



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-163/21

**Emilio De Capitani
przeciwko
Radzie Unii Europejskiej**

Wyrok Sądu (dziesiąta izba w składzie powiększonym) z dnia 25 stycznia 2023 r.

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące trwającej procedury ustawodawczej – Grupy robocze Rady – Dokumenty dotyczące wniosku ustawodawczego mającego na celu zmianę dyrektywy 2013/34/UE w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek – Częściowa odmowa dostępu – Skarga o stwierdzenie nieważności – Interes prawny – Dopuszczalność – Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 – Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji

1. *Instytucje Unii Europejskiej – Prawo publicznego dostępu do dokumentów – Rozporządzenie nr 1049/2001 – Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona procesu podejmowania decyzji – Pojęcie – Zakres – Specyfika procesu legislacyjnego – Zasady jawności i przejrzystości*
(art. 15 ust. 2 TFUE; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy)

(zob. pkt 36–38)

2. *Instytucje Unii Europejskiej – Prawo publicznego dostępu do dokumentów – Rozporządzenie nr 1049/2001 – Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona procesu podejmowania decyzji – Pojęcie – Zakres – Dokumenty ustawodawcze – Włączenie*
(art. 15 ust. 3 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 42, art. 52 ust. 2; rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 3)

(zob. pkt 40–47, 49–58, 61)

3. *Instytucje Unii Europejskiej – Prawo publicznego dostępu do dokumentów – Rozporządzenie nr 1049/2001 – Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona procesu podejmowania decyzji – Warunki – Konkretnie, rzeczywiste i poważne zagrożenie dla wspomnianego procesu – Pojęcie poważnego naruszenia – Istotny wpływ na proces podejmowania decyzji – Kryteria oceny – Uwzględnienie okoliczności sprawy – Dokumenty ustawodawcze mające istotne znaczenie dla obywateli europejskich – Skuteczne korzystanie przez obywateli Unii z demokratycznych praw – Warunki –*

*Dostęp do wszelkich informacji, które legły u podstaw czynności legislacyjnych –
Szczególnie delikatny charakter spornych dokumentów – Brak
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy)*

(zob. pkt 70, 75, 76, 84)

4. *Instytucje Unii Europejskiej – Prawo publicznego dostępu do dokumentów – Rozporządzenie nr 1049/2001 – Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona procesu podejmowania decyzji – Zakres – Dokumenty grupy roboczej Rady dotyczące trwającej procedury ustawodawczej – Kryteria oceny – Wstępny charakter debat – Wyłączenie – Charakter tymczasowy informacji – Wyłączenie – Trudności w negocjacjach i zmniejszenie szans na osiągnięcie porozumienia – Niedopuszczalność – Ochrona lojalnej współpracy między państwami członkowskimi – Wyłączenie – Przekazanie niektórych dokumentów dotyczących tej samej procedury ustawodawczej innych niż sporne dokumenty – Wyłączenie – Techniczny charakter dokumentów – Wyłączenie
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy)*

(zob. pkt 78, 79, 81, 83, 87, 91, 95)

5. *Instytucje Unii Europejskiej – Prawo publicznego dostępu do dokumentów – Rozporządzenie nr 1049/2001 – Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona procesu podejmowania decyzji – Zakres – Dokumenty grupy roboczej Rady dotyczące trwającej procedury ustawodawczej – Ochrona procesu przed zewnętrznymi naciskami – Warunki – Wykazanie pewnego charakteru faktycznych nacisków i racjonalnie przewidywalnego charakteru ryzyka istotnego wpływu na wydawaną decyzję
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy)*

(zob. pkt 85)

6. *Instytucje Unii Europejskiej – Prawo publicznego dostępu do dokumentów – Rozporządzenie nr 1049/2001 – Wyjątki od prawa dostępu do dokumentów – Ochrona procesu podejmowania decyzji – Zakres – Dokumenty grupy roboczej Rady dotyczące trwającej procedury ustawodawczej – Nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie dokumentów – Kryterium oceny
(rozporządzenie nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 4 ust. 3 akapit pierwszy)*

(zob. pkt 89)

Streszczenie

Rada Unii Europejskiej powinna udzielić dostępu do dokumentów sporządzonych w ramach jej grup roboczych dotyczących procedury ustawodawczej mającej na celu zmianę dyrektywy w sprawie rocznych sprawozdań finansowych

Sąd stwierdził, że żaden z powodów przyjętych przez Radę nie pozwala uznać, iż ujawnienie spornych dokumentów poważnie naruszyłoby, w sposób konkretny i faktyczny, a nie hipotetyczny, odnośny proces legislacyjny

Skarżący, Emilio De Capitani, złożył wniosek o udzielenie dostępu¹ do niektórych dokumentów wymienianych w ramach grupy roboczej Rady Unii Europejskiej „ds. prawa spółek”, dotyczących procedury ustawodawczej mającej na celu zmianę dyrektywy 2013/34 w sprawie rocznych sprawozdań finansowych². Rada odmówiła dostępu do niektórych dokumentów ze względu na to, że ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez Radę w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001³. W następstwie złożonego przez skarżącego wniosku potwierdzającego dotyczącego dostępu do nieujawnionych dokumentów, Rada wydała zaskarżoną decyzję⁴, w której potwierdziła swoją odmowę udzielenia do nich dostępu.

Grupy robocze Rady są organami wewnętrznymi tej instytucji, które przygotowują prace Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper), a następnie właściwego posiedzenia ministerialnego Rady.

Sąd, rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności, którą uwzględnił, zajął się kwestią dostępu do dokumentów związanych z procedurami ustawodawczymi, tym razem z innego punktu widzenia, a mianowicie związku między z jednej strony zasadami jawności i przejrzystości procedury ustawodawczej, wynikającymi z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵, a z drugiej strony wyjątku od ujawnienia dokumentów dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przez daną instytucję, ustanowionego w prawie wtórnym⁶. Ponadto Sąd po raz pierwszy zbadał warunki dostępu do dokumentów sporządzonych przez grupy robocze Rady w ramach procedury ustawodawczej.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd odrzuca argumentację skarżącego, zgodnie z którą wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji przewidziany w rozporządzeniu nr 1049/2001, interpretowany w świetle traktatu FUE i karty, nie znajduje zastosowania do dokumentów ustawodawczych.

Sąd przypomniał, że zasada otwartości ma fundamentalne znaczenie w porządku prawnym Unii Europejskiej, a zasady jawności i przejrzystości są ściśle związane z procedurami ustawodawczymi Unii⁷. Dostęp do dokumentów ustawodawczych powinien być zatem możliwie najszerszy. Nie oznacza to jednak, że prawo pierwotne Unii przewiduje bezwarunkowe prawo dostępu do dokumentów ustawodawczych. Zgodnie bowiem z traktatem FUE⁸ prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii wykonywane jest zgodnie z zasadami ogólnymi, ograniczeniami i warunkami określonymi w drodze rozporządzeń. Postanowienia traktatu FUE regulujące prawo dostępu do dokumentów instytucji nie wyłączają zaś dokumentów ustawodawczych z zakresu jego stosowania.

¹ Na podstawie 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).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów spółek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz.U. 2013, L 182, s. 19).

³ Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

⁴ Decyzja Rady Unii Europejskiej SGS 21/000067 z dnia 14 stycznia 2021 r.

⁵ Artykuły 15 TFUE i 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

⁶ W rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

⁷ Wyrok z dnia 22 marca 2018 r., De Capitani/Parlament (T-540/15, EU:T:2018:167, pkt 81).

⁸ Artykuł 15 ust. 3 TFUE.

Sąd zauważył, że wniosek ten znajduje potwierdzenie w kontekście normatywnym, w jaki wpisuje się prawo dostępu do dokumentów. Z prawa pierwotnego wynika bowiem, że zasada otwartości nie ma charakteru bezwzględnego⁹. Ponadto Sąd przypomniał, że zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje Unii mogą w należycie uzasadnionych wypadkach odmówić dostępu do niektórych dokumentów o charakterze ustawodawczym.

Wbrew twierdzeniom skarżącego Sąd uznał przede wszystkim ciągłość prawa dostępu do dokumentów pomiędzy okresami obowiązywania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i traktatu FUE oraz stwierdził, że wyjątek od obowiązku ujawnienia żądanego dokumentu dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji przez odnośną instytucję, przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, po wejściu w życie traktatu FUE i karty nadal znajduje zastosowanie. Następnie uznał on, że nic nie pozwala stwierdzić, iż postanowienia traktatu FUE i karty wykluczają co do zasady możliwość odmowy dostępu do dokumentów sporządzonych przez grupy robocze Rady w ramach procedury ustawodawczej ze względu na to, iż ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez Radę. Wreszcie stwierdził on, że o ile postanowienia traktatu FUE, zgodnie z którymi obrady Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne¹⁰, ustanawiają zasadę jawności debat ustawodawczych podczas sesji Rady, o tyle nie dotyczą one prawa dostępu do dokumentów ani ograniczeń i warunków wykonywania tego prawa.

W drugiej kolejności Sąd stwierdził, że żaden z powodów wskazanych przez Radę w zaskarżonej decyzji nie pozwala uznać, że ujawnienie spornych dokumentów poważnie naruszyłoby, w sposób konkretny i faktyczny, a nie hipotetyczny, odnośny proces legislacyjny.

Przede wszystkim, jeśli chodzi o uzasadnienie oparte na jakoby delikatnej treści spornych dokumentów, Sąd uznał, że zawierają one w rzeczywistości uwagi i konkretne zmiany tekstowe, które mieszczą się w zwykłym przebiegu procesu legislacyjnego. Mimo że dokumenty te odnoszą się do kwestii o określonej wadze, które są potencjalnie złożone zarówno pod względem politycznym, jak i prawnym, i mogą zawierać informacje wynikające z „trudnych negocjacji”, świadczące o trudnościach, jakie musiała jeszcze przezwyciężyć Rada przed osiągnięciem porozumienia, instytucja ta nie wskazała żadnego konkretnego i szczególnego aspektu tych dokumentów, który miałby szczególnie delikatny charakter w tym sensie, że w wypadku ujawnienia narażono by podstawowy interes Unii lub państw członkowskich. Nie wyjaśniła też, w jaki sposób dostęp do spornych dokumentów poważnie naruszałby, w sposób konkretny i faktyczny, a nie hipotetyczny, możliwość osiągnięcia porozumienia w przedmiocie rozpatrywanego wniosku ustawodawczego.

Następnie, co się tyczy wstępnego charakteru debat w ramach grupy roboczej Rady na temat odnośnego wniosku ustawodawczego, Sąd przypomniał, że jako taki nie umożliwia on uzasadnienia zastosowania wyjątku opartego na ochronie procesu podejmowania decyzji. Wyjątek ten nie rozróżnia bowiem debat w zależności od ich stanu zaawansowania, lecz dotyczy w sposób ogólny dokumentów odnoszących się do spraw, w przypadku których „decyzja nie została wydana” przez daną instytucję. Ponieważ wniosek ustawodawczy stanowi ze swej natury przedmiot debat, podmiot składający wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów ustawodawczych w ramach toczącego się postępowania jest w pełni świadomy faktu, że znajdujące się w nich informacje mogą zostać zmienione w toku całych debat w ramach prac przygotowawczych grupy roboczej aż do chwili osiągnięcia porozumienia co do całego tekstu. Taki był cel złożonego przez skarżącego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, który to

⁹ Artykuł 1 i art. 10 ust. 3 TUE oraz art. 15 ust. 1 TFUE.

¹⁰ Artykuł 15 ust. 2 TFUE.

skarżący dążył do zapoznania się ze stanowiskami zajętymi przez państwa członkowskie w Radzie właśnie po to, by zainicjować debatę w tym względzie, zanim instytucja ta określi swoje stanowisko w ramach odnośnej procedury ustawodawczej.

Ponadto Sąd stwierdził, że Rada nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu mogącego wykazać, iż dostęp do spornych dokumentów mógłby podważyć lojalną współpracę między państwami członkowskimi. Podkreślił on, że ze względu na to, iż w ramach grup roboczych Rady państwa członkowskie przedstawiają swoje stanowiska dotyczące danego wniosku ustawodawczego i jego dalszego losu, fakt, że na wniosek owe materiały są następnie ujawniane, nie może sam w sobie stanowić przeszkody dla lojalnej współpracy¹¹. W systemie opartym na zasadzie legitymacji demokratycznej współprawodawcy powinni publicznie ponosić odpowiedzialność za przyjmowane przez siebie akty, a wykonywanie przez obywateli ich demokratycznych praw zakłada możliwość śledzenia w szczególności procesu podejmowania decyzji w instytucjach uczestniczących w procedurach ustawodawczych oraz posiadanie dostępu do ogółu istotnych informacji. Tymczasem w niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, że Rada mogła racjonalnie oczekiwać ryzyka zewnętrznej presji i reakcji przekraczającej to, czego racjonalnie może oczekiwać od opinii publicznej każdy członek organu ustawodawczego zgłaszający poprawkę do projektu ustawy.

Co więcej, Sąd przypomniał, że tylko wtedy, gdy dana instytucja uzna, iż ujawnienie dokumentu poważnie naruszyłoby, w sposób konkretny i faktyczny, dany proces podejmowania decyzji, powinna ona sprawdzić, czy nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia mimo wszystko ujawnienia odnośnego dokumentu. Podobnie, sam fakt, że udzielono dostępu do niektórych dokumentów dotyczących tej samej procedury ustawodawczej, nie może uzasadniać odmowy udzielenia dostępu do innych dokumentów.

Wreszcie dostęp do dokumentów sporządzonych przez grupy robocze Rady nie może być ograniczony ze względu na posiadanie przez nie jakoby „technicznego” charakteru. „Techniczny” charakter dokumentu nie jest bowiem właściwym kryterium dla celów zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji. Członkowie grup roboczych Rady działają z upoważnienia państw członkowskich, które reprezentują, i wyrażają w trakcie obrad nad danym wnioskiem ustawodawczym stanowisko ich państwa w Radzie, gdy Rada działa w charakterze współprawodawcy. Okoliczność, że owe grupy robocze nie są upoważnione do przyjęcia ostatecznego stanowiska Rady, nie oznacza ani tego, że ich prace nie mieszczą się w zwykłym przebiegu procesu legislacyjnego, ani że sporządzone dokumenty mają charakter „techniczny”.

¹¹ Artykuł 4 ust. 3 TUE.