



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 14 grudnia 2017 r.*

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Zapytania ofertowe dotyczące wszystkich części zamówienia, których dotyczy przetarg – Odmowa dostępu – Brak indywidualnej i konkretnej analizy wnioskowanych dokumentów – Wyjątek dotyczący ochrony bezpieczeństwa publicznego – Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych – Wyjątek dotyczący ochrony prywatności – Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji – Ogólne domniemanie – Nierozsądny nakład pracy

W sprawie T-136/15

Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE, z siedzibą w Atenach (Grecja), reprezentowana początkowo przez adwokatów I. Ampazisa i M. Sfyri, a następnie przez M. Sfyri i C.N. Dede,

strona skarżąca,

popierana przez:

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

interwenient,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, reprezentowanemu początkowo przez N. Görlitza, N. Rasmussena i L. Darie, a następnie przez N. Görlitza, L. Darie i C. Burgos, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie odmowy dostępu do zapytań ofertowych dotyczących wszystkich części przetargu ITS 08 – Świadczenie zewnętrznych usług informatycznych 2008/S 149–199622,

SĄD (czwarta izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín i I. Reine (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 31 stycznia 2017 r.,
wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu i zaskarżona decyzja

- 1 Skarżąca, EvropaĪki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE, uczestniczyła w postępowaniu przetargowym wszczętym przez Parlament Europejski pod numerem ITS 08 – Świadczenie zewnętrznych usług informatycznych 2008/S 149-199622, dotyczącym 16 różnych części zamówienia o łącznej wartości 300 mln EUR (zwanym dalej „przetargiem ITS 08”). W wyniku tego postępowania przetargowego podpisała ona w dniu 26 października 2009 r. umowę ramową z Parlamentem dotyczącą części nr 7 zatytułowanej „Wiedza fachowa na temat opracowywania aplikacji dokumentowych i systemów zarządzania treścią” (zwanej dalej „częścią nr 7”).
- 2 Pismem z dnia 14 listopada 2014 r. skarżąca zwróciła się do Parlamentu z wnioskiem o udzielenie dostępu do „wszelkich dostępnych informacji dotyczących wszystkich zapytań ofertowych wysłanych przez [Parlament] w odniesieniu do wszystkich części [przetargu] ITS 08” (zwanym dalej „zapytaniami ofertowymi” lub „wnioskowanymi dokumentami”). Skarżąca domagała się uzyskania kopii zapytań ofertowych, w tym załączników technicznych do tych zapytań, w terminie 15 dni roboczych od otrzymania jej pisma. Na poparcie swojego wniosku skarżąca twierdziła, że ma podejrzenia co do nieprawidłowego przydzielenia przez Parlament niektórych zadań należących do części nr 7 wykonawcom wyłonionym dla innych części zamówienia, w szczególności części nr 6, oraz że pragnie sprawdzić zakres szkody poniesionej wskutek tego – jej zdaniem – niezgodnego z prawem przydzielenia.
- 3 W wiadomości elektronicznej z dnia 17 listopada 2014 r. oraz pismem z tego samego dnia Parlament potwierdził otrzymanie pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu do zapytań ofertowych i wskazał skarżącej, że wniosek ten zostanie zbadany w świetle przepisów rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 3, s. 331).
- 4 W wiadomości elektronicznej z dnia 3 grudnia 2014 r. Parlament poinformował skarżącą, że z uwagi na dużą liczbę dokumentów, które muszą zostać zbadane indywidualnie, „znacznie ponad 1000”, nie będzie mógł dochować terminu 15 dni roboczych przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001. W tym kontekście zaproponowano skarżącej znalezienie optymalnego rozwiązania w rozumieniu art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia, polegającego na przeanalizowaniu i przekazaniu wnioskowanych dokumentów dla poszczególnych części zamówienia według harmonogramu, który zostanie ustalony. Parlament zasugerował także, by zbadać w pierwszej kolejności – do dnia 31 stycznia 2015 r. – dokumenty części nr 7, a następnie, by przeanalizować na późniejszym etapie dokumenty części nr 6.
- 5 W dniu 5 grudnia 2014 r. skarżąca odpowiedziała Parlamentowi, że nie może zaakceptować jego propozycji. Jej zdaniem wszystkie wnioskowane dokumenty są bowiem ujęte w wykazie i zapisane w formie elektronicznej, tak że ich ujawnienie nie wiąże się z nadmierną pracą dla Parlamentu. Ponadto skarżąca wyjaśniła, że gdyby zgodnie z terminem zaproponowanym przez Parlament w odniesieniu do badania dokumentów części nr 7 analiza każdej części wymagała dwóch miesięcy, musiałaby ona czekać niemal 3 lata, aby otrzymać całość wnioskowanych dokumentów. Skarżąca wskazała w ten sposób, że w jej opinii propozycja Parlamentu jest równoznaczna z odmową dostępu. W związku z tym złożyła ona wniosek potwierdzający o udzielenie dostępu mający na celu otrzymanie wszystkich wnioskowanych dokumentów do dnia 31 stycznia 2015 r.

- 6 W wiadomości elektronicznej z dnia 9 grudnia 2014 r. Parlament uściłił, że jego propozycja z dnia 3 grudnia 2014 r. wcale nie polegała na odmowie dostępu do wnioskowanych dokumentów. Zwrócił się on także z prosbą o przedłużenie terminu 15 dni roboczych na udzielenie odpowiedzi na pierwotny wniosek o udzielenie dostępu zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 7 W wiadomości elektronicznej z dnia 17 grudnia 2014 r. skarżąca powtórzyła swój wniosek o ujawnienie „wszystkich wnioskowanych informacji” do końca stycznia 2015 r. Wskazała ona również Parlamentowi, że składając jej propozycję z dnia 3 grudnia 2014 r., nie starał się on poważnie znaleźć optymalnego rozwiązania, gdyż była już ona w posiadaniu dokumentów części nr 7, które Parlament zasugerował zbadać w pierwszej kolejności. Zdaniem skarżącej należało rozpocząć od analizy dokumentów części nr 6.
- 8 Decyzją z dnia 18 grudnia 2014 r. Parlament oddalił złożony przez skarżącą pierwotny wniosek o udzielenie dostępu do zapytań ofertowych, uzasadniając to tym, że w wyniku indywidualnego zbadania niektórych z licznych wnioskowanych dokumentów okazało się, iż zawarte w nich informacje są objęte wyjątkami od prawa dostępu przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto zdaniem Parlamentu można było domniemywać, że wyjątki te znajdują również zastosowanie do pozostałych wnioskowanych dokumentów, ponieważ miały one taki sam charakter co dokumenty, które zostały zbadane. Posiłkowo Parlament twierdził, że indywidualna analiza wszystkich wnioskowanych dokumentów stanowiłaby nieproporcjonalny nakład pracy.
- 9 Pismem z dnia 12 stycznia 2015 r. skarżąca złożyła wniosek potwierdzający o udzielenie dostępu do wszystkich zapytań ofertowych. W wiadomości elektronicznej z dnia 19 stycznia 2015 r. Parlament potwierdził otrzymanie tego wniosku potwierdzającego o udzielenie dostępu.
- 10 W drodze wiadomości elektronicznej z dnia 2 lutego 2015 r. Parlament przedłużył termin na udzielenie odpowiedzi na wniosek potwierdzający skarżącej o 15 dni roboczych zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 11 Decyzją z dnia 13 lutego 2015 r. Parlament odmówił dostępu do wszystkich dokumentów wnioskowanych przez skarżącą (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 12 W zaskarżonej decyzji Parlament oświadczył tytułem wstępu, że obowiązek ujawnienia zapytań ofertowych nie wynika z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”) lub z rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia finansowego (Dz.U. 2012, L 362, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem delegowanym”).
- 13 W odniesieniu do ograniczeń prawa dostępu Parlament wskazał zasadniczo, że kontynuacja badania wnioskowanych dokumentów potwierdziła, iż niektóre zapytania ofertowe zawierają informacje objęte wyjątkami od prawa dostępu przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 14 Po pierwsze, w opinii Parlamentu niektóre dokumenty ujawniają szczegóły architektury informatycznej Parlamentu, które w połączeniu z publicznie dostępnymi informacjami w tym względzie mogłyby zagrozić bezpieczeństwu tego systemu. Parlament powołał się między innymi na oprogramowanie zabezpieczające, aplikacje używane do zarządzania parametrami bezpieczeństwa budynków, takimi jak umieszczenie kamer monitorujących, jak również na nazwy aplikacji używanych w celach logistycznych. A zatem zdaniem Parlamentu ochrona bezpieczeństwa publicznego uzasadniała odmowę dostępu do wnioskowanych dokumentów.

- 15 Po drugie, Parlament wskazał, że niektóre zbadane zapytania ofertowe zawierają dane osobowe, takie jak nazwiska, profile zawodowe i poziom doświadczenia konsultantów świadczących usługi na rzecz Parlamentu. Jako że zdaniem Parlamentu konieczność przekazania tych danych nie została w ogóle wykazana, należało odmówić dostępu do wnioskowanych dokumentów w celu ochrony prywatności osób, których dane te dotyczą.
- 16 Po trzecie, według Parlamentu wnioskowane dokumenty zawierają informacje o charakterze ekonomicznym i technicznym, których przedstawienie mogłoby ujawnić profil nabywcy Parlamentu na rynku. Ponadto zapytania ofertowe mogą zawierać informacje dotyczące szczególnych kompetencji dostawców wybranych dla poszczególnych części zamówienia, jak również szczegóły dotyczące ich strategii handlowej oraz powiązań lub związków z osobami trzecimi. Ochrona interesów handlowych, czyli interesów zainteresowanych podmiotów gospodarczych i Parlamentu, uzasadniała zatem w jego opinii odmowę wszelkiego dostępu do wnioskowanych dokumentów.
- 17 Po czwarte, Parlament twierdzi, że przekazanie wnioskowanych dokumentów wiązałoby się z ryzykiem naruszenia procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję, gdyż dokumenty te ujawniłyby informacje dotyczące niektórych toczących się projektów informatycznych, w odniesieniu do których nie wydano jeszcze decyzji. Zdaniem Parlamentu mogłoby to zahamować strategię operacyjną, jaką opracował on w tej dziedzinie na płaszczyźnie długoterminowej.
- 18 W zaskarżonej decyzji Parlament powołał się również na brak jakiegokolwiek nadrzędnego interesu publicznego mogącego wykluczyć zastosowanie wyjątków związanych z ochroną interesów handlowych i procesem podejmowania decyzji. W tym względzie wskazał on, że nie można uwzględnić szczególnego interesu skarżącej, która twierdzi, iż poniosła szkodę z powodu nieprawidłowości w realizacji przez Parlament spornego zamówienia publicznego.
- 19 Parlament wyjaśnił także w zaskarżonej decyzji, że nawet jeśli nie był w stanie zbadać indywidualnie wszystkich dokumentów wnioskowanych przez skarżącą, należało uznać, iż cztery wyjątki od prawa dostępu, na które się on powołał, znajdują zastosowanie do wszystkich tych dokumentów na podstawie ogólnego domniemania zgodnie z orzecznictwem wypracowanym przez Trybunał w wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376).
- 20 Wreszcie Parlament podkreślił w zaskarżonej decyzji, że indywidualna analiza około 1500 wnioskowanych dokumentów, stanowiących niemal 18 000 stron, które należałoby wyciągnąć spośród 10 000 dokumentów, stanowiłaby nadmierny nakład pracy dla jego służb. Taki nakład pracy byłby nieproporcjonalny do interesów, na które powołuje się skarżąca na poparcie swojego wniosku o udzielenie dostępu.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 marca 2015 r. skarżąca wniosła skargę w niniejszej sprawie.
- 22 W dniu 22 czerwca 2015 r. Parlament przedłożył odpowiedź na skargę.
- 23 W dniu 21 sierpnia 2015 r. skarżąca złożyła replikę. Parlament złożył duplikę w dniu 27 października 2015 r.
- 24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 sierpnia 2015 r. Królestwo Szwecji złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. Decyzją z dnia 11 listopada 2015 r. prezes pierwszej izby Sądu dopuścił tę interwencję.

- 25 W dniu 8 lutego 2016 r. Królestwo Szwecji przedstawiło swe uwagi jako interwenient. Skarżąca i Parlament złożyli swoje uwagi w przedmiocie uwag interwenienta, odpowiednio, w dniach 14 i 19 kwietnia 2016 r.
- 26 W wyniku rozszerzenia składu Sądu sprawa została przydzielona nowemu sędziemu sprawozdawcy. Ze względu na późniejszą zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do czwartej izby, której w rezultacie została przydzielona niniejsza sprawa.
- 27 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba) zdecydował o otwarciu ustnego etapu postępowania. W dniu 15 grudnia 2016 r. tytułem środków organizacji postępowania Sąd zadał Parlamentowi kilka pytań, na które miał on odpowiedzieć na piśmie przed rozprawą. Parlament udzielił odpowiedzi w wyznaczonym terminie.
- 28 Na rozprawie w dniu 31 stycznia 2017 r. wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd.
- 29 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Parlamentu kosztami postępowania, nawet w przypadku oddalenia skargi.
- 30 Parlament wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.
- 31 Królestwo Szwecji wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

Co do prawa

Co do przedmiotu sporu

- 32 Na poparcie skargi skarżąca podnosi dwa zarzuty, z których pierwszy opiera się na braku indywidualnej analizy wnioskowanych dokumentów i na naruszeniu prawa do częściowego dostępu do dokumentów, przewidzianego w art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zaś drugi – na błędnym zastosowaniu przez Parlament wyjątków od prawa dostępu przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i lit. b), ust. 2 tiret pierwsze oraz ust. 3 tego rozporządzenia dotyczących, odpowiednio, ochrony bezpieczeństwa publicznego, prywatności, interesów handlowych i procesu podejmowania decyzji.
- 33 W odpowiedzi na skargę Parlament twierdzi posiłkowo i wyłącznie na wypadek, gdyby Sąd uznał za zasadne oba zarzuty podniesione przez skarżącą, że zaskarżona decyzja pozostałaby mimo to zgodna z prawem. Jako że Parlament opiera bowiem także odmowę dostępu do wnioskowanych dokumentów na „(niepisanym) i niekwestionowanym zarzucie nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego”, Sąd nie będzie w stanie stwierdzić nieważności zaskarżonej decyzji. Ponadto Parlament wzywa Sąd do samodzielnego zbadania, w jakim stopniu okoliczność ta mogłaby uzasadniać ewentualną niedopuszczalność całej skargi.
- 34 W powyższym względzie ze skargi wynika, że skarżąca faktycznie powołała się na dwa zarzuty, nie wspominając o braku nieproporcjonalnego nakładu pracy jako odrębnym zarzucie. Niemniej na poparcie zarzutu pierwszego skarżąca wyraźnie oświadczyła, że argument Parlamentu oparty na

nadmiernym i nieproporcjonalnym nakładzie pracy nie jest niczym poparty, gdyż nie wskazał on dokładnie liczby przeanalizowanych dokumentów ani czasu poświęconego na ocenę ich treści. Skarżąca dodaje, że zakres tej pracy stanowiłby co najwyżej kilka dni, ponieważ większość wnioskowanych dokumentów jest krótka i ma taką samą strukturę.

- 35 W konsekwencji należy dojść do wniosku, że skarżąca odparła zarzut, na który Parlament powołał się wyraźnie w zaskarżonej decyzji i który został oparty na nadmiernym i nieproporcjonalnym nakładzie pracy. Zgodność z prawem tego zarzutu zostanie zatem zbadana w niniejszym wyroku w ramach badania zarzutu pierwszego.

Uwagi wstępne

- 36 Należy przypomnieć, że prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej jest chronione Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej i stanowi szczególne prawo podstawowe. Na podstawie art. 42 wspomnianej karty praw podstawowych każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do tych dokumentów, niezależnie od ich formy (wyrok z dnia 29 listopada 2012 r., Thesing i Bloomberg Finance/EBC, T-590/10, niepublikowany, EU:T:2012:635, pkt 73). Ponadto zgodnie z jego motywem 1 rozporządzenie nr 1049/2001 jest przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi TUE, dodanym przez traktat z Amsterdamu, aby wyznaczyć nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak stanowi motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji nawiązuje do demokratycznego charakteru tych instytucji (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 34; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 68; z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 72).
- 37 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem analiza wymagana przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów musi mieć konkretny charakter (zob. wyrok z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo). Ta konkretna analiza musi ponadto zostać przeprowadzona dla każdego z dokumentów objętych wnioskiem. Jak wynika bowiem z rozporządzenia nr 1049/2001, wszystkie wyjątki wymienione w jego art. 4 ust. 1–3 są sformułowane w sposób, który wskazuje, iż mają one zastosowanie „do dokumentu” (wyroki: z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 70; z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 116).
- 38 Zasada ta nie oznacza jednak, że przeprowadzenie tego typu analizy jest wymagane w każdych okolicznościach. Ponieważ konkretna i indywidualna analiza, której co do zasady powinna dokonać instytucja 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 ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że należy udzielić dostępu bądź go odmówić (wyrok z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 75).
- 39 To właśnie w świetle powyższych ogólnych rozważań należy zbadać zarzuty podniesione przez skarżącą.

W przedmiocie zarzutu pierwszego opartego na braku konkretnej i indywidualnej analizy wnioskowanych dokumentów oraz na naruszeniu prawa do częściowego dostępu

- 40 Skarżąca utrzymuje, że decyzja Parlamentu o ograniczeniu jego analizy do bardzo ograniczonej liczby zapytań ofertowych jest oczywiście niezgodna z utrwalonym orzecznictwem Sądu, zgodnie z którym konkretna i indywidualna analiza każdego dokumentu jest konieczna, nawet jeśli jest jednoznaczna, że wniosek o udzielenie dostępu odnosi się do dokumentów objętych jednym z wyjątków. W tym względzie skarżąca uważa między innymi, że wymieniony w zaskarżonej decyzji zarzut dotyczący nadmiernego i nieproporcjonalnego nakładu pracy nie jest niczym poparty. Jej zdaniem z uwagi na charakter i treść wnioskowanych dokumentów, które mają taką samą strukturę, konieczna praca zajęłaby co najwyżej kilka dni.
- 41 Ponadto zdaniem skarżącej Parlament naruszył art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, nie badając, czy można jej było udzielić częściowego dostępu do wnioskowanych dokumentów.
- 42 W niniejszym przypadku jest bezsporne, że Parlament nie przeprowadził konkretnej i indywidualnej analizy wszystkich zapytań ofertowych, lecz że ograniczył się do przeanalizowania próbki tych dokumentów. W zaskarżonej decyzji Parlament twierdził zasadniczo, że może powstrzymać się od przeprowadzenia takiej konkretnej i indywidualnej analizy z dwóch powodów.
- 43 Po pierwsze, zdaniem Parlamentu zapytania ofertowe stanowią szczególną kategorię dokumentów objętą ogólnym domniemaniem, zgodnie z którym ich ujawnienie byłoby sprzeczne z czterema oddzielnymi wyjątkami od prawa dostępu. W szczególności wnioskowane dokumenty nie są publiczne z uwagi na ich charakter, ponieważ ich ujawnienie nie jest w ogóle przewidziane w rozporządzeniu finansowym. Po drugie, konkretna i indywidualna analiza wnioskowanych dokumentów stanowiłaby „nieproporcjonalny” nakład pracy dla służb Parlamentu w świetle celów wniosku o udzielenie dostępu. Parlament opiera się w tym względzie na wyroku z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250), który ma na celu zachowanie skuteczności (effet utile) zasady dobrej administracji ustanowionej w art. 41 karty praw podstawowych.
- 44 W tym kontekście należy zatem w pierwszej kolejności sprawdzić, czy Parlament mógł powołać się na zastosowanie ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie spornych dokumentów naruszyłoby jeden lub więcej interesów chronionych wyjątkami przewidzianymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 lub czy wyjątki te obejmowały w oczywisty sposób i w całości treść wnioskowanych dokumentów, tak że nie był on zobowiązany przeprowadzić konkretnej i indywidualnej analizy wszystkich wnioskowanych dokumentów. W wypadku gdyby Sąd stwierdził brak takiego ogólnego domniemania w niniejszej sprawie lub doszedł do wniosku, że wyjątki te nie obejmowały w oczywisty sposób i w całości treści wnioskowanych dokumentów i w związku z tym stwierdził istnienie po stronie Parlamentu obowiązku przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy wszystkich wnioskowanych dokumentów, należałoby w drugiej kolejności sprawdzić, w jakim stopniu Parlament mógł się jednak zwolnić ze spoczywającego na nim obowiązku przeprowadzenia takiej konkretnej i indywidualnej analizy z tego względu, że badanie to stanowiło „nieproporcjonalny” nakład pracy.

W przedmiocie zastosowania do wszystkich wnioskowanych dokumentów wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i lit. b), ust. 2 tiret pierwsze oraz ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001

- 45 W niniejszym przypadku w pkt F zaskarżonej decyzji, zatytułowanym „Domniemanie zastosowania odpowiednich wyjątków, o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, do wszystkich dokumentów”, umieszczonym w części zatytułowanej „Ponowna ocena Państwa wniosku zgodnie z art. 8 rozporządzenia [...] nr 1049/2001”, Parlament wskazał, że wszystkie wnioskowane dokumenty należą do tej samej kategorii, to jest do kategorii „zapytań ofertowych” oraz że wszystkie te

dokumenty charakteryzują sie t samą cech, ponieważ mają na celu uzyskanie oferty od dostawców wybranych w odniesieniu do każdej z poszczegolnych cześci zamówienia w celu zawarcia konkretnej umowy w ramach umowy ramowej.

- 46 Na podstawie powyższego stwierdzenia Parlament uzna w zaskarżonej decyzji, że wszystkie wnioskowane dokumenty są objęte czterema oddzielnymi wyjątkami od prawa dostępu okreslonymi w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i lit. b), ust. 2 tiret pierwsze i ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 dotyczącymi ochrony, odpowiednio, bezpieczeństwa publicznego, prywatności, interesów handlowych i procesu podejmowania decyzji.
- 47 W tym względzie Trybunał uznał, że w celu wyjaśnienia, w jaki sposób dostęp do wnioskowanych dokumentów może narusza interes chroniony jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, dopuszczalne jest, by instytucje opierały się na ogolnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogolnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 50; z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 54; z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 74; z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 65).
- 48 Ponadto jedno i to samo uzasadnienie może zosta zastosowane do dokumentów nalecych do tej samej kategorii, jeżeli zawierają one ten sam rodzaj informacji. Niemniej instytucja może uwolni się od obowiązku przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy tych dokumentów wyłaczenie w sytuacji, gdy wyjątek od prawa dostępu obejmuje w sposób oczywisty i w całości treści tych dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2011 r., LPN/Komisja, T-29/08, EU:T:2011:448, pkt 114).
- 49 Należy zatem zbadać, czy – jak utrzymuje Parlament – wszystkie wnioskowane dokumenty były objęte co najmniej jednym z wyjątków od prawa dostępu, na które się on powoa, bd z powodu ich szczegolnego charakteru, bd z powodu ich treści.

– *W przedmiocie wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i lit. b) oraz ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczących odpowiednio ochrony bezpieczeństwa publicznego, ochrony prywatności i ochrony procesu podejmowania decyzji*

- 50 Jeśli chodzi najpierw o charakter wnioskowanych dokumentów, Parlament w ogole nie wykaza, że dokumenty te mogą być objęte, z powodu ich szczegolnego charakteru, podnoszonym ogolnym domniemaniem naruszenia bezpieczeństwa publicznego, prywatności lub procesu podejmowania decyzji.
- 51 Zapytanie ofertowe zawiera bowiem co do zasady opis zadań, których realizace instytucja zamawiająca pragnie powierzy na podstawie umowy ramowej, którą podpisała z wykonawc. Z uwagi na dużą roznorodnoci towarów i usług będących przedmiotem zamwieniw publicznych, zwaszcza w dziedzinie informatyki, nie stwierdzono, że ujawnienie zapytania ofertowego może – co do zasady i bez dokładniejszego wyjaśnienia – wiza się z ryzykiem naruszenia bezpieczeństwa publicznego, prywatności lub procesu podejmowania decyzji. W tym względzie samo odniesienie się do wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), nie stanowi konkretnej argumentacji mającej na celu wykazanie, że wnioskowane dokumenty są objęte, z powodu ich szczegolnego charakteru, ogolnym domniemaniem naruszenia tych interesów.

- 52 Ponadto, jeśli chodzi o treść wnioskowanych dokumentów, argumentację Parlamentu należy także oddalić. Po pierwsze, co się tyczy wyjątku, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 i który dotyczy ochrony bezpieczeństwa publicznego, z zaskarżonej decyzji wynika, że jedynie „niektóre z przeanalizowanych dokumentów” lub że „inne przeanalizowane [zapytania ofertowe]” zawierają informacje mogące naruszyć bezpieczeństwo publiczne.
- 53 Choć nie można wykluczyć, że ujawnienie niektórych informacji wyliczonych w zaskarżonej decyzji może faktycznie naruszyć bezpieczeństwo systemów informatycznych Parlamentu, należy jednak stwierdzić, że w opinii samego Parlamentu odnośne informacje występują tylko w ograniczonej liczbie dokumentów, a nie we wszystkich z nich. Ponadto w trakcie rozprawy Parlament przyznał, że ogólne informacje na temat jego systemu informatycznego są publicznie dostępne w Internecie oraz że niektóre z nich zostały powtórzone w zapytaniach ofertowych.
- 54 Po drugie, jeśli chodzi o wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001 i który dotyczy ochrony prywatności, z pkt B akapit trzeci zaskarżonej decyzji, umieszczonego w części zatytułowanej „Ponowna ocena Państwa wniosku zgodnie z art. 8 rozporządzenia [...] nr 1049/2001”, wynika, że „niektóre przeanalizowane zapytania ofertowe zawierają dane osobowe, [...] takie jak pełne nazwiska członków personelu Parlamentu, jak również pełne nazwiska, profil zawodowy i doświadczenie konsultantów, którzy świadczą usługi instytucji”. Podobnie w pkt 156 odpowiedzi na skargę Parlament wyjaśnia, że „wiele zapytań [ofertowych] obejmuje dane osobowe [...]”.
- 55 Wprawdzie nie jest wykluczone, że Parlament może odmówić ujawnienia tych danych osobowych na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie zmienia to jednak faktu, że wyjątek ten nie obejmuje w oczywisty sposób i w całości treści wszystkich wnioskowanych dokumentów, co zresztą Parlament przyznał w trakcie rozprawy. Ponadto z różnych zapytań ofertowych załączonych do skargi, jak również do odpowiedzi Parlamentu na skargę wynika, że nazwiska konsultantów, o ile figurują one w tych zapytaniach, stanowią jedynie niewielką część zawartych w nich informacji i instrukcji. Wystarczyłoby je zatem w stosownym wypadku ukryć przed ujawnieniem wnioskowanych dokumentów.
- 56 Po trzecie, jeśli chodzi o wyjątek oparty na ochronie wewnętrznego procesu podejmowania decyzji przez Parlament, w pkt D zaskarżonej decyzji, umieszczonym w części zatytułowanej „Ponowna ocena Państwa wniosku zgodnie z art. 8 rozporządzenia [...] nr 1049/2001”, twierdzi on, że przeanalizowane przezeń dokumenty zawierają informacje dotyczące między innymi kwestii, w przedmiocie których nie została jeszcze wydana decyzja. Zdaniem Parlamentu zachodzi także ryzyko, że dostawcy będą wywierać wpływ na członków personelu instytucji, którzy będą podejmować decyzje w przyszłości, zagrażając tym samym niezakłóconemu przebiegowi procesu podejmowania decyzji.
- 57 W tym względzie Parlament ani nie twierdził, ani a fortiori nie wykazał, że wyjątek oparty na ochronie wewnętrznego procesu podejmowania decyzji obejmuje w oczywisty sposób i w całości treść zapytań ofertowych, gdyż wniosek, o którym mowa, dotyczył tylko niektórych informacji.
- 58 Co więcej, ani zaskarżona decyzja, ani odpowiedź na skargę nie zawierają namacalnych dowodów pozwalających dojść do wniosku, że ryzyko poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji było racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. W szczególności Parlament nie wspomina w ogóle o istnieniu w momencie wydania przyjętej decyzji naruszeń lub poważnych prób naruszeń toczących się procesów podejmowania decyzji ani o obiektywnych powodach, które pozwalałyby racjonalnie przewidzieć, że takie naruszenia będą mieć miejsce w wypadku ujawnienia wnioskowanych dokumentów (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 czerwca 2011 r., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, pkt 78, 79; z dnia 20 września 2016 r., PAN Europe/Komisja, T-51/15, niepublikowany, EU:T:2016:519, pkt 30, 32). W tym względzie – wbrew temu, co twierdzi Parlament – zwykła okoliczność, że skarżąca stara się uzyskać dostęp do zapytań ofertowych, nie stanowi sama w sobie dowodu na poważne i przewidywalne naruszenie niezakłóconego przebiegu przyszłego procesu podejmowania decyzji.

- 59 Z powyższych rozważań wynika, że treść wnioskowanych dokumentów nie była w oczywisty sposób i w całości objęta wyjątkami od prawa dostępu opartymi na ochronie bezpieczeństwa publicznego, prywatności i procesu podejmowania decyzji.
- 60 W związku z tym Parlament nie mógł powołać się na zastosowanie wyjątków, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze i lit. b) oraz ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 i które dotyczą ochrony, odpowiednio, bezpieczeństwa publicznego, prywatności i procesu podejmowania decyzji, aby odmówić dostępu do wnioskowanych dokumentów bez przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy wszystkich tych dokumentów.
- *W przedmiocie wyjątku, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącego ochrony interesów handlowych*
- 61 W zaskarżonej decyzji Parlament twierdził, że wnioskowane dokumenty zawierają, po pierwsze, informacje ekonomiczne i techniczne mogące ujawnić jego profil nabywcy na rynku oraz, po drugie, informacje mogące dotyczyć szczególnych kompetencji i zdolności wybranych dostawców, jak również ich strategii handlowej i ich powiązań z osobami trzecimi. Zdaniem Parlamentu podobnie jak dokumenty wymieniane w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji lub pomocy państwa, informacje zawarte w zapytaniach ofertowych sformułowanych przez instytucję zamawiającą w wykonaniu umowy ramowej są objęte ogólnym domniemaniem naruszenia interesów handlowych. Mówiąc dokładniej, domniemanie to miałyby wynikać z rozporządzenia finansowego i z rozporządzenia delegowanego, gdyż nie przewidują one dostępu do tych zapytań.
- 62 W niniejszym przypadku co prawda Trybunał uznał istnienie ogólnych domniemań mających zastosowanie do kategorii dokumentów z powodu ich charakteru w wielu różnych wypadkach, w tym w przypadku ofert przedłożonych przez oferentów w ramach wykonywania zamówień publicznych (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 stycznia 2013 r., Cosepuri/EFSA, T-339/10 i T-532/10, EU:T:2013:38, pkt 101; z dnia 21 września 2016 r., Secolux/Komisja, T-363/14, EU:T:2016:521, pkt 59).
- 63 Jednakże w przypadku zapytań ofertowych ogólnego domniemania naruszenia interesów handlowych nie można oprzeć ani na przytoczonym w pkt 62 powyżej orzecznictwie dotyczącym dostępu do ofert przedłożonych przez oferentów, ani, mówiąc bardziej ogólnie, na rozumowaniu analogicznym do rozumowania przyjętego w wyrokach: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376) dotyczącym postępowania w sprawie kontroli pomocy państwa i z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) dotyczącym koncentracji, na które to wyroki Parlament powołał się w odpowiedzi na skargę.
- 64 Sprawy, w których zapadły wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376) i z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), charakteryzowały się bowiem wspólną cechą, a mianowicie istnieniem w szczególnym uregulowaniu odrębnym od rozporządzenia nr 1049/2001 przepisów wytyczających dokładnie dostęp do akt sprawy lub do dokumentów, o których udostępnienie wnioskowano, zarówno w odniesieniu do osób, jak i samej informacji.
- 65 Otóż należy stwierdzić, że w przeciwieństwie do ogłoszenia o zamówieniu i ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zapytanie ofertowe sformułowane przez instytucję zamawiającą w wykonaniu umowy ramowej nie jest przedmiotem żadnego szczególnego przepisu rozporządzenia finansowego lub rozporządzenia delegowanego w ich wersji mającej zastosowanie do sporu, który to przepis określałby lub ograniczałby dokładnie zawarte w nim informacje, które powinny lub które mogą zostać przekazane przez instytucję zamawiającą oferentom lub innym kandydatom. W szczególności art. 123 ust. 4 akapit szósty rozporządzenia delegowanego, przytoczony przez Parlament, dotyczy tylko

publikacji informacji dotyczących wartości i wykonawców umów szczegółowych po ich zawarciu. Przepis ten nie dotyczy zatem w ogóle zapytań ofertowych jako takich sformułowanych przez instytucję zamawiającą w wykonaniu umowy ramowej.

- 66 Nie można zatem uznać, że rozporządzenie finansowe i rozporządzenie delegowane zawierają precyzyjne przepisy dotyczące przekazywania informacji zawartych w zapytaniach ofertowych sformułowanych przez instytucję zamawiającą w wykonaniu umowy ramowej (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., McCullough/Cedefop, T-496/13, niepublikowany, EU:T:2015:374, pkt 92).
- 67 Ponadto zgodnie z orzecznictwem rozporządzenie nr 1049/2001 i rozporządzenie finansowe mają odmienne cele oraz nie zawierają przepisu przewidującego wyraźne pierwszeństwo jednego aktu nad drugim, w związku z czym należy zapewnić stosowanie każdego z tych rozporządzeń, które jest zgodne ze stosowaniem drugiego z nich i tym samym umożliwić spójne stosowanie (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 stycznia 2013 r., Cosepuri/EFSA, T-339/10 i T-532/10, EU:T:2013:38, pkt 85; z dnia 21 września 2016 r., Secolux/Komisja, T-363/14, EU:T:2016:521, pkt 43). I tak zasadę przejrzystości przewidzianą w art. 102 rozporządzenia finansowego należy pogodzić z ochroną interesu publicznego, uzasadnionych interesów handlowych przedsiębiorstw oraz uczciwej konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 29 stycznia 2013 r., Cosepuri/EFSA, T-339/10 i T-532/10, EU:T:2013:38, pkt 49).
- 68 W tym kontekście orzeczono, że aby zrealizować cel przepisów w zakresie zamówień publicznych Unii, jakim jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji, ważne jest, by instytucje zamawiające nie ujawniały informacji związanych z postępowaniami w sprawie udzielania zamówień publicznych, których treść mogłaby zostać wykorzystana w celu zakłócenia konkurencji bądź to w postępowaniu będącym właśnie w toku, bądź też w późniejszych postępowaniach (wyrok z dnia 29 stycznia 2013 r., Cosepuri/EFSA, T-339/10 i T-532/10, EU:T:2013:38, pkt 100).
- 69 W tym względzie w orzecznictwie uznano, że dane ekonomiczne i techniczne, które są zawarte w ofertach przedłożonych przez oferentów, mogą uzasadniać odmowę udzielenia przez daną instytucję dostępu do oferty wyłonionego oferenta. Taka sytuacja ma miejsce między innymi wtedy, gdy takie oferty odnoszą się do szczególnych umiejętności oferentów oraz przyczyniają się do wyjątkowości i atrakcyjności ich ofert (wyrok z dnia 29 stycznia 2013 r., Cosepuri/EFSA, T-339/10 i T-532/10, EU:T:2013:38, pkt 99).
- 70 Mając jednak na uwadze charakter i przedmiot zapytania ofertowego sformułowanego przez instytucję zamawiającą w wykonaniu umowy ramowej, nie można zakładać, że taki dokument zawiera dane ekonomiczne i techniczne dotyczące wykonawcy lub określa szczegółowo szczególne umiejętności tego wykonawcy. Przeciwnie, zapytanie ofertowe, które pochodzi od instytucji zamawiającej, a nie od jej wykonawców, zawiera zazwyczaj opis zadań, których wykonanie instytucja zamawiająca pragnie powierzyć na podstawie umowy ramowej podpisanej przez nią z wykonawcą. Co do zasady to dopiero w odpowiedzi na to zapytanie ofertowe wykonawca dostarczy szczegółowych informacji na temat usług, które w swoim przekonaniu może on świadczyć na rzecz instytucji zamawiającej, profilu ekspertów, którzy będą do dyspozycji tej instytucji, oraz kosztów jego usług.
- 71 Ponadto Parlament nie może twierdzić, że ujawnienie zapytań ofertowych może naruszyć jego własne interesy, gdyż może ono ujawnić jego „profil nabywcy” na rynku. Nawet bowiem, jeśli ujawnienie sprawozdania w zakresie zadań podlegających wykonaniu i liczby dni roboczych potrzebnych do ich wykonania mogłoby umożliwić oferentom – w ramach przyszłych zamówień publicznych – odsłonięcie tajemnic stosowanej przez Parlament techniki obliczeń, okoliczność, że oferenci ci mogą znać cenę praktykowaną w przeszłości dla równoważnego świadczenia, zdaje się raczej prowadzić do sytuacji rzeczywistej konkurencji aniżeli do sytuacji, w której miałyby miejsce zakłócenie konkurencji (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Evropaiki Dynamiki/Komisja, T-167/10, niepublikowany, EU:T:2012:651, pkt 83).

- 72 Wobec powyższego, mając na uwadze charakter zapytania ofertowego sformułowanego przez instytucję zamawiającą w wykonaniu umowy ramowej oraz cel przyświecający rozporządzeniu finansowemu i rozporządzeniu delegowanemu, Parlament nie mógł powołać się na ogólne domniemanie naruszenia interesów chronionych przez art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001 w celu zwolnienia się z obowiązku przeprowadzenia indywidualnej i konkretnej analizy wnioskowanych dokumentów.
- 73 Ponadto ani z zaskarżonej decyzji, ani z akt niniejszej sprawy nie wynika, że treść wnioskowanych dokumentów jest w oczywisty sposób i w całości objęta wyjątkiem przytoczonym w pkt 72 powyżej.
- 74 Zapytanie ofertowe zawiera bowiem co do zasady opis zadań, których realizację instytucja zamawiająca pragnie powierzyć na podstawie umowy ramowej, którą podpisała z wykonawcą, ale także bardziej ogólne informacje dotyczące między innymi praktycznego zarządzania projektami i monitorowania projektów, osób odpowiedzialnych lub formatu sprawozdań, które należy regularnie przedstawiać. Nie zostało zatem udowodnione, że ujawnienie wszystkich informacji zawartych we wnioskowanych dokumentach może naruszyć interesy handlowe Parlamentu lub osób trzecich.
- 75 W związku z powyższym Parlament nie mógł powołać się na wyjątek od prawa dostępu przewidziany art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczący ochrony interesów handlowych, aby odmówić przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy wnioskowanych dokumentów oraz ich ujawnienia.
- 76 Z powyższych rozważań wynika, że Parlament nie wykazał, iż z powodu swojego charakteru zapytania ofertowe są objęte ogólnym domniemanie, zgodnie z którym ich ujawnienie naruszyłoby co najmniej jeden z wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, lub że z powodu ich treści wyjątek od prawa dostępu obejmuje w oczywisty sposób i w całości treść tych dokumentów.
- 77 W konsekwencji Parlament był co do zasady zobowiązany przeprowadzić konkretną i indywidualną analizę wszystkich wnioskowanych dokumentów, aby zbadać możliwość przyznania w stosownym wypadku przynajmniej częściowego dostępu do tych dokumentów. Niemniej należy jeszcze sprawdzić, czy można było dopuścić odstępstwo od tego obowiązku z powodu nierozsądnego nakładu pracy, z jakim wiązałyby się ta analiza dla służb Parlamentu.

W przedmiocie istnienia nierozsądnego nakładu pracy

- 78 Zgodnie z orzecnictwem z zasady proporcjonalności wynika, że w szczególnych przypadkach, w których ilość dokumentów, do których zażądano dostępu, lub ilość fragmentów podlegających cenzurze skutkowałyby nadmiernym obciążeniem administracji, instytucje mogą wyważyć z jednej strony interes osoby wnioskującej o dostęp, a z drugiej strony ilość pracy, która wynikałaby z opracowania wniosku o dostęp celem ochrony interesu dobrej administracji (wyroki: z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, pkt 30; z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 27).
- 79 Niemniej jednak jedynie wyjątkowo oraz wyłącznie wtedy, gdy nakład pracy administracyjnej spowodowany konkretną i indywidualną analizą dokumentów okazuje się szczególnie duży, przekraczając w ten sposób granice tego, czego można rozsądnie oczekiwać, dopuszcza się odstępstwo od rzeczoności obowiązku przeprowadzenia analizy (wyrok z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 112).

- 80 Ponadto, ponieważ prawo dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji stanowi zasadę, to na instytucji, która powołuje się na wyjątek związany z nierozsądnym charakterem żądanego we wniosku zadania, spoczywa ciężar udowodnienia jego rozmiarów (wyroki: z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 113; z dnia 10 września 2008 r., Williams/Komisja, T-42/05, niepublikowany, EU:T:2008:325, pkt 86).
- 81 Wreszcie w sytuacji gdy instytucja dostarczyła dowody 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. Skoro prawo dostępu do dokumentów stanowi zasadę, w tym kontekście instytucja nadal pozostaje w obowiązku uprzywilejowania opcji, która nie stanowiąc sama w sobie zadania przekraczającego granice tego, czego można rozsądnie oczekiwać, jest najbardziej korzystna dla prawa dostępu wnioskodawcy (wyrok z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 114).
- 82 Z powyższego wynika, 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 nierozsądny nakład pracy (wyrok z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 115).
- 83 W świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 78–82 powyżej należy sprawdzić, czy w niniejszym przypadku są spełnione trzy kumulatywne przesłanki, czyli po pierwsze, czy nakład pracy, z jakim wiąże się przeprowadzenie konkretnej i indywidualnej analizy wnioskowanych dokumentów, jest nierozsądny, po drugie, czy Parlament próbował porozumieć się ze skarżącą i po trzecie, czy rozważył on konkretnie rozwiązania alternatywne do konkretnej i indywidualnej analizy wnioskowanych dokumentów.
- 84 W odniesieniu do pierwszej przesłanki z zaskarżonej decyzji, ale zwłaszcza z odpowiedzi na skargę i z dupliki, jak również z wyjaśnień Parlamentu przedstawionych w trakcie rozprawy wynika, że analiza wszystkich zapytań ofertowych wymagałaby ręcznego wyciągnięcia około 1500 dokumentów spośród ponad 10 000 dokumentów ujętych w ponad tysiącu plików. Te 1500 dokumentów, składających się średnio z 12 stron każdy, stanowi łącznie około 18 000 stron i dotyczy wyłącznie zapytań ofertowych, którymi zarządza Dyrekcja Generalna (DG) ds. Innowacji i Wsparcia Technologicznego Parlamentu. Na rozprawie Parlament wyjaśnił również, że liczba ta stanowi około 75% wnioskowanych dokumentów, jako że 25% pozostałych dokumentów znajduje się w aktach innych dyrekcji generalnych Parlamentu. Ponadto przypomniał, że umowy ramowe zawarte w wyniku przetargu ITS 08 dotyczą 16 różnych części zamówienia o łącznej wartości 300 mln EUR oraz że były one wykonywane przez 9 dyrekcji generalnych.
- 85 Liczby podane w pkt 84 powyżej nie zostały poważnie zakwestionowane przez skarżącą. Można zatem rozsądnie wyciągnąć wniosek, że wnioskowane dokumenty są bardzo liczne.
- 86 Prawdą jest, jak podkreśla Królestwo Szwecji, że zwykle odesłanie do liczby stron nie jest samo w sobie wystarczające dla dokonania oceny nakładu pracy, z jakim wiąże się konkretna i indywidualna analiza. Nakład pracy konieczny do dokonania analizy wniosku o udzielenie dostępu zależy także od charakteru tych dokumentów i tym samym dokładności, jakiej wymaga analiza (zob. podobnie wyrok z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 111).

- 87 Z akt sprawy, w szczególności z przykładów zapytań ofertowych dostarczonych przez Parlament wynika jednak, że zapytania te zawierają przynajmniej jeden załącznik określający szczegółowo specyfikację projektu, o którym mowa. Załącznik ten zawiera kilka rozdziałów, z których każdy ma inny przedmiot. Choć struktura specyfikacji może zdawać się wykazywać pewne podobieństwa oraz niektóre ogólne specyfikacje powtarzają się, jednak każda z 16 odnośnych części, których dotyczy przetarg ITS 08, ma odrębny przedmiot. Opis przedmiotu i etapów danego projektu, jak również mające zastosowanie warunki techniczne są więc specyficzne dla każdego zapytania ofertowego sformułowanego przez instytucję zamawiającą w wykonaniu umowy ramowej i wymagają odrębnej analizy.
- 88 Ponadto Parlament wyjaśnił, że zgodnie z szacunkami DG ds. Innowacji i Wsparcia Technologicznego wyciągnięcie zapytań ofertowych należących do tej jednej dyrekcji generalnej wymagałoby 22 dni roboczych pracy osoby zatrudnionej w pełnym wymiarze czasu, zaś segregacja i analiza dokumentów wymagałaby jeszcze 264 dni roboczych pracy przez osobę, która poświęciłaby się wyłącznie temu zadaniu. Operacja ta musiałaby również zostać przeprowadzona w 8 innych dyrekcjach generalnych w koordynacji z DG ds. Innowacji i Wsparcia Technologicznego, co wymagałoby współpracy i dodatkowych uzgodnień pomiędzy poszczególnymi dyrekcjami generalnymi.
- 89 W tym względzie twierdzenie skarżącej, które przedstawiła ona na rozprawie i zgodnie z którym wystarczyłoby stworzyć proste oprogramowanie zdolne rozpoznawać pewne dane w zapytaniach ofertowych i je ukrywać, nie wystarcza do podważenia wyjaśnień Parlamentu zawartych w pkt 88 powyżej. Poza okolicznością, że argument ten nie został niczym poparty, nie uwzględnia on bowiem różnorodności informacji zawartych w zapytaniach ofertowych oraz faktu, że każdy z wnioskowanych dokumentów ma własną treść, której ujawnienie musi zostać zbadane w świetle różnych wyjątków od prawa dostępu.
- 90 W świetle powyższych rozważań oraz w braku dowodów dostarczonych przez skarżącą pozwalających wykazać niedokładność danych liczbowych i wskazówek przedstawionych przez Parlament, należy dojść do wniosku, że indywidualna analiza wszystkich wnioskowanych dokumentów stanowiłaby szczególnie duży nakład pracy dla tej instytucji.
- 91 W szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy owo zadanie administracyjne można uznać za nierozsądne, ponieważ w celu przeanalizowania wszystkich wnioskowanych dokumentów w ścisłych terminach określonych w art. 7 ust. 1 i 3, jak również w art. 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001, zwłaszcza w terminie do dnia 31 stycznia 2015 r. wyznaczonym przez skarżącą, to jest w ciągu 32 dni roboczych, wymagałoby ono przydzielenia w kilku dyrekcjach generalnych wielu osób w pełnym wymiarze czasu do analizy wnioskowanych dokumentów wyłącznie w interesie skarżącej. Osoby te, zatrudnione w Parlamencie w celu wykonywania zadań leżących w interesie publicznym i wynagradzane ze środków publicznych, nie byłyby już zatem w stanie wypełniać zadań, które zostały im powierzone w pierwszym rzędzie w celach służenia temu interesowi publicznemu, co mogłoby zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu odnośnych służb.
- 92 Parlament mógł zatem dokonać wyważenia z jednej strony interesu publicznego dostępu do dokumentów a z drugiej strony wynikającego stąd nakładu pracy w celu zachowania interesu dobrej administracji (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, pkt 30).
- 93 Jeśli chodzi o drugą przesłankę, czyli spoczywający na Parlamencie obowiązek podjęcia próby porozumienia się ze skarżącą, z wiadomości elektronicznej Parlamentu z dnia 3 grudnia 2014 r. wynika, że zwrócił on skarżącej uwagę na dużą liczbę wnioskowanych dokumentów i wezwał ją do wyjaśnienia jej interesu w ujawnieniu tych dokumentów. Parlament zaproponował jej również znalezienie optymalnego rozwiązania w rozumieniu art. 6 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, sugerując ustalenie harmonogramu analizy wnioskowanych dokumentów w zależności od priorytetów, które miała określić skarżąca.

- 94 A zatem skarżąca miała możliwość znalezienia rozwiązania z Parlamentem, które by jej umożliwiło uzyskanie dostępu do wnioskowanych dokumentów, nie stanowiąc przy tym nierozsądnego nakładu pracy i nie powodując paraliżu funkcjonowania określonych służb Parlamentu. Niemniej, jak wskazano w pkt 95 poniżej, skarżąca w ogóle nie skorzystała z tej możliwości.
- 95 W odniesieniu do trzeciej przesłanki dotyczącej obowiązku rozważenia mniej uciążliwych alternatywnych rozwiązań należy stwierdzić, że w wiadomości elektronicznej z dnia 5 grudnia 2014 r. skarżąca odrzuciła od razu propozycję Parlamentu wspomnianą w pkt 93 powyżej i nie dokonała żadnych uściśleń co do części zamówienia mogących ją interesować w pierwszej kolejności. Przeciwnie, wskazała ona, że według jej wiedzy wszystkie wnioskowane dokumenty są zapisane w formacie elektronicznym w rejestrach Parlamentu oraz że ich publikacja nie powinna spowodować zbyt wielu niedogodności, tak że końcowy termin wyznaczony na dzień 31 stycznia 2015 r. nie jest nawet konieczny. Ponadto jej zdaniem gdyby Parlament potrzebował dwumiesięcznego terminu dla każdej części zamówienia, oznaczałoby to, że analiza wszystkich dokumentów zajmie trzy lata, czyli dwa miesiące dla każdej z 16 części zamówienia, co pozbawiłoby ją jej praw i co pozbawiłoby także rozporządzenie nr 1049/2001 wszelkiej skuteczności (effet utile). Skarżąca powtórzyła zatem swój wniosek o udzielenie dostępu do wszystkich zapytań ofertowych w całości, podtrzymując termin 31 stycznia 2015 r.
- 96 Podobnie w swojej wiadomości elektronicznej z dnia 17 grudnia 2014 r. skarżąca powtórzyła swój wniosek o ujawnienie wnioskowanych dokumentów najpóźniej do końca stycznia kolejnego roku. Jej zdaniem byłoby to niewątpliwie możliwe, zważywszy na wysoki stopień informatyzacji Parlamentu. W kwestii jej domniemanej odmowy znalezienia optymalnego rozwiązania skarżąca wyjaśniła również, że Parlament zaproponował zacząć od analizy dokumentów części nr 7, podczas gdy dokumenty te były już w jej posiadaniu. Propozycja Parlamentu nie była zatem optymalna i miała raczej na celu opóźnienie działania skarżącej. Wreszcie skarżąca wskazała, że Parlament mógł zacząć od ujawnienia wszystkich dokumentów dotyczących części nr 6.
- 97 Skarżąca nie cofnęła także wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów części nr 7, mimo że dokumenty te były już w jej posiadaniu. Jak Parlament wyjaśnił na rozprawie, analiza dokumentów części nr 7 była także konieczna, ponieważ ich ujawnienie sprawiłoby, że stałyby się one powszechnie dostępne.
- 98 Ponadto w skardze skarżąca uściśliła, że ma podejrzenia co do nieprawidłowego przydzielenia zamówień konkurentom, którzy wygrali inne części przetargu ITS 08, w szczególności części nr 6 i nr 8. Nie ulega zatem wątpliwości, że mogła ona zwrócić się do Parlamentu o przeanalizowanie dokumentów tych dwóch części w pierwszej kolejności. W tym względzie skarżąca nie może twierdzić na etapie skargi, że jej wniosek o udzielenie dostępu był wyłącznie podyktowany względami związanymi z interesem publicznym i z przestrzeganiem zasady przejrzystości, gdyż względy te nie wynikają wcale ani z jej pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu, ani z jej wniosku potwierdzającego.
- 99 Ponadto, jak wskazuje Parlament w odpowiedzi na skargę, z opisu każdej z 16 części przetargu ITS 08 wynika, że wiele z tych części dotyczy usług o charakterze bardzo odmiennym od charakteru usług objętych częścią nr 7. Część nr 7 dotyczy bowiem rozwoju usług informatycznych, ich wprowadzenia w życie i ich prowadzenia w takich dziedzinach jak zarządzanie dokumentami bądź też zarządzanie treścią dla stron internetowych. Natomiast wiele części nie dotyczy w ogóle rozwoju takich usług, lecz odnosi się do tak zróżnicowanych usług jak na przykład telekomunikacja (część nr 2), wsparcie dla użytkowników (część nr 3) bądź też badania, doradzanie i zapewnienie wiedzy fachowej w dziedzinie telekomunikacji i bezpieczeństwa (część nr 12). Z opisu tych części wynika zatem jasno, że skarżąca nie mogła powoływać się na równoważny interes w odniesieniu do każdej z nich, który to interes miałby uzasadniać konieczność uzyskania wszystkich wnioskowanych dokumentów do dnia 31 stycznia 2015 r.

- 100 A zatem w bardzo szczególnym kontekście niniejszej sprawy, w której skarżąca wykazała się podejściem pozbawionym woli współpracy i po prostu odmówiła dwukrotnie przyjęcia propozycji Parlamentu, mimo że mogła jak najbardziej wskazać dokumenty, które w jej oczach były priorytetowe, Parlament nie miał możliwości sformułowania w ścisłym terminie określonym w rozporządzeniu nr 1049/2001 innych konkretnych propozycji, które mogły pozwolić na przyznanie przynajmniej częściowego dostępu do wnioskowanych dokumentów, aby pogodzić interes dobrej administracji z interesem publicznego dostępu do wnioskowanych dokumentów.
- 101 Powyższego wniosku nie podważa wcale argument skarżącej, zgodnie z którym w wiadomości elektronicznej z dnia 3 grudnia 2014 r. Parlament miał jej dać do zrozumienia, że analiza wnioskowanych dokumentów będzie wymagała ponad trzech lat. Z jednej strony takiej interpretacji nie potwierdza brzmienie tej wiadomości elektronicznej, a z drugiej strony etapy i terminy analizy wnioskowanych dokumentów mogły właśnie zostać uzgodnione z Parlamentem, gdyby skarżąca zadała sobie trud określenia swoich priorytetów i ustalenia harmonogramu, jak jej to proponował Parlament.
- 102 Z powyższego wynika, że w bardzo szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy, z uwagi na wymagany nakład pracy, propozycję sformułowaną przez Parlament i podejście skarżącej, Parlament mógł powołać się na nierozsądny nakład pracy, aby odmówić przeanalizowania w konkretny i indywidualny sposób wszystkich wnioskowanych dokumentów, nie będąc przy tym – w braku innych potencjalnych opcji – zobowiązanym do wskazania w swojej decyzji w szczególności powodów, dla których także te inne opcje wiązały się z nierozsądnym nakładem pracy. Parlament mógł zatem odmówić całościowo dostępu do tych dokumentów, przy czym nie ma konieczności wzywać go do przedstawienia kopii dokumentów, które faktycznie przeanalizował.
- 103 Wobec tego należy oddalić zarzut pierwszy i w związku z tym skargę bez badania zasadności zarzutu drugiego, który nie miałby wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie kosztów

- 104 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.
- 105 Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Parlamentu należy obciążyć ją kosztami. Królestwo Szwecji będące interwenientem pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.
- 2) Evropaïki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE pokrywa własne koszty, jak również koszty poniesione przez Parlament Europejski.
- 3) Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty.

Kanninen

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Reine

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 grudnia 2017 r.

Podpisy