

Sprawa T-237/05

Éditions Odile Jacob SAS

przeciwko

Komisji Europejskiej

Dostęp do dokumentów instytucji — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 —
Dokumenty związane z postępowaniem w sprawie koncentracji przedsiębiorstw —
Rozporządzenie (WE) nr 4064/89 — Rozporządzenie (WE) nr 139/2004 —
Rozporządzenie (WE) nr 802/2004 — Odmowa dostępu — Wyjątek dotyczący
ochrony dochodzenia i audytu — Wyjątek dotyczący ochrony interesów
handlowych — Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji —
Wyjątek dotyczący ochrony porad prawnych

Wyrok Sądu (szósta izba) z dnia 9 czerwca 2010 r. II-2253

Streszczenie wyroku

1. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Obowiązek przeprowadzenia przez instytucje konkretnej i indywidualnej analizy — Zakres*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4, art. 9 ust. 4, art. 11 ust. 2)
2. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona celów kontroli, dochodzenia i audytu*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 2 tiret trzecie)

3. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona celów kontroli, dochodzenia i audytu — Ochrona interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej*
(art. 287 WE; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 2 ust. 3, art. 4 ust. 2 tiret pierwsze i trzecie; rozporządzenia Rady: nr 4064/89, art. 17; nr 139/2004, art. 17)

4. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Dokumenty pochodzące od osób trzecich*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 1, 2, 4)

5. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona procesu podejmowania decyzji*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy)

6. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Ochrona opinii prawnych*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, motyw 6, art. 4 ust. 2 tiret drugie)

7. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Obowiązek przeprowadzenia przez instytucje konkretnej i indywidualnej analizy — Analiza pociągająca za sobą szczególnie znaczny i nieproporcjonalny nakład pracy — Wyjątek od obowiązku przeprowadzenia analizy*
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 6)

8. *Unia Europejska — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001 — Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów — Nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów*
(art. 255 WE, rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 2 ust. 1; art. 4 ust. 3 akapit drugi)

1. Spoczywający na instytucji obowiązek przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej oceny treści dokumentów określonych we wniosku o udzielenie dostępu do tych dokumentów stanowi zasadę, którą stosuje się do wszystkich wyjątków wymienionych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, niezależnie od dziedziny, jakiej dotyczą żądane dokumenty

dokumentu, bez ujawniania treści tego dokumentu lub jego najważniejszego aspektu, a zatem nie pozbawiając wyjątku jego podstawowego celu. Konieczność odstępowania przez instytucje od ujawniania informacji, które pośrednio mogłyby zagrażać interesom, których ochronę mają na celu właśnie wyjątki, jest szczególnie wyraźnie podkreślona w art. 9 ust. 4 i art. 11 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.

Zasada ta nie oznacza jednak, że przeprowadzenie tego typu analizy jest wymagane w każdych okolicznościach. W rzeczywistości ze względu na to, że konkretna i indywidualna analiza, której instytucja powinna co do zasady dokonać w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu złożony na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, ma na celu umożliwienie danej instytucji zarówno oceny, w jakim zakresie znajduje zastosowanie wyjątek od prawa dostępu, jak i oceny możliwości udzielenia dostępu częściowego; tego typu analiza może nie być konieczna, gdy z powodu szczególnych okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że należy odmówić bądź przeciwnie – udzielić dostępu.

Wreszcie jedno i to samo uzasadnienie może być zastosowane do dokumentów zaliczających się do tej samej kategorii, co ma miejsce w szczególności w przypadku gdy zawierają one informacje tego samego typu. Sąd powinien następnie zbadać, czy powołany wyjątek wyraźnie i całościowo obejmuje dokumenty należące do tej kategorii.

(por. pkt 44–47)

Ponadto ogólny charakter uzasadnienia, na którym opiera się odmowa udzielenia dostępu, jak również jego lakoniczność lub stereotypowy charakter, może wskazywać na brak konkretnej analizy tylko w przypadkach, gdy można obiektywnie określić powody uzasadniające odmowę udzielenia dostępu do każdego

2. Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji należy interpretować w ten sposób, że przepis ten, służący ochronie celu kontroli, dochodzenia i audytu, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy ujawnienie danych

dokumentów może zagrażać ukończeniu tych czynności.

Prawdą jest, że poszczególne czynności kontrolne lub dochodzeniowe mogą być nadal objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony kontroli, dochodzenia i audytu, dopóki dochodzenie i kontrola są prowadzone, nawet jeśli konkretne dochodzenie lub kontrola, z których sporządzono raport, o udostępnienie którego złożony został wniosek, zostały zakończone.

Jednakże przyjęcie, iż poszczególne dokumenty mające związek z kontrolą, dochodzeniem i audytem objęte są wyjątkiem z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, nim nie zostanie określone, jakie powinny być następstwa tych postępowań, prowadziłoby do uzależnienia dostępu do tych dokumentów od zdarzenia niepewnego, przyszłego i ewentualnie odległego, w zależności od sprawności i staranności różnych organów. Rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z celem polegającym na zagwarantowaniu publicznego dostępu do dokumentów instytucji w celu umożliwienia obywatelom najskuteczniejszej kontroli legalności sprawowania władzy publicznej.

(por. pkt 72–75)

3. Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przepisy dotyczące dostępu publicznego do dokumentów Komisji mają zastosowanie do wszelkich dokumentów przechowywanych przez tę instytucję, to jest dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej. Nie można zatem przyjąć, iż w dziedzinie koncentracji przedsiębiorstw korespondencja pomiędzy Komisją a zainteresowanymi stronami jest uważana za objętą w sposób oczywisty przez wyjątek dotyczący ochrony celu dochodzenia czy też dotyczący ochrony interesów handlowych. O ile taki wyjątek może ewentualnie mieć zastosowanie do niektórych dokumentów sporządzonych przez Komisję albo przekazanych Komisji, nie musi się tak dziać w przypadku wszystkich dokumentów lub całości dokumentów. W każdym wypadku do obowiązków Komisji należy upewnienie się o tym przez rzeczywiste przeprowadzenie konkretnej analizy każdego dokumentu, wymaganej przez art. 4 ust. 2 tiret pierwsze omawianego rozporządzenia.

W sytuacji gdy opinia publiczna ma prawo dostępu do dokumentów zawierających pewne informacje, nie można uważać, że informacje te są objęte – ze względu na swój charakter – tajemnicą zawodową czy tajemnicą handlową. Ani

art. 287 WE, ani art. 17 rozporządzeń nr 4064/89 i nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw nie mogą stanowić przeszkody w ujawnieniu dokumentu, którego nie obejmuje jeden z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001.

rozporządzeniem tylko pod warunkiem, że jeden z wyjątków w nim określonych ma bez wątpienia zastosowanie do danych dokumentów.

(por. pkt 126, 127)

(por. pkt 86, 90, 94, 123, 124)

4. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w przypadku dokumentów pochodzących od osób trzecich instytucja skonsultuje się z tymi osobami trzecimi celem dokonania oceny, czy wyjątek opisany w art. 4 ust. 1 i 2 może mieć zastosowanie, chyba że jest jednoznaczne, że dokument ten powinien lub nie powinien zostać ujawniony. Wynika z tego, że instytucje nie mają obowiązku konsultacji z zainteresowanymi osobami trzecimi, jeżeli jest jasne, że dokument powinien zostać ujawniony lub że nie powinien zostać ujawniony. We wszystkich innych przypadkach instytucje mają obowiązek konsultacji z osobą trzecią. Stąd obowiązek konsultacji stanowi co do zasady wstępny warunek dla oceny zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 w przypadku dokumentów pochodzących od osób trzecich. Zatem brak konsultacji z osobami trzecimi będącymi autorami dokumentów jest zgodny z tym

5. Stosowanie wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wymaga wykazania, że dostęp do dokumentów objętych wnioskiem może stanowić rzeczywiste i konkretne naruszenie ochrony procesu podejmowania decyzji przez Komisję oraz że ryzyko naruszenia chronionego interesu jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne.

Ponadto, aby być objęte tym wyjątkiem, naruszenie procesu podejmowania decyzji powinno być poważne. Dzieje się tak w szczególności gdy ujawnienie danych dokumentów wywiera istotny wpływ na proces podejmowania decyzji. Z kolei ocena stopnia naruszenia jest uzależniona od całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności od negatywnych skutków dla procesu podejmowania decyzji przywołanych przez instytucję w odniesieniu do ujawnienia danych dokumentów. Uzasadnienie powołane w sposób ogólny i abstrakcyjny, bez poparcia konkretnymi argumentami odwołującymi się do treści danych dokumentów, nie może być wystarczające dla uzasadnienia odmowy dostępu do żądanych dokumentów, pod rygorem naruszenia

zasady ścisłej interpretacji wyjątków określonych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, zwłaszcza zaś wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 omawianego rozporządzenia

postępowania administracyjnego zmierzającego do zastosowania zasad regulujących kontrolę koncentracji lub prawa konkurencji w ogólności lub gdy dotyczy on postępowania, w którym instytucja wspólnotowa występuje w charakterzeodawcy, lub gdy należy zapewnić szerszy dostęp do dokumentów w myśl motywu 6 omawianego rozporządzenia nr 1049/200.

(por. pkt 140, 141, 143)

(por. pkt 156, 161)

6. Wyjątek dotyczący porad prawnych przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji należy interpretować w ten sposób, że ma on na celu ochronę interesu Komisji leżącego w tym, by zwracać się o poradę i uzyskiwać w odpowiedzi szczerą, obiektywną i wyczerpującą opinię. Aby można się było powołać na ryzyko naruszenia tego interesu, powinno ono dać się racjonalnie przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne.

7. Ponieważ prawo dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji stanowi zasadę, jedynie wyjątkowo oraz wyłącznie wtedy, gdy nakład pracy administracyjnej spowodowanej konkretną i indywidualną analizą dokumentów okazuje się szczególnie znaczny, przekraczając tym samym granice tego, czego można rozsądnie wymagać, dopuszcza się odstępstwo od obowiązku przeprowadzenia analizy.

W tym zakresie interes publiczny w uzyskaniu dostępu do danego dokumentu w oparciu o zasadę przejrzystości, która zmierza do zapewnienia większego udziału obywateli w procesie podejmowania decyzji i do zagwarantowania większej praworządności, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym, nie jest tym samym interesem, w przypadku gdy dokument ten dotyczy

Ponadto to na instytucji, która powołuje się na wyjątek wpływający z nierozsądnego charakteru usługi żądanej we wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, spoczywa ciężar udowodnienia jego zakresu.

W sytuacji gdy instytucja dostarczyła dowodów na nierozsądny wymiar obciążenia administracyjnego, jakiego wymaga konkretna i indywidualna analiza dokumentów wymienionych we wniosku, ma ona obowiązek podjąć próbę porozumienia z wnioskodawcą, po pierwsze, celem poznania lub skonkretyzowania jego interesu w uzyskaniu danych dokumentów, a po drugie, celem przeanalizowania konkretnych opcji, jakie ma do swojej dyspozycji dla zastosowania środka mniej uciążliwego od konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów. Instytucja jest obowiązana w tym kontekście, by w miarę możliwości wybrać jednak opcję, która – sama w sobie nie stanowiąc zadania przekraczającego granice tego, czego można rozsądnie wymagać – jest najbardziej korzystna dla prawa dostępu wnioskodawcy.

Wynika stąd, że instytucja może zwolnić się całkowicie z obowiązku dokonania konkretnej i indywidualnej analizy dopiero po rzeczywistym przestudiowaniu wszystkich innych potencjalnych opcji i po wyjaśnieniu w swej decyzji w sposób szczegółowy powodów, dla których również owe różne opcje pociągają za sobą nieracjonalne obciążenie pracą.

Decyzja Komisji, która generalnie odmawia skarżącej jakiegokolwiek częściowego dostępu, może być zgodna z prawem tylko pod warunkiem, że Komisja wcześniej rzeczowo wyjaśniła powody, dla których rozwiązania alternatywne względem konkretnej i indywidualnej

analizy każdego z objętych wnioskiem dokumentów również stanowią nieracjonalne obciążenie pracą.

(por. pkt 170–174)

8. Z uwagi na ogólną zasadę dostępu do dokumentów ustanowioną w art. 255 WE oraz motywy 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie powinien mieć charakter obiektywny i powszechny i nie może być mylony z interesem indywidualnym lub prywatnym, na przykład interesem związanym z popieraniem skargi przeciwko instytucjom wspólnotowym, ponieważ taki interes indywidualny lub prywatny nie stanowi elementu mającego znaczenie w ramach wyważania interesów przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit drugi tego rozporządzenia.

Na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 beneficjentem prawa dostępu do dokumentów instytucji jest bowiem każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim. Wynika z tego, że rozporządzenie ma na celu zagwarantowanie wszystkim dostępu do dokumentów publicznych, a nie tylko dostępu wnioskodawcy do dotyczących go dokumentów. W związku z tym indywidualny interes, na który

może powoływać się osoba występująca o dostęp do dokumentów, które dotyczą jej osobiście, generalnie nie może mieć decydującego znaczenia ani dla oceny istnienia nadrzędnego interesu publicznego, ani przy wyważaniu interesów na

podstawie art. 4 ust. 3 akapit drugi omawianego rozporządzenia.

(por. pkt 191, 192)