z rokiem 2017 i niemal 10 % w porównaniu z rokiem 2014[26]. Komisja Europejska wydała 7 257 odpowiedzi wstępnych w porównaniu z 6 716 w roku 2017, co stanowi wzrost o blisko 7,5 %.

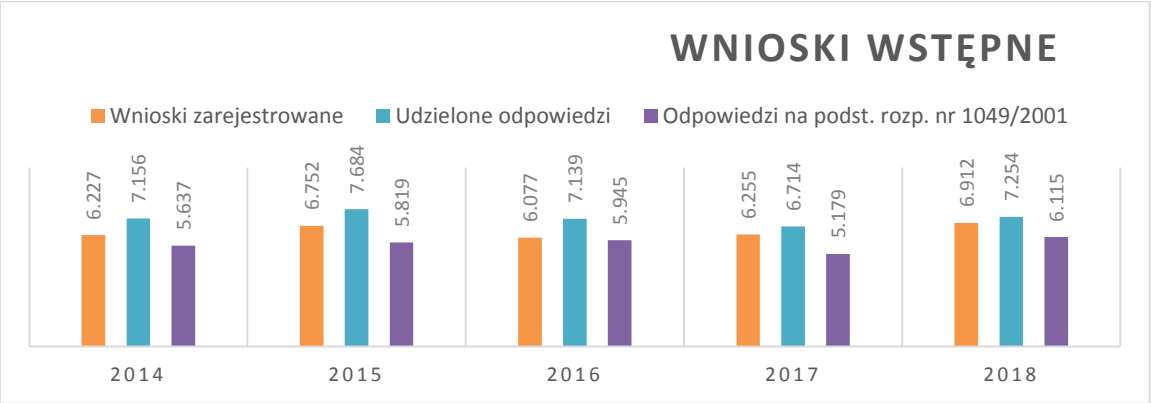
Spośród tych odpowiedzi wstępnych 6 117 wydano na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 (w porównaniu z 5 181 w 2017 r.). Liczba ta odzwierciedla wzrost o około 15,3 % w ciągu roku.

Warto podkreślić, że jeden wniosek może dotyczyć kilku dokumentów i w konsekwencji może wymagać kilku różnych odpowiedzi. Z drugiej strony kilka wniosków może być w niektórych przypadkach połączonych i może skutkować tylko jedną odpowiedzią. Pochodząca z bazy danych liczba „udzielonych odpowiedzi" obejmuje wszystkie rodzaje działań następczych przeprowadzonych przez Komisję Europejską:

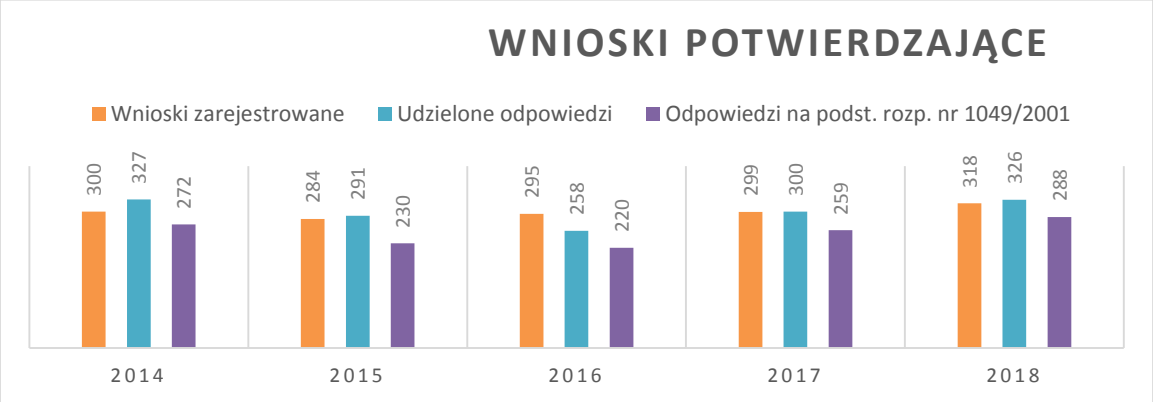
- od odpowiedzi udzielonych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 (również w przypadku, gdy nie przetrzymuje się żadnych dokumentów); po
- odpowiedzi udzielone zgodnie z innymi ramami prawnymi (ze względu na treść wniosku lub status wnioskodawcy[27] itp.); lub nawet
- zamknięcia w następstwie nieprzedstawienia przez wnioskodawcę wymaganych wyjaśnień lub niespełnienia wymogów proceduralnych.

[26] W 2017 r. liczba wniosków wstępnych wyniosła 6 255, podczas gdy w 2014 r. było to 6 227 wniosków (dane pochodzące z poprzednich sprawozdań rocznych).

[27] Np. odpowiedzi udzielone zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z państwami członkowskimi lub innymi instytucjami; lub odpowiedzi udzielone na podstawie Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego itp.



Jeżeli chodzi o **wnioski potwierdzające** o dokonanie przez Komisję Europejską przeglądu wstępnych odpowiedzi z pełną lub częściową odmową dostępu, ich liczba wyniosła **318**, co stanowi wzrost o niemal 4,4 % w porównaniu z rokiem 2017. Dane potwierdzają trend stopniowo rosnący od 2016 r. Liczba odpowiedzi na wnioski potwierdzające w oparciu o rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 zwiększyła się znacznie o około 10 % z 259 w 2017 r. do 288 w 2018 r.[28] Wzrost liczby takich odpowiedzi od 2014 r. wynosi jednak około 5,6 %, co przedstawiono na wykresie poniżej.



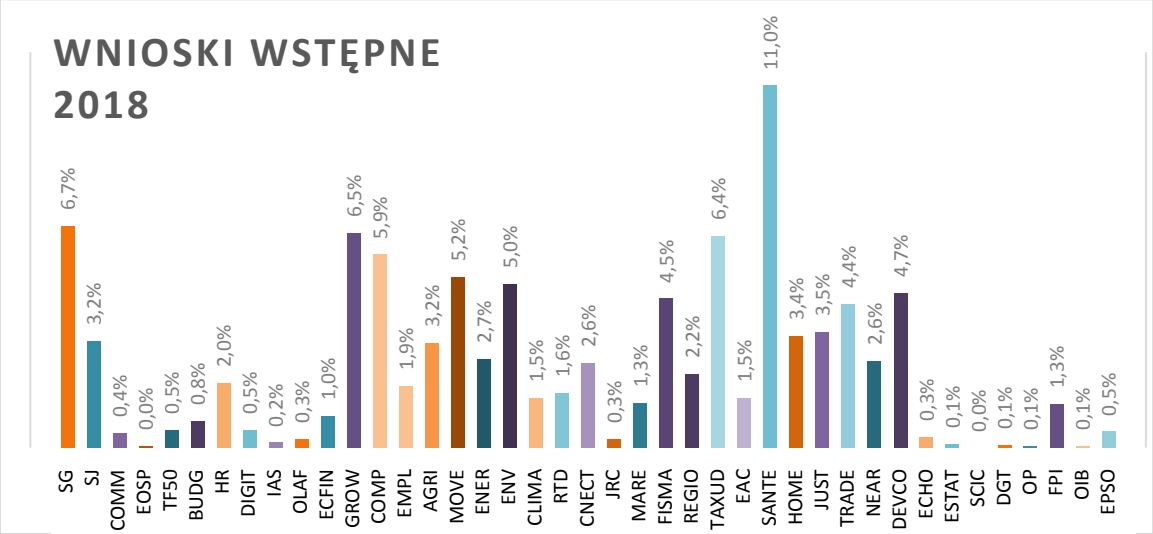
3.2. Odsetek wniosków w podziale na dyrekcje generalne / służby Komisji Europejskiej (zob. załącznik – tabela 5)

W 2018 r. Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności[29] otrzymała największy odsetek **wniosków wstępnych** (11 %); na drugim miejscu był Sekretariat Generalny (6,7 %)[30], zaś na trzecim – Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP[31] (6,5 %).

[28] *Ibidem*.
[29] Zwana „SANTE” na dwóch poniższych wykresach.
[30] Zwana „SG” na dwóch poniższych wykresach.
[31] Zwana „GROW” na dwóch poniższych wykresach.

Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej[32] (6,4 %), Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji[33] (5,9 %) i Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu[34] (5,2 %) jako jedyne pozostałe służby otrzymały po ponad 5 % wszystkich wniosków wstępnych.

Każda z pozostałych jednostek Komisji Europejskiej otrzymała nie więcej niż 5 % wszystkich wniosków wstępnych.

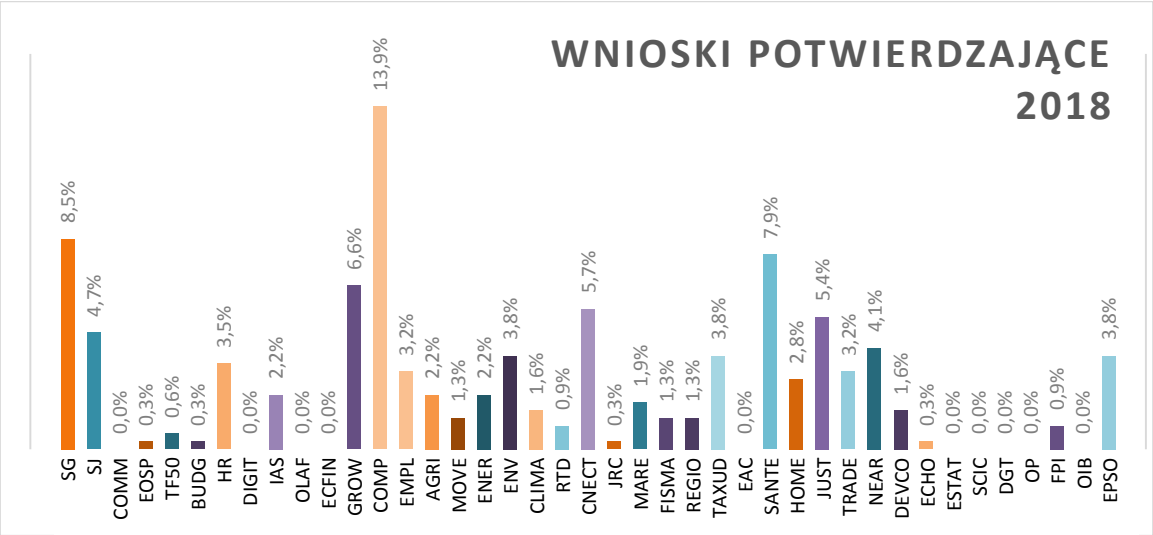


Jeżeli chodzi o **wnioski potwierdzające** otrzymane przez Sekretariat Generalny, najwyższy odsetek dotyczył odpowiedzi wstępnych udzielonych przez Dyrekcję Generalną ds. Konkurencji (13,8 % w porównaniu z 19,7 % w 2017 r.), a następnie kolejno przez Sekretariat Generalny (niemal 8,5 %) i Dyrekcję Generalną ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności (niemal 7,9 %).

Odpowiedzi wstępne każdej z trzech innych jednostek Komisji Europejskiej były przedmiotem ponad 5 % wszystkich wniosków potwierdzających (Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP, Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii[35] oraz Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości i Konsumentów[36]).

Odpowiedzi wstępne udzielone przez każdą z pozostałych jednostek Komisji Europejskiej dotyczyły nie więcej niż 5 % wniosków o przegląd potwierdzający.

[32] Zwana „TAXUD” na dwóch poniższych wykresach.
[33] Zwana „COMP” na dwóch poniższych wykresach.
[34] Zwana „MOVE” na dwóch poniższych wykresach.
[35] Zwana „CNECT” na dwóch poniższych wykresach.
[36] Zwana „JUST” na dwóch poniższych wykresach.

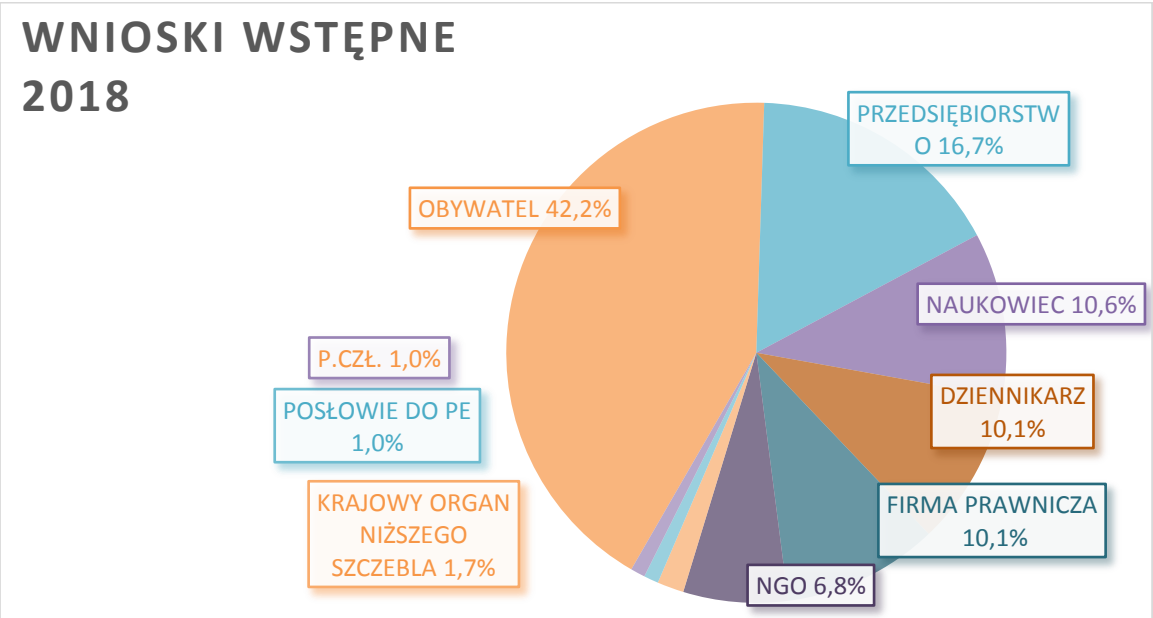


3.3. Profil społeczno-zawodowy wnioskodawców (załącznik – tabela 6)

Na formularzu wniosku na stronie internetowej Europa wnioskodawcy mogą wskazać swój profil społeczny/zawodowy, wybierając jedną z poniższych dziewięciu kategorii: obywatel, naukowiec, prawnik, dziennikarz, organizacja pozarządowa, przedsiębiorstwo, członek Parlamentu Europejskiego, krajowy organ niższego szczebla lub organ państwa członkowskiego[37]. W celach statystycznych profil „obywatele" obejmuje wnioskodawców, którzy wskazali taki profil, oraz wnioskodawców, którzy nie wybrali żadnej kategorii społecznej/zawodowej.

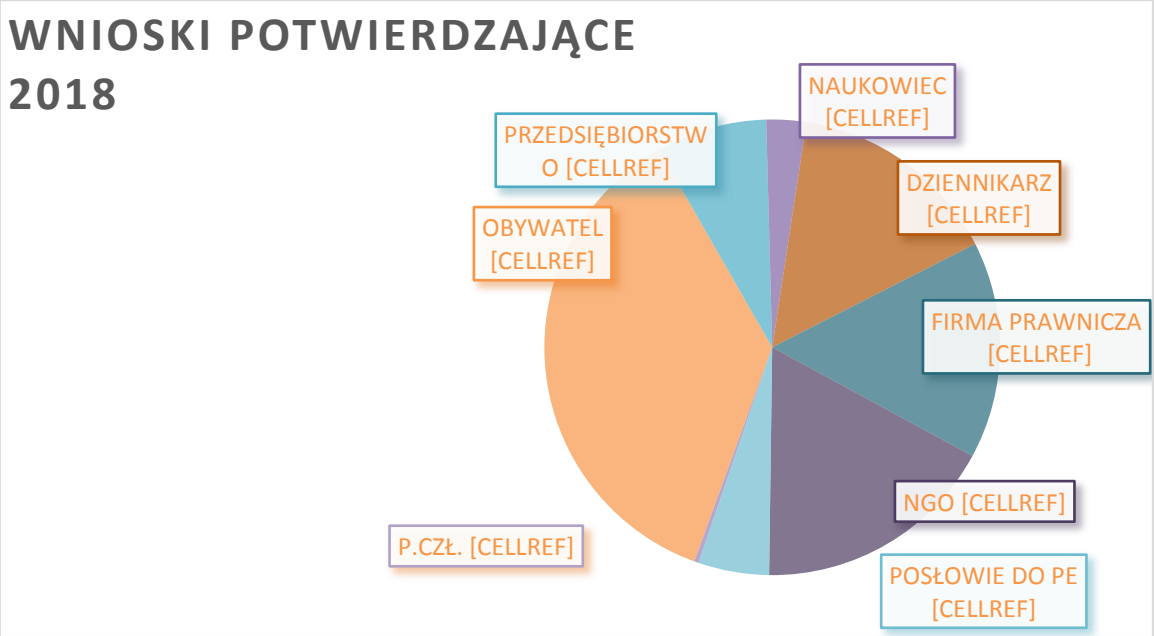
W 2018 r. większość **wniosków wstępnych** pochodziła, tak jak w latach poprzednich, od *obywateli*. Wnioskodawcy z tej kategorii złożyli w rzeczywistości około 42,2 % wniosków.

Drugiego miejsca wśród najczęściej wnioskujących nie zajmowali już *naukowcy*, jak w 2017 r., a *przedsiębiorstwa*, które odpowiadały za blisko 16,7 % wniosków wstępnych. Ci pierwsi spadli na trzecie miejsce (z około 10,6 %), a tuż za nimi były *firmy prawnicze* i *dziennikarze* (każda z tych grup z wynikiem około 10,1 %).



[37] Ostatnia z tych kategorii jest nowa i została wprowadzona w 2018 r., aby pokazać, że organy krajowe państw członkowskich mają prawo składać wnioski o uzyskanie dostępu do dokumentów w ramach rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

W 2018 r. większość **wniosków potwierdzających** pochodziła od *obywateli*, którzy odpowiadali za blisko 36,2 % takich wniosków (w porównaniu z 24,7 % w 2017 r.). Na drugim miejscu znalazły się *organizacje pozarządowe*, które złożyły dużą liczbę wniosków potwierdzających, stanowiącą co najmniej 17,3 % tego rodzaju wniosków w 2018 r. (w porównaniu z 13,2 % w 2017 r.). Trzecie miejsce należało do *prawników praktyków*, którzy złożyli ponad 15,4 % wniosków potwierdzających. Również *dziennikarze* odnotowali uderzający wzrost liczby wniosków potwierdzających, dzięki czemu zajęli czwarte miejsce wśród najbardziej aktywnych kategorii w 2018 r., odpowiadając za 15,1 % wniosków potwierdzających (w porównaniu z 7,2 % w 2017 r.). Z dużą przewagą wyprzedzili *przedsiębiorstwa* (które złożyły 7,9 % takich wniosków), *członków Parlamentu Europejskiego* (5 %), *instytucje naukowe i ośrodki analityczne* (2,8 %) oraz *państwa członkowskie* (0,3 %).



3.4. Geograficzne pochodzenie wnioskodawców (załącznik – tabela 7)

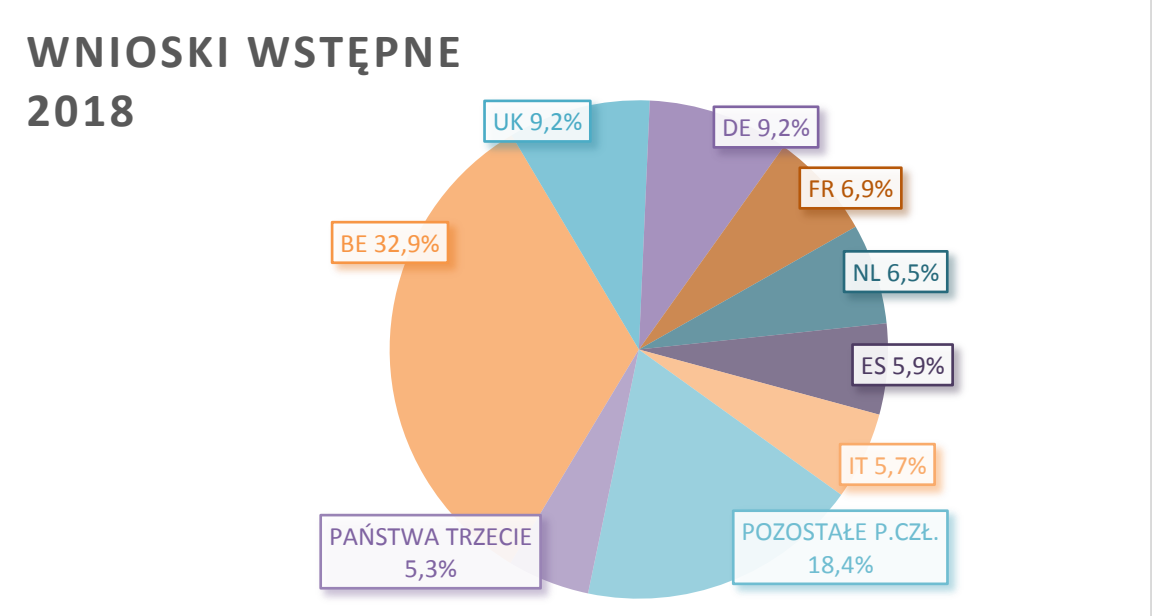
Jeżeli chodzi o geograficzny podział **wniosków wstępnych**, podobnie jak w 2017 r. Belgia, Zjednoczone Królestwo i Niemcy pozostają na czele państw, z których pochodzi najwięcej wniosków o uzyskanie dostępu. W 2018 r. około 51,3 % wniosków wstępnych pochodziło z tych trzech państw. W szczególności największy odsetek wniosków wstępnych nadal pochodził od wnioskodawców zamieszkałych lub mających siedzibę w Belgii (około 32,9 %, w porównaniu z około 25,7 % w 2017 r.).

Drugie miejsce zajęło Zjednoczone Królestwo, z którego pochodziło ponad 9,2 % wniosków wstępnych. Odsetek ten odzwierciedla znaczący spadek w porównaniu z rokiem 2017, kiedy blisko 15,2 % wniosków wstępnych miało swoje źródło w Zjednoczonym Królestwie.

Na trzecim miejscu były Niemcy, jako miejsce pochodzenia niemal 9,2 % wniosków wstępnych (w porównaniu z blisko 12 % w 2017 r.).

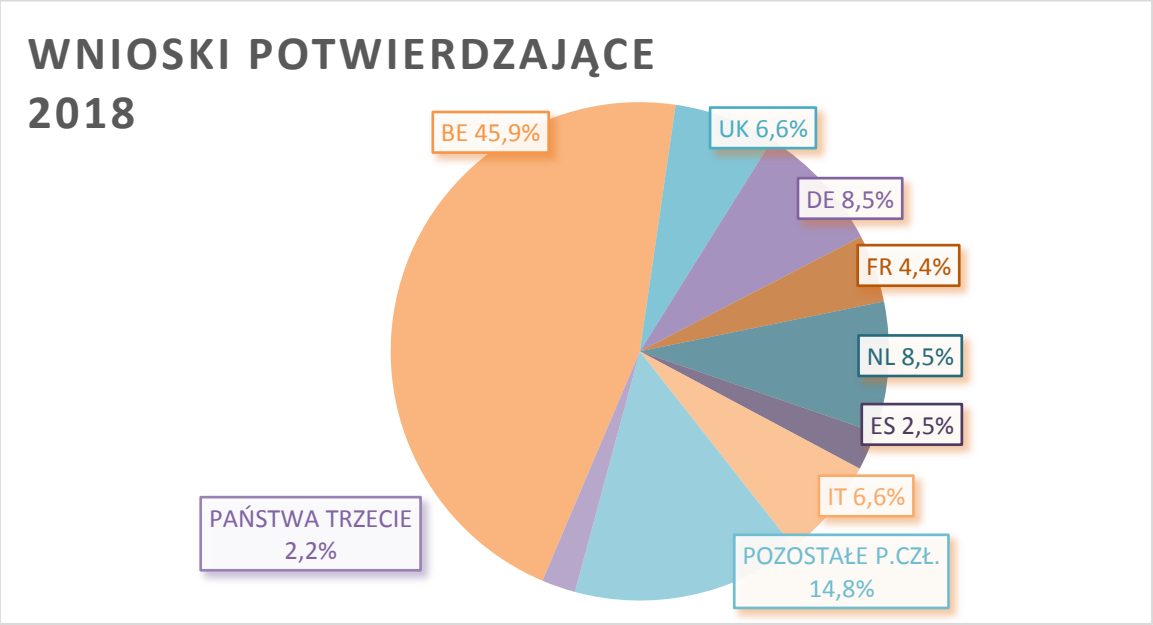
Czwartą lokatę zajęła Francja (z 6,9 % wniosków wstępnych), a tuż za nią były Niderlandy (6,5 %), Hiszpania (blisko 5,9 %) i Włochy (5,7 %).

Wnioski pochodzące z pozostałych 21 państw członkowskich stanowiły mniej niż 3 % w przeliczeniu na państwo członkowskie. Prawo dostępu do dokumentów było w dalszym ciągu wykonywane również przez wnioskodawców zamieszkałych lub mających siedzibę w państwach trzecich. Odsetek ich wniosków wstępnych pozostał na stałym poziomie i wyniósł ponad 5,3 % wszystkich wniosków wstępnych (podobny odsetek odnotowano w 2017 r., tj. blisko 5 %).



Jeżeli chodzi o geograficzny podział **wniosków potwierdzających**, tak jak w poprzednich latach, zdecydowanie największy ich odsetek pochodził od wnioskodawców z Belgii (wzrost netto przy ponad 45,9 % w porównaniu z 30,6 % w 2017 r.), a następne w kolejności były Niemcy i Niderlandy (około 8,5 % w przypadku każdego z tych państw). Wśród pozostałych państw członkowskich jedynie ze Zjednoczonego Królestwa, Włoch (6,6 % każde) i Francji (4,4 %) pochodziło ponad 4 % wniosków.

Wnioski pochodzące z pozostałych 21 państw członkowskich stanowiły nie więcej niż 2,5 % w przeliczeniu na państwo członkowskie. Wreszcie wnioski potwierdzające od wnioskodawców zamieszkałych lub mających siedzibę w państwach trzecich stanowiły blisko 2,2 % wszystkich wniosków (w porównaniu z 3,6 % w 2017 r.).



4. STOSOWANIE WYJĄTKÓW OD PRAWA DOSTĘPU

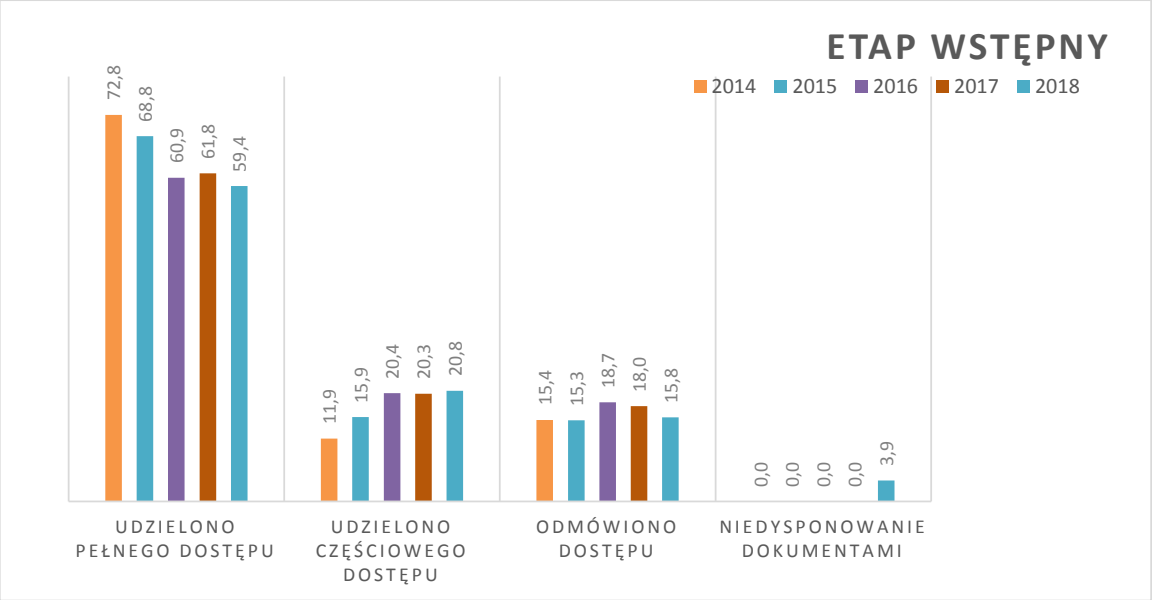
Prawo dostępu przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 podlega szeregowi szczególnych wyjątków określonych w art. 4 tego rozporządzenia. Każdą pełną lub częściową odmowę należy uzasadnić co najmniej jednym z tych wyjątków.

4.1. Rodzaje udzielonego dostępu (załącznik – tabela 8 i 9)

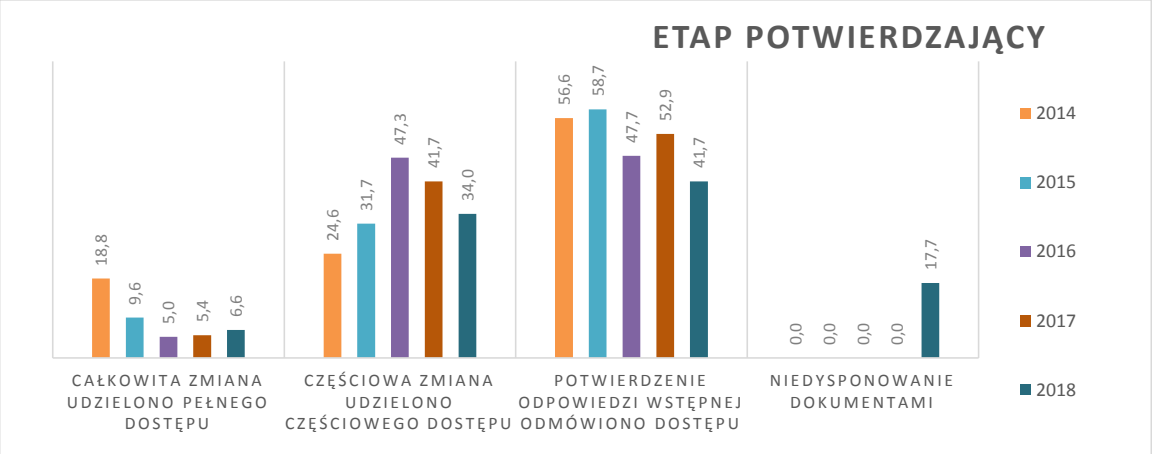
W 2018 r. pełny lub częściowy dostęp do dokumentów udzielono w ponad 80,2 % przypadków na **etapie wstępnym** (co stanowi lekki spadek od 2017 r., kiedy odsetek ten wynosił 82 %).

Podobnie odsetek w pełni pozytywnych odpowiedzi delikatnie zmalał z 61,8 % w 2017 r. do 59,4 % w 2018 r. Odsetek częściowo pozytywnych odpowiedzi natomiast lekko wzrósł (z 20,3 % w 2017 r. do ponad 20,8 % w 2018 r.).

Jednocześnie nadal trwał stopniowy delikatny spadek odsetka w pełni odrzuconych wniosków o dostęp obserwowany od 2016 r. (około 15,8 % wszystkich wniosków w porównaniu z mniej niż 18 % i 19 % odpowiednio w latach 2017 i 2016).



W 2018 r. około 41,7 % odpowiedzi wstępnych zakwestionowanych w ramach wniosku potwierdzającego zostało potwierdzonych na **etapie potwierdzającym** (w porównaniu z 52,9 % w 2017 r.). Podobny odsetek (40,6 %) odpowiedzi wstępnych został w pełni lub częściowo uchylony (w porównaniu z około 47,1 % w 2017 r.).

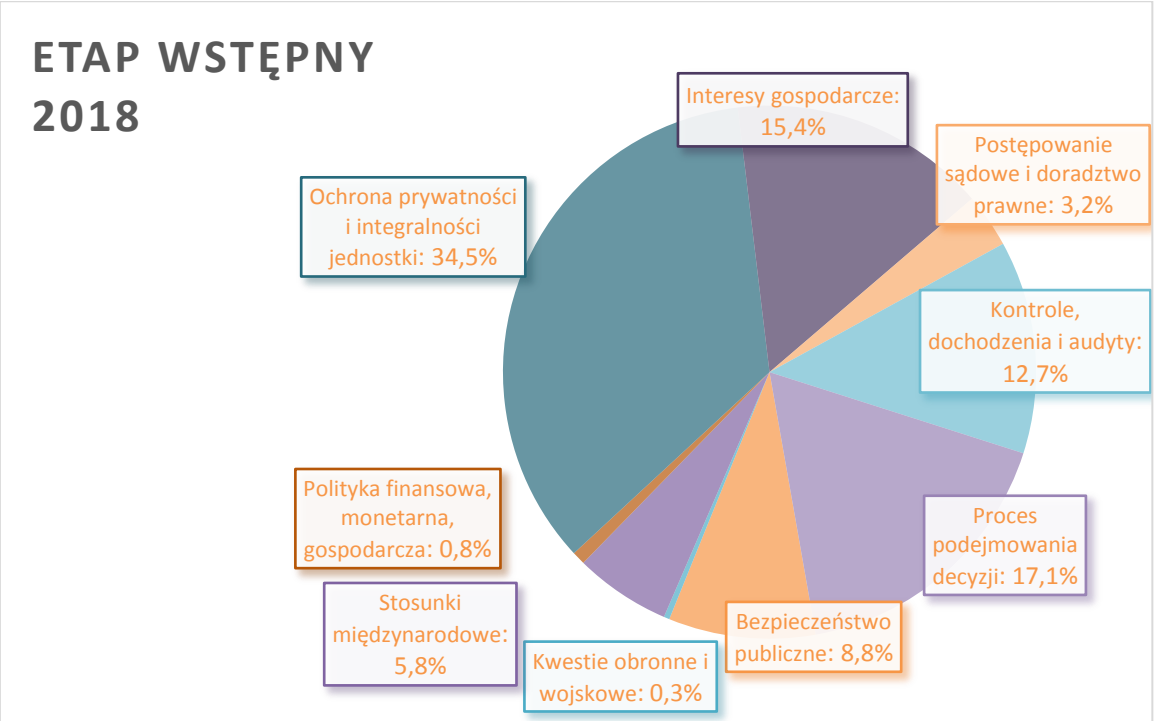


4.2. Przywoływane wyjątki w odniesieniu do prawa dostępu[38] (załącznik – tabela 10)

4.2.1. Etap wstępny

W 2018 r. ochrona *prywatności i integralności osoby fizycznej*[39] nadal stanowiła wyjątek najczęściej stosowany przez Komisję Europejską przy (pełnej lub częściowej) odmowie dostępu na etapie wstępnym. Powoływano się na nią w 34,5 % przypadków odmów w porównaniu z niemal 31,4 % w 2017 r. Jak w poprzednich latach, wiele z tych odmów było spowodowanych potrzebą ukrycia nazwisk członków personelu niższego szczebla lub przedstawicieli osób trzecich pojawiających się w dokumentach zgodnie z obowiązującym prawodawstwem dotyczącym ochrony danych.

[38] Na podstawie art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[39] Wyjątek ten określono w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.



Drugi najczęściej przywoływany wyjątek dotyczy ochrony *interesów handlowych*[40]. W ponad 15,4 % przypadków (pełnych lub częściowych) odmów odwoływano się do tego wyjątku[41].

Wyjątek ze względu na *ochronę trwającego procesu decyzyjnego*[42] zajął niedalekie trzecie miejsce z odsetkiem zastosowania również powyżej 15,1 %[43].

Komisja Europejska odwoływała się także do wyjątku związanego z ochroną *celu kontroli, dochodzeń i audytów*[44], choć miało to miejsce w przypadku niecałych 12,7 % jej (w pełni lub częściowo) negatywnych odpowiedzi (w porównaniu z blisko 17,7 % w 2017 r.). Mały, ale stały spadek widoczny w danych odzwierciedla bardziej ograniczone wykorzystanie tego wyjątku przez instytucję.

Względne stosowanie wyjątku dotyczącego ochrony *bezpieczeństwa publicznego*[45] znacząco wzrosło (z 5,4 % w 2017 r. do blisko 8,8 % w 2018 r.).

Wyjątek dotyczący ochrony *stosunków międzynarodowych*[46] wykorzystano w niemal 5,8 % przypadków negatywnych odpowiedzi wstępnych w porównaniu z 4 % w 2017 r. i 3,4 % w 2016 r., co świadczy o lekkim, ale stałym wzroście jego zastosowania przez Komisję Europejską.

Pozostałe wyjątki, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001, były przywoływane przez instytucję rzadziej niż w 4 % przypadków każdy przy pełnych lub częściowych odmowach dostępu do dokumentów objętych wnioskiem na etapie wstępnym.

[40] Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[41] W porównaniu z 16,8 % w 2017 r.
[42] Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[43] W porównaniu z 16,3 % w 2017 r.
[44] Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[45] Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[46] Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 1 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

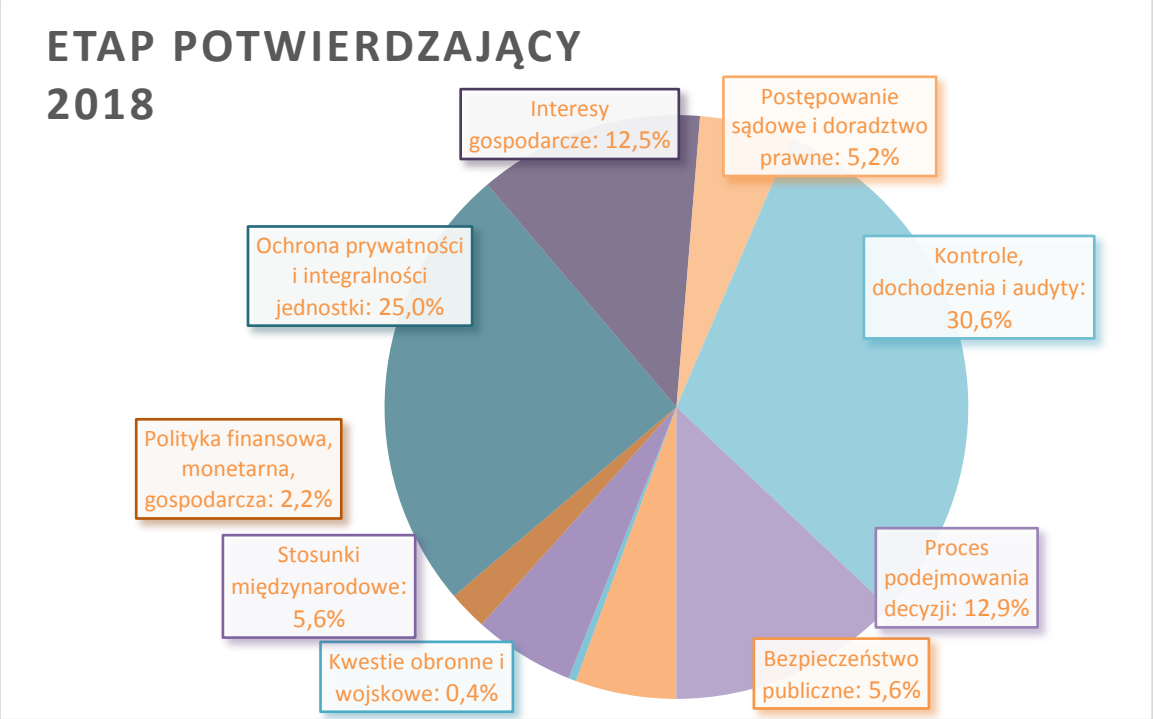
4.2.2. *Etap potwierdzający*

Podobnie jak w 2017 r. najczęściej przywoływanym – głównym powodem potwierdzenia (pełnej lub częściowej) odmowy dostępu była ochrona *celu kontroli, dochodzeń i audytów* (30,6 % w 2018 r. w porównaniu z 35 % w 2017 r.).

Na drugim miejscu był wyjątek ze względu na ochronę *prywatności i integralności osoby fizycznej* (25 % w porównaniu z blisko 26,1 % w 2017 r.). Wyjątek ze względu na ochronę *interesów handlowych* przywoływano rzadziej (12,5 % w 2018 r. w porównaniu z 13,2 % w 2017 r.), wskutek czego znalazł się on na trzecim miejscu, a stopniowy spadek w jego stosowaniu obserwowany od 2016 r. (kiedy przywoływano go w 15,9 % odmów potwierdzających) został potwierdzony.

Wyjątek dotyczący ochrony *procesu decyzyjnego* instytucji zajął czwarte miejsce, a odwoływano się do niego w 12,9 % przypadków (w tym blisko w 10,8 % w odniesieniu do trwającego procesu podejmowania decyzji). Dane te pokazują, że wyjątek ten stosowany jest mniej konsekwentnie (jego wykorzystanie już spadło z około 12,2 % w 2017 r. i 20,2 % w 2016 r.).

Wyjątki chroniące interes publiczny pod względem odpowiednio *stosunków międzynarodowych* i *bezpieczeństwa publicznego* były piąte wśród najczęściej stosowanych przez instytucję (5,6 % każdy).



5. SKARGI DO EUROPEJSKIEGO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

W 2018 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zamknął 29 skarg przeciwko Komisji Europejskiej dotyczących wniosków o dostęp do dokumentów[47]. Większość z tych skarg (tj. 22) zamknięto bez stwierdzenia niewłaściwego administrowania[48]. Dla porównania w ciągu ostatnich dwóch lat Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zamknął mniejszą liczbę skarg (tj. 25 w 2017 r. i 21 w 2016 r.), ale podobna ich liczba (sześć na przestrzeni tych dwóch lat) została zamknięta z dalszymi lub krytycznymi uwagami[49].

W 2018 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wszczął dochodzenia w 29 nowych sprawach, w których dostęp do dokumentów był głównym albo pobocznym elementem skargi w porównaniu z 2017 r., gdy wszczęto 25 nowych dochodzeń i 2016 r. – 12 dochodzeń.

Statystyki te potwierdzają obserwowany od 2017 r. istotny wzrost liczby nowych dochodzeń[50] i oddają należne znaczenie, które Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przykłada do tego konkretnego obszaru działalności.

Znaczenie to obrazuje fakt, że od lutego 2018 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich uruchomił nową tzw. „procedurę przyspieszoną" w zakresie skarg dotyczących uzyskania dostępu do dokumentów. Zgodnie z tą nową procedurą Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązał się podejmować decyzje dotyczące tego, czy może wszcząć dochodzenie, w terminie pięciu dni roboczych, a dochodzenie w sprawie decyzji dotyczących „dostępu do dokumentów" w terminie 40 dni roboczych od otrzymania skargi[51].

6. KONTROLA SĄDOWA

W 2018 r. sądy UE, w ramach różnych postępowań sądowych, nadal pracowały nad już obszernym orzecznictwem dotyczącym dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej. To nowo wydane orzecznictwo będzie ukierunkowywało praktykę Komisji Europejskiej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001.

6.1. Trybunał Sprawiedliwości

W 2018 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał tylko jeden istotny wyrok w sprawie apelacji dotyczącej prawa do publicznego dostępu do dokumentów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, w której Komisja Europejska była stroną postępowania, w porównaniu z ośmioma w 2017 r.

Wyrok ten zapadł w ramach sprawy ClientEarth przeciwko Komisji[52]. Ma on o tyle znaczenie, że wyjaśnia zakres pojęcia „dokumenty ustawodawcze", które wymaga większej przejrzystości.

Mimo przyznania, że Komisja Europejska powinna mieć możliwość skorzystania z przestrzeni do namysłu po to, aby móc podjąć decyzję w przedmiocie ewentualnych wyborów opcji politycznych i ewentualnych wniosków prawodawczych, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że dokumenty sporządzone w kontekście oceny skutków kwalifikują się jako dokumenty

[47] Statystyki dotyczą spraw Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich obejmujących wszystkie jednostki Komisji Europejskiej poza Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych.

[48] Cztery sprawy z uwagami 682/2014/JF, 351/2016/OV, 5/2016/OI, 7/2016/PL. 21 spraw zostało zamkniętych bez żadnych uwag/dalszych działań.

[49] Zob. sprawozdanie Komisji dotyczące stosowania w 2017 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, s. 11: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2018_663_f1_report_from_commission_en_v3_p1_988979.pdf zwane dalej „rocznym sprawozdaniem z dostępu do dokumentów za 2017 r.".

[50] W 2017 r. wszczęto 25 nowych dochodzeń wobec 12 w 2016 r., zob. roczne sprawozdanie z dostępu do dokumentów za 2017 r., *op. cit.*, s. 11.

[51] https://www.ombudsman.europa.eu/en/letter/en/89730

[52] Wyrok z dnia 4 września 2018 r., C-57/16 P, EU:C:2018:660, zwany dalej „wyrokiem ClientEarth".

ustawodawcze. W rezultacie Trybunał orzekł, że takie dokumenty nie mogą być chronione przed publicznym ujawnieniem w oparciu o ogólne domniemanie wynikające z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, szczególnie gdy obejmują informacje na temat środowiska[53].

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił również, że tymczasowy charakter dokumentów jako taki nie może uzasadniać stosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 bez przeprowadzenia żadnej konkretnej i indywidualnej analizy[54].

6.2. Sąd

W 2018 r. Sąd wydał 27 wyroków dotyczących Komisji Europejskiej w związku z prawem dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Komisja Europejska była stroną postępowania w 26 spośród nich, a raz interweniowała. W zdecydowanej większości tych spraw stanowisko instytucji przeważyło.

Spośród wspomnianych powyżej 27 spraw jedynie w sześciu doprowadzono do (częściowego) unieważnienia zaskarżonej decyzji instytucji[55], z czego jedną wszczął Parlament.

Ponadto spośród pięciu spraw skutkujących (częściowym) unieważnieniem decyzji Komisji Europejskiej jedynie cztery dotyczyły (częściowej) odmowy udzielenia dostępu do niektórych dokumentów przez instytucję. Ostatni wyrok w sprawie (częściowego) unieważnienia dotyczył pozytywnej decyzji instytucji o udzieleniu publicznego dostępu do niektórych dokumentów, które Sąd uznał za chronione zgodnie z innymi ramami prawnymi.

Ponadto 19 z tych spraw doprowadziło do całkowitego lub częściowego oddalenia powództwa przeciwko decyzji Komisji Europejskiej.

W trzech sprawach Sąd orzekł, że należy umorzyć postępowanie, natomiast w jednej sprawie[56] uznał, że wniosek o unieważnienie decyzji Komisji Europejskiej jest niedopuszczalny. Kolejna sprawa obejmowała postanowienie o wykreśleniu sprawy.

W ramach orzecznictwa opracowanego w 2018 r. Sąd wyjaśnił kwestie sięgające swoim zakresem od aspektów proceduralnych po te bardziej merytoryczne wynikające z wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

6.2.1. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów proceduralnych

W odniesieniu do przepisów proceduralnych Sąd powtórzył swoje ustalenie, że wstępna odpowiedź w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia zasadniczo nie podlega zaskarżeniu, oprócz zaistnienia wyjątkowych okoliczności: gdy jest dotknięta wadą, taką jak niepoinformowanie skarżącego o przysługujących mu *środkach dochodzenia roszczeń* lub gdy stanowi ostateczne stanowisko instytucji[57].

[53] *Ibidem*, pkt 101.
[54] *Ibidem*, pkt 111.
[55] Wyrok z dnia 5 grudnia 2018 r., Falcon Technologies International LLC / Komisja Europejska, T-875/16, EU:T:2018:877; wyrok z dnia 3 maja 2018 r., Republika Malty / Komisja Europejska, T-653/16, EU:T:2018:241; wyrok z dnia 27 listopada 2018 r. VG, działający jako spadkobierca MS / Komisja Europejska, sprawy połączone T-314/16 oraz T-435/16, EU:T:2018:841; wyrok z dnia 22 marca 2018 r., De Capitani / Parlament Europejski, T-540/15, EU:T:2018:167; wyrok z dnia 4 października 2018 r., Daimler AG / Komisja Europejska, T-128/14, EU:T:2018:643; oraz wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe / Komisja Europejska, T-852/16, EU:T:2018:69.
[56] Postanowienie z dnia 15 maja 2018 r., Commune de Fessenheim i in. / Komisja Europejska, T-726/17, EU:T:2018:291.
[57] Zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Arca Capital Bohemia a.s. / Komisja Europejska, T-441/17, EU:T:2018:899, pkt 18–20.

Jedynie decyzja zatwierdzająca może wywołać skutki prawne mogące wpływać na interes wnioskodawcy, a zatem stanowić przedmiot skargi o unieważnienie zgodnie z art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[58].

W ramach decyzji potwierdzającej niepoinformowanie wnioskodawcy o środkach odwoławczych dostępnych w zakresie jej zaskarżenia nie stanowi naruszenia niezbędnych wymogów proceduralnych mogącego doprowadzić do unieważnienia tej decyzji w przypadku, gdy takie zaniedbanie nie wpływa na sytuację prawną wnioskodawcy. Dzieje się tak w przypadku, gdy wnioskodawca jest w stanie wykazać, na czym polegały te środki, i wnieść skargę o unieważnienie decyzji potwierdzającej niezależnie od braku informacji o możliwych środkach odwoławczych w decyzji[59]. Ponadto instytucja może na dowolnym etapie przetwarzania wniosku – także po raz pierwszy – określić kolejne dokumenty potencjalnie związane z wnioskiem[60].

O ile nie można skutecznie zarzucić instytucji, że przyznała dostęp do dokumentów na podstawie jakoby nieprecyzyjnego wniosku bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do wyjaśnienia jego wniosku, o tyle nie może ona jednak odrzucić wniosku jako niewystarczająco precyzyjnego bez uprzedniego wezwania wnioskodawcy do złożenia dalszych wyjaśnień[61].

Co więcej, Sąd podkreślił, że jedynym celem *terminów* przewidzianych w art. 7 i 8 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 jest umożliwienie szybkiego rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów[62].

Dlatego też Sąd powtórzył, że nieprzestrzeganie terminów określonych w art. 7 i 8 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 nie pozbawia instytucji prawa do przyjęcia decyzji i nie stanowi ważnego powodu uzasadniającego jej unieważnienie[63].

Wniosek taki nie wpływa na fakt, że termin wyznaczony na wszczęcie powództwa dotyczącego skargi o unieważnienie jest natomiast obowiązkowy i prowadzi do niedopuszczalności postępowania wszczętego po jego wygaśnięciu[64].

Sąd powtórzył również, że oświadczenie instytucji w sprawie *nieistnienia dokumentów* podlega domniemaniu zgodności z prawem[65]. Co więcej, legalność decyzji instytucji należy oceniać, uwzględniając fakty i prawo obowiązujące w czasie jej przyjęcia[66], a zatem nie należy wysuwać nowych argumentów dotyczących zgodności z prawem na etapie sądowym[67].

Jeżeli chodzi o *uzasadnienie*, które instytucja musi podać, Sąd potwierdził, że może ono polegać na opisie charakteru i treści objętych odmową dokumentów, omówieniu kontekstu, w którym zostały opracowane i wskazaniu podstaw odmowy[68].

[58] Zob. wyrok z dnia 9 października 2018 r., Pint / Komisja Europejska, T-634/17, EU:T:2018:662, pkt 17.
[59] Zob. wyrok z dnia 5 lutego 2018 r., Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH / Komisja Europejska, T-611/15, EU:T:2018:63, pkt 47–50.
[60] Zob. wyrok w sprawie Republika Malty / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 84.
[61] *Ibidem*, pkt 82.
[62] *Ibidem*, pkt 85.
[63] *Ibidem*, pkt 86; wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., Rogesa / Komisja Europejska, T-643/17, EU:T:2018:423, pkt 43 i 48.
[64] Zob. postanowienie w sprawie Commune de Fessenheim i in. / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 30–31.
[65] Zob. wyrok z dnia 23 kwietnia 2018 r., Verein Deutsche Sprache eV / Komisja Europejska, T-468/16, EU:T:2018:207, pkt 35.
[66] Zob. wyrok w sprawie Rogesa / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 91. wyrok z dnia 5 grudnia 2018 r., Sumner / Komisja Europejska, T-152/17, EU:T:2018:875, pkt 42.
[67] Zob. wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, T-307/16, pkt 133 i 140.
[68] Zob. wyrok w sprawie Access Info Europe / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 89.

Celem uzasadnienia jest przedstawienie w sposób jasny i jednoznaczny rozumowania instytucji, tak aby pozwolić wnioskodawcy poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli[69].

Uzasadnienie jest zatem właściwe, jeżeli umożliwia wnioskodawcy zrozumienie i skontrolowanie, czy, po pierwsze, dokument objęty wnioskiem kwalifikuje się do obszaru podlegającego wyjątkowi stanowiącemu podstawę decyzji, a po drugie, czy potrzeba ochrony związana z tym wyjątkiem jest rzeczywista[70].

Instytucja nie ma zatem obowiązku przedstawiać specjalnego uzasadnienia dla poszczególnych aspektów oceny leżącej u podstaw tego rozumowania[71], ani wyszczególniać wszystkich istotnych elementów faktycznych i prawnych[72] oraz może podawać uzasadnienia według kategorii dokumentów[73].

Ponadto w niektórych przypadkach wystarczające może być umieszczenie w decyzji odesłania do uzasadnienia zawartego w poprzedniej decyzji przekazanej wnioskodawcy[74].

Jeżeli chodzi o badanie *częściowego dostępu*, Sąd powtórzył, że powinno się ono odbywać w świetle zasady proporcjonalności. Dlatego też należy udzielać częściowego dostępu, jeżeli zamierzony przez instytucję cel, którego osiągnięcie miała zapewnić instytucji odmowa dostępu do dokumentu, może zostać spełniony za pomocą ukrycia przez nią fragmentów, które mogłyby naruszyć chroniony interes publiczny[75].

Określenie tego, co ma znaczenie dla wnioskodawcy lub co go nie ma, nie leży w gestii instytucji[76]. Wymaga się zatem od instytucji ujawnienia tych fragmentów dokumentów, które kwalifikują się jako „czysto opisowe", ponieważ nie zawierają stanowiska o charakterze prawnym lub strategicznym objętego wyjątkami, o których mowa w tym ostatnim[77]. Niemniej jednak częściowy dostęp nie jest wymagany, jeżeli jego udzielenie prowadziłoby do pozbawienia dokumentu niemal całej treści[78].

W odniesieniu do *konsultacji z państwami członkowskimi*, z których dokumenty pochodzą, Sąd przypomniał, że wymóg ten nie jest konieczny w przypadku, gdy w sposób oczywisty zastosowanie ma już jeden wyjątek[79]. W ramach wspomnianych konsultacji wystarczy jednak pobieżna ocena sprzeciwu państwa członkowskiego, zaś instytucja nie musi przeprowadzać jego wyczerpującej oceny[80].

---

[69] Zob. wyrok w sprawie CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 80.
[70] Zob. wyrok z dnia 8 lutego 2018 r., Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd / Komisja Europejska, T-74/16, EU:T:2018:75, pkt 77.
[71] Zob. wyrok w sprawie Falcon Technologies International LLC / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 69.
[72] Zob. wyrok w sprawie CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 80.
[73] Zob. wyrok w sprawie Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 78.
[74] Zob. wyrok w sprawie Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 37–38.
[75] Zob. wyrok w sprawie Access Info Europe / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 110–111.
[76] Zob. wyrok w sprawie Falcon Technologies International LLC / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 102.
[77] Zob. wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe / Komisja Europejska, T-851/16, EU:T:2018:69, pkt 120.
[78] Wyrok w sprawie Falcon Technologies International LLC / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 104.
[79] Wyrok z dnia 19 września 2018 r., Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) / Komisja Europejska, T-39/17, EU:T:2018:560, pkt 110.
[80] Wyrok z dnia 8 lutego 2018 r., Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd / Komisja Europejska, T-74/16, EU:T:2018:75, pkt 66–67.

Państwo członkowskie nie posiada jednak ogólnego i bezwarunkowego prawa weta w zakresie, w jakim jest zobowiązane przedstawić odpowiednie uzasadnienie zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001[81].

Pod tym względem należy zaznaczyć, że w przeciwieństwie do innych osób trzecich państwo członkowskie może powołać się na wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucję, aby wnieść o odmowę dostępu do dokumentu, który od niego pochodzi[82]. Co więcej, aby miało prawo złożenia sprzeciwu, od państwa członkowskiego, które jest autorem przedmiotowego dokumentu, nie wymaga się złożenia specjalnego formalnego wniosku z wyprzedzeniem[83].

W świetle tych informacji decyzja instytucji musi uwzględniać nie tylko fakt, że państwo członkowskie sprzeciwiło się ujawnieniu dokumentu objętego wnioskiem, ale także powody podane przez to państwo członkowskie świadczące o tym, że zastosowanie ma jeden z wyjątków dotyczących dostępu, przewidzianych w art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001[84].

Znaczenie ma również fakt, że państwo członkowskie może podnieść wszelkie zarzuty podważające zgodność z prawem decyzji instytucji, wykorzystując prawo zainteresowanego państwa członkowskiego do skutecznego środka odwoławczego przewidzianego w art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[85].

[81] Wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., Stichting Greenpeace Nederland i Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) / Komisja Europejska, T-545/11 RENV, EU:T:2018:817, pkt 40 i 41.
[82] Zob. wyrok w sprawie Pagkyprios organismos ageladotrofon (POA) Dimosia Ltd / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 36–38 i 40–42.
[83] *Ibidem*, pkt 33.
[84] *Ibidem*, pkt 56.
[85] Wyrok z dnia 3 maja 2018 r., Republika Malty / Komisja Europejska, T-653/16, EU:T:2018:241, pkt 41–42.

Państwa członkowskie nie mogą jednak wobec decyzji przyznającej dostęp do dokumentów powoływać się na nieprawidłowości dotyczące procedury odnoszące się do rozpatrywania przez instytucję wniosków pierwotnego lub potwierdzającego, w tym na nieprzestrzeganie terminów, które wprowadzono wyłącznie na korzyść wnioskodawcy[86].

Sąd potwierdził również, iż naruszenie *obowiązku współpracy* ciążącego na instytucji wobec państwa członkowskiego w tym kontekście może wpłynąć na zgodność z prawem podjętej przez instytucję decyzji przyznającej dostęp do dokumentów pochodzących od tego państwa członkowskiego[87].

Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy do wydania nakazu w ramach swojej sądowej kontroli zgodności z prawem aktu na mocy art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W związku z tym nie może on nałożyć na instytucję decyzji, by ta przyznała dostęp do żądanych dokumentów[88].

Ponadto Sąd potwierdził swoje wcześniejsze orzecznictwo, zgodnie z którym nie ma potrzeby orzekania w sprawie skargi o unieważnienie negatywnej decyzji, gdy instytucja, bez formalnego wycofania zaskarżonej decyzji, przyjęła nową decyzję przyznającą dostęp do żądanych dokumentów i w ten sposób zaspokoiła w pełni roszczenia wnioskodawcy[89].

6.2.2. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów prawa materialnego

W 2018 r. Sąd odniósł się również do szeregu przepisów prawa materialnego określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001.

Jeśli chodzi o wyjątek związany z *ochroną stosunków międzynarodowych*[90], w kilku przypadkach Sąd potwierdził szeroki margines swobody przysługujący instytucji w jego ramach[91].

Tak szerokie uprawnienia dyskrecjonalne wynikają z ochrony interesów szczególnie newralgicznych i o szczególnym znaczeniu oraz konieczności, aby instytucja zachowywała szczególnie wysoki stopień ostrożności podczas przyjmowania decyzji, która ma charakter kompleksowy i delikatny[92].

Zdaniem Sądu tak szeroki margines swobody, jaki przyznano instytucji, jest zgodny z zasadą ścisłej wykładni wyjątków określonych w art. 4 rozporządzenia[93].

[86] *Ibidem*, pkt 87 i 88.
[87] *Ibidem*, pkt 100.
[88] Wyrok z dnia 9 października 2018 r., Sárossy / Komisja Europejska, T-633/17, EU:T:2018:663, pkt 19–20. Zob. również Pint / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 19.
[89] Wyrok z dnia 19 lipca 2018 r., Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych / Komisja Europejska, T-750/17, EU:T:2018:506, pkt 15–17.
[90] Określono go w art. 4 ust. 1 lit. a), tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[91] Zob. wyrok w sprawie Access Info Europe / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 40-41. Zob. również wyrok z dnia 11 lipca 2018 r., ClientEarth / Komisja Europejska, T-644/16, EU:T:2018:429, pkt 23–24, będący obecnie przedmiotem odwołania; wyrok w sprawie CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 77.
[92] Zob. wyroki w sprawach ClientEarth / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 23; oraz CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 79.
[93] *Ibidem*, pkt 25.

Sąd uznał, iż wyjątek dotyczący ochrony stosunków międzynarodowych podlega w związku z tym ograniczonej kontroli sądowej pod kątem legalności, która ogranicza się do kontroli przestrzegania zasad postępowania i uzasadnienia materialnej prawdziwości stanu faktycznego, jak również braku oczywistych błędów w ocenie stanu faktycznego i nadużycia władzy[94].

Sąd podkreślił również obowiązkowy charakter wyjątku dotyczącego ochrony stosunków międzynarodowych, który, w przeciwieństwie do pozostałych wyjątków określonych w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, nie może być uchylony ze względu na nadrzędny interes publiczny w zakresie ujawniania żądanych dokumentów[95].

W ramach wyjątku dotyczącego ochrony *prywatności i integralności osoby fizycznej*[96] Sąd przypomniał, iż pojęcie prywatności obejmuje dane osobowe w kontekście zawodowym[97]. Dane osobowe pracowników instytucji Unii Europejskiej są zatem, co do zasady, chronione przez ten wyjątek, niezależnie od „prawa urzędnika do interpelacji"[98].

Sąd podkreślił, iż w żadnym wypadku takiego prawa nie powinno się wykonywać w ramach mechanizmów dostępu do dokumentów na mocy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001[99]. Sąd stwierdził ponadto, iż prawo osoby do ochrony dobrego imienia i czci są nieodłącznymi składnikami prawa do prywatności[100].

Dobre imię podmiotów, czy to publicznych, czy prywatnych, również podlega pewnej ochronie, choć w zakresie stosowania wyjątku dotyczącego ochrony *interesów handlowych*[101]. W ramach tego wyjątku Sąd stwierdził, iż przedsiębiorstwo prywatne z misją działania w interesie publicznym może podlegać ochronie dobrego imienia w ramach interesów handlowych w zakresie, w jakim dobre imię jakiegokolwiek podmiotu działającego na rynku jest kluczowe dla jego działalności gospodarczej na rynku[102].

Sąd potwierdził również, iż przedsiębiorstwo państwowe można uznać za mające interesy handlowe w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001[103].

Sąd orzekł ponadto, iż wrażliwe informacje handlowe przekazywane przez przedsiębiorstwa Komisji Europejskiej, takie jak dane dotyczące ich strategii handlowych w celu przestrzegania ram regulacyjnych, mogą podlegać ochronie jako „interesy handlowe"[104].

Ponadto na ochronę takich interesów (podobnie jak w przypadku tych dotyczących prawa do prywatności i integralności osoby fizycznej) można się powoływać przez okres dłuższy niż

[94] *Ibidem*.
[95] *Ibidem*, pkt 98.
[96] Określono go w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[97] Zob. wyroki w sprawie Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 38; oraz VG, jako spadkobierczyni MS / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 64.
[98] *Ibidem*, pkt 43 i 44.
[99] *Ibidem*, pkt 46.
[100] *Ibidem*, pkt 100. Sąd wydał kolejny interesujący wyrok w odniesieniu do wyjątku dotyczącego prawa do prywatności i integralności osoby fizycznej na mocy art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, a mianowicie wyrok z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Maria Psara i in. / Parlament Europejski, T-639/15 do T-666/15 i T-94/16, EU:T:2018:602. Niniejsze sprawozdanie dotyczące wdrożenia rozporządzenia przez Komisję Europejską nie obejmuje jednak przeglądu tego wyroku, ponieważ instytucja nie była ani stroną bezpośrednią w postępowaniu, ani nie brała w nim udziału w charakterze interwenienta.
[101] Określono go w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[102] Zob. wyrok w sprawie Falcon Technologies International LLC / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 51 i 53.
[103] Zob. wyrok w sprawie CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 108.
[104] Zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2018 r., Deutsche Umwelthilfe eV / Komisja Europejska, T-498/14, EU:T:2018:913, pkt 133.

maksymalny okres 30 lat określony w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 w odniesieniu do pozostałych wyjątków dotyczących publicznego ujawnienia informacji[105].

W odniesieniu do wyjątku dotyczącego ochrony *postępowań sądowych* Sąd potwierdził, iż może być on przywoływany w odniesieniu do dokumentów, które nie zostały konkretnie sporządzone w związku z toczącym się postępowaniem sądowym[106].

Ponadto Sąd podkreślił, iż wyjątek dotyczący *opinii prawnych* może mieć zastosowanie w przypadku wstępnych stanowisk służby prawnej Komisji Europejskiej opracowanych do celów dialogu politycznego między instytucją a przedstawicielami państwa członkowskiego i państwa trzeciego[107].

Dotyczy to w szczególności przypadku, gdy wstępne stanowisko jest opracowywane w kontekście pilnej potrzeby, w dziedzinie cechującej się pewną delikatnością polityczną. W takich okolicznościach ujawnienie rzeczywiście naruszyłoby w sposób przewidywalny interes instytucji dotyczący możliwości zwrócenia się o szczere, obiektywne i wyczerpujące opinie prawne i uzyskania ich z jej poszczególnych służb w celu przygotowania swojego ostatecznego stanowiska[108].

W związku z wyjątkiem dotyczącym ochrony *celu dochodzenia*[109] Sąd przypomniał, iż pojęcie „dochodzenia" jest pojęciem autonomicznym prawa Unii. W związku z tym należy je interpretować, uwzględniając m.in. jego znaczenie zwyczajowe, jak również kontekst, w jakim występuje[110].

Uporządkowaną i sformalizowaną procedurę Komisji Europejskiej, której celem jest gromadzenie i analizowanie informacji w celu umożliwienia instytucji zajęcia stanowiska w kontekście jej funkcji określonych w traktatach, należy zatem uznać za „dochodzenie".

Procedura taka niekoniecznie musi jednak dążyć do wykrycia lub ścigania wykroczenia lub nieprawidłowości. Pojęcie „dochodzenia" może również obejmować działalność Komisji Europejskiej mającą na celu ustalenie faktów na potrzeby oceny określonej sytuacji[111].

[105] Zob. wyrok w sprawie Rogesa / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 90.
[106] Zob. wyrok w sprawie Access Info Europe / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 69–72.
[107] *Ibidem*, pkt 87–88.
[108] *Ibidem*.
[109] Określono go w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[110] Zob. wyrok w sprawie Daimler AG / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 130.
[111] *Ibidem*, pkt 131-132.

Sąd stwierdził także, iż wyjątek ten może pozostać właściwy – poprzez zastosowanie ogólnego domniemania poufności – w przypadku *postępowania EU Pilot* niezależnie od jego (długiego) tymczasowego zawieszenia, po przedłożeniu wniosku o orzeczenie w trybie prejudycjalnym[112].

Jeśli chodzi o zastosowanie wyjątku w odniesieniu do *dokumentacji dotyczącej pomocy państwa*, Sąd potwierdził, iż istnieje domniemanie poufności dokumentów, które się w niej znajdują, i wyjaśnił, iż takie domniemanie ma zastosowanie nie tylko w odniesieniu do osób fizycznych, ale również dochodzeń sektorowych[113]. Fakt, iż dokumenty te nie są oznaczone jako poufne, jest w tym względzie nieistotny[114].

W odniesieniu do *postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego* na mocy art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Sąd ponownie przypomniał jego „szczególne miejsce w systemie dotyczącym dostępu do dokumentów", które potwierdził już Trybunał Sprawiedliwości[115].

Sąd przypomniał zatem, iż charakter postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wyklucza zapewnienie pełnej przejrzystości, nawet w tak wrażliwych obszarach jak środowisko[116].

Sąd potwierdził w związku z tym zastosowanie ogólnego domniemania poufności w odniesieniu do dokumentów stanowiących część dokumentacji dotyczącej postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego[117] niezależnie od zastosowania jakiegokolwiek określonego rozporządzenia przewidującego bardziej restrykcyjne ramy niż rozporządzenie (WE) nr 1049/2001[118]. Takie ogólne domniemanie zwalnia instytucję z jakiegokolwiek częściowego obowiązku ujawnienia[119].

Jeśli chodzi o dochodzenia dotyczące *karteli*[120], Sąd potwierdził, iż ogólne domniemanie poufności potwierdzone w ramach wcześniejszego orzecznictwa ma zastosowanie niezależnie od liczby dokumentów, których dotyczył wniosek o udzielenie dostępu, w tym gdy przedmiotem wniosku był tylko jeden dokument[121].

Sąd podkreślił w tym względzie, iż kryterium decydującym jest tu kryterium jakościowe, czyli fakt, że dokumenty dotyczą tego samego postępowania, a nie kryterium ilościowe (lub innymi słowy większa lub mniejsza liczba dokumentów objętych danym wnioskiem o udzielenie dostępu)[122].

---

[112] Zob. wyroki w sprawach Pint / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 38; oraz Sárossy / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 41.
[113] Zob. wyrok w sprawie Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest) / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 64 i 91.
[114] *Ibidem*, pkt 106.
[115] Wyrok z dnia 5 grudnia 2018 r., Liam Campbell / Komisja Europejska, T-312/17, EU:T:2018:876, pkt 32.
[116] *Ibidem*.
[117] *Ibidem*, pkt 29.
[118] *Ibidem*, pkt 33.
[119] *Ibidem*, pkt 49.
[120] Zgodnie z art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
[121] Zob. wyrok w sprawie Edeka-Handelsgesellschaft Hessenring mbH / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 71.
[122] *Ibidem*, pkt 72–73.

Stąd też ogólne domniemanie poufności ma zastosowanie również względem spisu treści akt sprawy, niezależnie od jego szczególnej cechy w tym znaczeniu, że nie ma on swej własnej treści[123].

Istnieją cztery główne powody tego domniemania. Po pierwsze, spis treści jest dokumentem organizującym akta sprawy dotyczące rozpatrywanego postępowania, który to dokument zalicza się zatem do ogółu dokumentów odnoszących się do tego postępowania. Po drugie, jest on dokumentem, za pomocą którego sporządza się listę wszystkich dokumentów zawartych w aktach sprawy. Po trzecie, stanowi on dokument, który z natury odzwierciedla ogół dokumentów akt sprawy, jak również niektóre informacje dotyczące treści tych dokumentów. Po czwarte, prezentuje wszystkie kroki podjęte przez Komisję Europejską w postępowaniu w sprawie karteli. Wskutek tego spis treści akt sprawy dotyczącej kartelu może zawierać istotne i dokładne informacje dotyczące treści akt sprawy[124].

W związku z tym Sąd potwierdził, iż zasadniczym kryterium, jeśli chodzi o stosowanie ogólnego domniemania poufności jest to, czy dokument, o którego ujawnienie wniesiono, wchodzi w skład administracyjnych akt postępowania na podstawie art. 101 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[125].

W odniesieniu do wyjątku dotyczącego ochrony *procesu decyzyjnego* Sąd wyjaśnił, iż tymczasowe porozumienia, które Parlament Europejski, Rada i Komisja osiągnęły w ramach posiedzeń trójstronnych, nie podlegają ogólnemu domniemaniu nieujawniania, niezależnie od tego, czy procedura ustawodawcza wciąż trwa[126].

Sąd podkreślił jednak, iż w słusznie uzasadnionych wypadkach instytucja może odmówić dostępu do dokumentów ustawodawczych, w tym z posiedzeń trójstronnych, na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony procesu decyzyjnego. Sąd w istocie stwierdził, iż wyjątek ten nie wyklucza ze swojego zakresu procesu legislacyjnego[127].

W 2018 r. Sąd miał również możliwość wyjaśnienia pojęcia *nadrzędnego interesu publicznego*. Nadrzędny interes publiczny odgrywa kluczową rolę w ramach rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w zakresie, w jakim może mieć on pierwszeństwo nad niektórymi wyjątkami uzasadniającymi odmowę przyznania dostępu do żądanych dokumentów[128].

W tym kontekście Sąd przypomniał, że wykazanie jego istnienia leży po stronie wnioskodawcy żądającego dostępu[129]. Wszystkie argumenty w tym względzie muszą być przedstawione przez wnioskodawcę najpóźniej na etapie potwierdzającym (przed przyjęciem przez instytucję decyzji potwierdzającej). Na etapie sądowym nie można powoływać się na nowe argumenty[130].

Ponadto wnioskodawca, który powołuje się na bezsprzeczny nadrzędny interes publiczny, musi również wykazać, jak ujawnienie żądanych dokumentów przyczyniłoby się do ochrony takiego interesu w przedmiotowym przypadku[131].

Sąd przypomniał również, iż uwagi ogólne, takie jak „troska o zwiększenie zaufania obywateli do ich instytucji rządowych”[132] lub „prawo obywateli do otrzymywania informacji na temat pracy

[123] *Ibidem*, pkt 76–78.
[124] *Ibidem*, pkt 76.
[125] *Ibidem*, pkt 85.
[126] Zob. wyrok w sprawie De Capitani / Parlament Europejski, *op. cit.*, pkt 84.
[127] *Ibidem*, pkt 112.
[128] Mianowicie wyjątkami przewidzianymi w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.
[129] Zob. wyroki w sprawie Access Info Europe / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 97. oraz CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 127.
[130] Zob. wyrok w sprawie CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 133.
[131] Wyrok z dnia 9 października 2018 r., Éva Erdősi Galcsikné / Komisja Europejska, T-632/17, EU:T:2018:664, pkt 44–45.

instytucji”[133] nie mogą same w sobie uzasadniać istnienia nadrzędnego interesu publicznego. Dotyczy to przede wszystkim obszarów, w których instytucja regularnie publikuje komunikaty prasowe[134].

Niemniej jednak Sąd przyznał, iż wnioskodawcy mogą przywoływać zasadę przejrzystości, aby uzasadnić istnienie nadrzędnego interesu publicznego, o ile wykażą jej „szczególną wagę” w prowadzonych sprawach[135].

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada przejrzystości nie ma jednak tej samej wagi i zależy od tego, czy żądany dokument dotyczy prawnego czy administracyjnego obszaru działalności instytucji[136].

Sąd powtórzył ponownie, iż pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego” jest z natury obiektywne i ogólne. Wszelki interes, jaki mogą mieć wnioskodawcy w przedstawieniu dowodu w postaci dokumentu przed sądem krajowym, nie stanowi zatem nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu rozporządzenia. Taki interes stanowi interes prywatny[137]. Komisja Europejska nie może być wykorzystywana przez wnioskodawców w celu uzyskania dostępu do dowodu, który nie jest dostępny za pośrednictwem innych kanałów[138].

Skarżący powinni zatem wkroczyć na drogę sądową, korzystając ze środków zaskarżenia i środków dowodowych, które są przewidziane w krajowym porządku prawnym[139]. Podobnie cel, jakim jest ocena wykonalności postępowań krajowych, również stanowi interes prywatny[140].

---

[132] Wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Arca Capital Bohemia a.s. / Komisja Europejska, T-440/17, EU:T:2018:898, pkt 76.

[133] Zob. wyroki w sprawach Liam Campbell / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 64; oraz Sumner / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 64.

[134] Zob. wyrok w sprawie Liam Campbell / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 64.

[135] Zob. wyroki w sprawie Access Info Europe / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 105. oraz Éva Erdősi Galcsikné / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 49.

[136] Wyrok w sprawie Arca Capital Bohemia a.s. / Komisja Europejska, T-441/17, EU:T:2018:899, pkt 75.

[137] Zob. wyrok w sprawie Sárossy / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 32.

[138] Zob. wcześniejsze orzecznictwo: między innymi wyrok z dnia 25 września 2014 r., Darius Nicolai Spirlea oraz Mihaela Spirlea / Komisja Europejska, T-306/12, EU:T:2014:816, pkt 99.

[139] *Ibidem*.

[140] Zob. wyrok w sprawie Sumner / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 62.

6.2.3. Wyjaśnienia dotyczące relacji między rozporządzeniem a innymi instrumentami

W 2018 r. Sąd odniósł się również do kwestii relacji między rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 a innymi właściwym instrumentami.

Po pierwsze, Sąd wyjaśnił odpowiednie zakresy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 oraz tzw. *rozporządzenia w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa*[141]. Cel rozporządzenia dotyczącego wspólnej polityki rybołówstwa różni się od celu rozporządzenia (WE) nr 1049/2001: mianowicie ma ono na celu ustanowienie systemu kontroli, inspekcji i egzekwowania w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa[142].

Ponieważ żaden z przepisów w obu rozporządzeniach nie wskazuje wprost na pierwszeństwo jednego z tych instrumentów nad drugim, każde z tych rozporządzeń należy stosować zgodnie z tym drugim, co umożliwi ich spójne stosowanie[143].

W związku z powyższym, jeżeli wniosek złożony na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 ma na celu uzyskanie dostępu do dokumentów zawierających dane w rozumieniu rozporządzenia w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, przepisy tego ostatniego rozporządzenia dotyczące poufności danych zgromadzonych i wymienionych w jego ramach znajdują w pełni zastosowanie[144].

Przepisy te nie stanowią szczególnych przepisów prawnych ustanawiających odstępstwo od przepisów ogólnych dotyczących publicznego dostępu do dokumentów przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001, lecz stanowią przepisy szczególne zapewniające wzmocnioną ochronę pewnych danych[145]. Z tego powodu Sąd potwierdził, iż uprzednia zgoda państwa członkowskiego została ustanowiona jako bezwzględna przesłanka ujawnienia danych przekazanych przez to państwo członkowskie w ramach rozporządzenia w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa[146].

Po drugie Sąd wyjaśnił wzajemne powiązania między rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 oraz *rozporządzeniem w sprawie konwencji z Aarhus*[147]. To ostatnie wprowadza do ogólnego systemu publicznego dostępu do dokumentów szczegółowe przepisy dotyczące dostępu do informacji o środowisku. Sąd potwierdził w tym względzie, iż rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus, którego celem jest jakoby zapewnienie stosowania konwencji z Aarhus w instytucjach i organach Unii Europejskiej, nie ma zastosowania w ramach Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej[148].

---

[141] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1224/2009 z dnia 20 listopada 2009 r. ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 343 z dnia 22 grudnia 2009 r., s. 1. (Zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa").

[142] Zob. wyrok w sprawie Republika Malty / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 136.

[143] *Ibidem*, pkt 137 i 140.

[144] *Ibidem*, pkt 142.

[145] *Ibidem*, pkt 139.

[146] *Ibidem*, pkt 150, 162 oraz 173.

[147] Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 264 z dnia 25 września 2006 r., s. 13. (Zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie konwencji z Aarhus").

[148] Zob. wyrok w sprawie CEE Bankwatch Network / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 48–50.

Ustalenia Sądu opierały się między innymi na tytule rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus, które odnosi się konkretnie do „instytucji i organów Wspólnoty Europejskiej" (bez nawiązań dotyczących jego zastosowania względem innych podmiotów, takich jak instytucje lub organy Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej) oraz jego preambule, która nawiązuje jedynie do Traktatu WE[149]. Istotnie środki przyjęte na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej niekoniecznie podlegają obowiązkom mającym zastosowanie w ramach Unii Europejskiej, ponieważ Europejska Wspólnota Energii Atomowej i Wspólnota Europejska, obecnie Unia Europejska, są odrębnymi organizacjami ustanowionymi na mocy różnych traktatów i posiadają odrębne osobowości prawne[150].

Ponadto Sąd podkreślił, iż rozporządzenie w sprawie konwencji z Aarhus nie ma żadnego wpływu na stosowanie ogólnego domniemania poufności w ramach dochodzenia[151]. Instrument ten nie nakłada również wymogu interpretacji w sposób zawężający podstawy odmowy dostępu wspomnianej w wyjątku dotyczącym dochodzeń, o którym to wyjątku mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001, w odniesieniu do dokumentów zawierających informacje dotyczące emisji do środowiska[152].

Ponadto Sąd wypowiedział się na temat definicji zakresu pojęcia „informacje dotyczące emisji do środowiska" w ramach rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus[153]. Pojęcie to stanowi podstawę rozszerzonego prawa dostępu w zakresie, w jakim powoduje domniemanie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem (z wyjątkiem dokumentów dotyczących dochodzeń, a w szczególności, naruszeń)[154].

Stosownie do powyższego pojęcie „informacji dotyczących emisji do środowiska" nie obejmuje wszystkich informacji mających powiązania z emisjami do środowiska[155].

Informacje dotyczące ilości emisji CO^2 na tonę wyprodukowanego produktu jako takie, chociaż powiązane są z emisjami do środowiska, nie zaliczają się do „informacji dotyczących emisji do środowiska" w rozumieniu rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.

Takiej informacji dotyczącej niskoemisyjności nie uznano za informację dotyczącą emisji do środowiska, ponieważ nie umożliwia ona opinii publicznej uzyskania wiedzy na temat łącznej ilości, którą faktycznie wyemitowano (lub która jest w wystarczającym stopniu przewidywalna) do środowiska za pośrednictwem konkretnej instalacji, lub składu chemicznego lub lokalizacji geograficznej tych emisji[156].

[149] *Ibidem*, pkt 50.
[150] *Ibidem*, pkt 47.
[151] Zob. wyrok w sprawie Daimler / Komisja, *op. cit.*, pkt 104–105.
[152] *Ibidem*, pkt 99-103.
[153] Zob. art. 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus.
[154] *Ibidem*.
[155] Zob. wyrok w sprawie Deutsche Umwelthilfe eV / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 113.
[156] Zob. wyrok w sprawie Rogesa / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 102–106, będący obecnie przedmiotem odwołania.

Podobnie informacje dotyczące zatwierdzenia substancji czynnej w niektórych produktach poddawanych ocenie na szczeblu unijnym niekoniecznie odnoszą się do emisji, których uwalnianie do środowiska jest przewidywalne. Stosowanie, warunki stosowania oraz skład produktów dopuszczonych przez państwo członkowskie na jego terytorium mogą się różnić. Takie dane nie zaliczają się zatem do „informacji dotyczących emisji do środowiska" w rozumieniu rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus[157].

Podobnie dokumenty odzwierciedlające opinie, oceny i propozycje producentów samochodów w odniesieniu do obecności danej substancji nie stanowią jako takie informacji dotyczących emisji do środowiska w rozumieniu rozporządzenia w sprawie konwencji z Aarhus[158]. Dotyczy to w szczególności przypadku, gdy dokumenty te nie precyzują zakresu i czasu stosowania substancji lub tego, w jaki sposób przyczyniłaby się ona do wzrostu ryzyka emisji do środowiska[159].

Podsumowując, Komisja Europejska śledziła uważnie rozwój orzecznictwa sądów europejskich i z uwagą przyjęła do wiadomości wszystkie wyżej wymienione wyjaśnienia przedstawione w 2018 r. W szczególności instytucja zapewniła dostosowanie w stosownych przypadkach swojej praktyki administracyjnej, aby zastosować się do tych wyjaśnień. W tym celu, jak w latach poprzednich, Sekretariat Generalny wraz ze Służbą Prawną regularnie organizował seminaria, których celem było przekazywanie pracownikom Komisji Europejskiej najnowszych, najważniejszych zmian w orzecznictwie dotyczącym dostępu do dokumentów.

6.3. Nowe prowadzone obecnie sprawy sądowe[160]

W 2018 r. na mocy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 do Sądu wniesiono 11 nowych spraw z udziałem Komisji Europejskiej[161]. Jednocześnie do Trybunału Sprawiedliwości wniesiono pięć odwołań przeciwko wyrokom Sądu w sprawach, w których Komisja Europejska była stroną postępowania[162].

[157] Zob. wyrok w sprawie Stichting Greenpeace Nederland and Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 90.
[158] Zob. wyrok w sprawie Deutsche Umwelthilfe eV / Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 111.
[159] *Ibidem*.
[160] Na dzień 31 grudnia 2018 r.
[161] Były to sprawy: Umweltinstitut München / Komisja, T-712/18; Bronckers / Komisja, T-746/18; Bonnafous / Komisja, T-646/18; TUIfly / Komisja, T-619/18; Compañia de Tranvías de la Coruña / Komisja, T-485/18; RATP / Komisja, T-422/18; RATP / Komisja, T-250/18; Bruel / Komisja, T-202/18; Batchelor / Komisja, T-85/18; Planet / Komisja, T-29/18; oraz Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) / Komisja Europejska, T-25/18.
[162] Były to sprawy Pint / Komisja i Węgry, C-770/18 P (odwołanie przed Sądem T-634/17); ClientEarth / Komisja, C-612/18 P (odwołanie przed Sądem T-644/16); Verein Deutsche Sprache eV / Komisja Europejska, C-440/18 P (odwołanie przed Sądem T-468/16); Rogesa / Komisja, C-568/18 P (odwołanie przed Sądem T-643/13); oraz Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych / Komisja, C-560/18 P (odwołanie przed Sądem T-514/15).

WNIOSKI

W 2018 r. prawo dostępu do dokumentów na żądanie przewidziane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, Traktatach Unii Europejskiej i rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 nadal było ważnym instrumentem, za pomocą którego Komisja Europejska wywiązuje się ze swojego zobowiązania dotyczącego przejrzystości.

Niskie wskaźniki powództw i wyroków w zakresie stwierdzania nieważności jej decyzji w tym zakresie zdają się wskazywać na fakt, iż Komisja Europejska zasadniczo zachowuje odpowiednią równowagę między prawem dostępu a pozostałymi interesami publicznymi lub prywatnymi, które podlegają ochronie na mocy wyjątków określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001.

Komisja Europejska nadal pozostaje instytucją Unii rozpatrującą największą liczbę wniosków o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. W 2018 r. liczba wniosków była najwyższa od czasu wejścia w życie rozporządzenia w 2001 r. – otrzymano co najmniej 6 912 wniosków wstępnych. Większość tych wniosków dotyczyło szeregu dokumentów, a nawet całych akt.

Z jednej strony wzrost liczby wniosków i ich większa złożoność stanowiły coraz większe wyzwanie dla instytucji, która musiała zapewnić, by zasada przejrzystości szła w parze ze zrównoważoną i wydajną polityką.

Z drugiej strony bez wątpienia zaowocowało to udostępnieniem opinii publicznej dużej liczby dokumentów, przy zastosowaniu pewnych wyjątków. Te ujawnione dokumenty stanowiły uzupełnienie znacznych ilości informacji i dokumentów, które były już dostępne za pośrednictwem strony internetowej Komisji Europejskiej dzięki aktywnej polityce tej instytucji w zakresie ujawniania informacji i jej silnego zaangażowania w zapewnienie przejrzystości.

Komisja Europejska z zadowoleniem przyjmuje to rosnące zainteresowanie ogółu społeczeństwa swoimi działaniami i nieustannie podejmuje nowe inicjatywy mające na celu aktywne zwiększanie przejrzystości w jej procesach decyzyjnych.

Przykładem tego w 2018 r. jest między innymi wejście w życie nowego Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej oraz rozporządzenia w sprawie ochrony danych osobowych, ale również zapewnienie bezprecedensowego poziomu przejrzystości w ramach delikatnych negocjacji w sprawie brexitu.

Wreszcie w 2018 r. Komisja Europejska coraz częściej stawała w obliczu nowego wszechobecnego wyzwania dotyczącego przejrzystości – mianowicie dezinformacji cyfrowej. Dezinformacja jest antytezą przejrzystości. Z tego względu instytucja podjęła dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, aby określić jasny, wyczerpujący i szeroki plan działania[163] w celu walki z jej rozprzestrzenianiem i wpływem w Europie, aby zapewnić ochronę wartości europejskich i systemów demokratycznych.

[163] Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania na rzecz zwalczania dezinformacji, JOIN(2018) 36, 5 grudnia 2018 r., dostępny pod adresem https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation.