



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziewiąta izba w składzie powiększonym)

z dnia 10 lipca 2024 r. *

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące korespondencji skierowanej do Komisji przez węgierskie organy w sprawie projektu zaproszenia do składania wniosków współfinansowanego przez Unię w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego – Sprzeciw zgłoszony przez państwo członkowskie – Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji – Pojęcie „dokumentu [...], który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję” – Obowiązek uzasadnienia –
Lojalna współpraca

W sprawie T-104/22

Węgry, które reprezentowali M. Fehér oraz G. Koós, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali C. Ehrbar, A. Spina oraz A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (dziewiąta izba w składzie powiększonym),

w składzie: L. Truchot, prezes, H. Kanninen, E. Buttigieg, M. Sampil Pucurull (sprawozdawca) i T. Perišin, sędziowie,

sekretarz: A. Juhász-Tóth, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

uwzględniając postanowienie z dnia 8 czerwca 2022 r., Węgry/Komisja (T-104/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:351), którym prezes Sądu uwzględnił wniosek o zastosowanie środka tymczasowego i orzekł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 października 2023 r.,

* Język postępowania: węgierski.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE Węgry wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 14 grudnia 2021 r. udzielającej 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) wnioskodawcy będącemu osobą trzecią dostępu do skierowanej do Komisji przez węgierskie organy korespondencji dotyczącej projektu zaproszenia do składania wniosków (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu

- 2 W ramach programowania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. Komisja przyjęła, na wniosek Węgier, program operacyjny dotyczący rozwoju zasobów ludzkich na rzecz deinstytucjonalizacji osób niepełnosprawnych mieszkających obecnie w instytucjach opieki na Węgrzech (EFOP), zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320; sprostowanie Dz.U. 2016, L 200, s. 140).
- 3 W ramach wyżej wymienionego programu operacyjnego instytucja zarządzająca wyznaczona przez węgierskie organy do realizacji tego programu przygotowała projekt zaproszenia do składania wniosków o numerze „EFOP 2.2.5”, zatytułowany „Poprawa przejścia od opieki zinstytucjonalizowanej do usług opieki w środowisku lokalnym – zastąpienie zakwaterowania w instytucjach opieki do 2023 r.” (zwany dalej „zaproszeniem do składania wniosków EFOP 2.2.5”).
- 4 W dniu 30 kwietnia 2021 r. do Komisji wpłynął wniosek o udzielenie dostępu pod numerem referencyjnym GESTDEM 2021/2808, dotyczący całej oficjalnej korespondencji między Komisją a węgierskimi organami dotyczącej zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 5 Spośród jedenastu dokumentów wskazanych przez Komisję jako objęte zakresem wniosku o udzielenie dostępu pięć pochodziło od węgierskich organów, a mianowicie z następujące dokumenty:
 - wiadomość elektroniczna od węgierskich organów z dnia 11 marca 2020 r., numer referencyjny Ares (2021) 3279157, zawierająca dwa załączniki;
 - pismo węgierskich organów do Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r., nr ref. Ares (2020) 3193726;
 - pismo węgierskich organów do Komisji z dnia 6 sierpnia 2020 r., nr ref. Ares (2020) 4141947;

- pismo węgierskich organów do Komisji z dnia 5 stycznia 2021 r., nr ref. Ares (2021) 401802;
 - pismo węgierskich organów do Komisji z dnia 14 kwietnia 2021 r., nr ref. Ares (2021) 2528382.
- 6 W ramach procedury konsultacji przewidzianej w art. 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001 węgierskie organy poinformowały Komisję pismem z dnia 28 maja 2021 r., że sprzeciwiają się udzieleniu dostępu do pochodzących od nich dokumentów na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001. Węgierskie organy zauważyły, że w zakresie, w jakim proces decyzyjny dotyczący zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 jest nadal w toku, ujawnienie na tym etapie wspomnianych dokumentów poważnie naruszyłoby zasady równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości, ponieważ potencjalni beneficjenci mieliby dostęp do informacji mogących zapewnić im nieuczciwą przewagę konkurencyjną.
- 7 W dniu 16 czerwca 2021 r. Komisja udzieliła wnioskodawcy będącemu stroną trzecią, z zastrzeżeniem ochrony danych osobowych, dostępu do sześciu z jedenastu dokumentów określonych jako objęte zakresem wniosku o ujawnienie, ale odmówiła udzielenia mu dostępu do pięciu dokumentów pochodzących od węgierskich organów na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 (decyzja zwana dalej „pierwotną decyzją”).
- 8 W dniu 6 lipca 2021 r. ów wnioskodawca będący stroną trzecią złożył do Komisji wniosek potwierdzający zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (zwany dalej „wnioskiem potwierdzającym”).
- 9 W dniu 13 października 2021 r., w następstwie wniosku potwierdzającego, sekretarz generalny Komisji ponownie skonsultował się z węgierskimi organami i poinformował je, że po zbadaniu możliwości zastosowania wszystkich wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wydaje mu się, że dostępu do dokumentów wymienionych w pkt 5 powyżej można odmówić wyłącznie na podstawie ochrony danych osobowych.
- 10 Podczas badania wniosku potwierdzającego Komisja zidentyfikowała dodatkowe dokumenty jako objęte wnioskiem o udzielenie dostępu, w tym cztery dokumenty pochodzące od węgierskich organów (zwane dalej łącznie z dokumentami wskazanymi w pkt 5 powyżej „spornymi dokumentami”), a mianowicie następujące dokumenty:
- wiadomość elektroniczna od węgierskich organów z dnia 10 marca 2020 r., nr ref. Ares (2020) 1532153;
 - wiadomość elektroniczna od węgierskich organów z dnia 30 kwietnia 2020 r., nr ref. Ares (2020) 2352996, zawierająca załącznik;
 - wiadomość elektroniczna od węgierskich organów z dnia 21 października 2020 r., nr ref. Ares (2020) 5761728, zawierająca dwa załączniki;
 - wiadomość elektroniczna od węgierskich organów z dnia 25 listopada 2020 r., nr ref. Ares (2020) 7120859, zawierająca załącznik.
- 11 W wiadomości elektronicznej z dnia 28 października 2021 r. węgierskie organy powtórzyły swoje stanowisko, zgodnie z którym nie należy udzielać dostępu do pochodzących od nich dokumentów na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

- 12 W zaskarżonej decyzji Komisja rozstrzygnęła w przedmiocie wniosku potwierdzającego złożonego przez wnioskodawcę będącego stroną trzecią i udzieliła mu dostępu do spornych dokumentów w formie pozbawionej danych osobowych, pomimo sprzeciwu zgłoszonego przez węgierskie organy. W tym względzie Komisja dokonała oceny argumentów przedstawionych przez węgierskie organy i doszła do wniosku, że wspomniane argumenty nie przemawiają *prima facie* za możliwością zastosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 13 Pismem z dnia 15 grudnia 2021 r. Komisja poinformowała Węgry o wydaniu zaskarżonej decyzji.

Żądania stron

- 14 Węgry wnoszą do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 15 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie Węgier kosztami postępowania.

Co do prawa

- 16 Na poparcie skargi Węgry podniosły formalnie dwa zarzuty.
- 17 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Węgry w swoich pismach odnoszą się do art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, nie precyzując, czy chodzi o pierwszy, czy drugi akapit tego ustępu, czy też o ust. 3 rozpatrywany jako całość. Jednakże wywody Węgier wskazują na fakt, że Węgry nie odnoszą się do całego wspomnianego ust. 3, ponieważ wspomniane wywody dotyczą w rzeczywistości wyłącznie domniemanego naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 18 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Sąd powinien interpretować zarzuty raczej pod względem ich istoty niż ich kwalifikacji, a następnie w konsekwencji dokonać kwalifikacji zarzutów i argumentów skargi (zob. wyrok z dnia 5 września 2014 r., *Éditions Odile Jacob/Komisja*, T-471/11, EU:T:2014:739, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 19 W tym względzie oba zarzuty formalnie podniesione przez Węgry stanowią w rzeczywistości dwie części tego samego zarzutu, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Ponadto, jak wynika z analizy istoty pism procesowych Węgier, w ramach zarzutu pierwszego powołują się one na niewystarczające uzasadnienie zaskarżonej decyzji oraz na naruszenie zasady lojalnej współpracy. Co więcej, Węgry twierdzą, że gdyby Sąd miał orzec, iż art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, należałoby zastosować ust. 2 tiret trzecie tego artykułu.

- 20 W tych okolicznościach Sąd uważa, że Węgry podnoszą w istocie cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji, drugi – naruszenia zasady lojalnej współpracy, trzeci – naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, a czwarty – naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego niewystarczającego uzasadnienia zaskarżonej decyzji

- 21 Węgry uważają, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie pozwala im ocenić, po pierwsze, powodów, dla których wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, a po drugie, czy Komisja rzeczywiście zbadała, czy dostęp do spornych dokumentów mógł stanowić konkretne i faktyczne naruszenie procesu podejmowania decyzji.
- 22 Ponadto Węgry zarzucają Komisji, że nie uzasadniła w wystarczający sposób powodów, dla których zaskarżona decyzja odbiega od jej wcześniejszej praktyki decyzyjnej.
- 23 Komisja kwestionuje argumenty Węgier.
- 24 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymagają art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i powinno przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym na poznanie podstaw jego wydania, a właściwemu sądowi na dokonanie jego kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru podniesionych zarzutów, a także interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne aspekty faktyczne i prawne, gdyż kwestię, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi wyżej wymienionych przepisów, należy oceniać nie tylko ze względu na jego brzmienie, ale również ze względu na jego kontekst, jak i ogół zasad prawnych regulujących daną dziedzinę (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 maja 2018 r., Malta/Komisja, T-653/16, EU:T:2018:241, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 25 W szczególności należy stwierdzić, że w przypadku gdy instytucja postanawia udzielić osobie trzeciej występującej z wnioskiem dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego pomimo sprzeciwu wniesionego przez to państwo zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, uzasadnienie tej decyzji może wynikać zarówno z decyzji o ujawnieniu skierowanej do wnioskującej osoby trzeciej, jak i z aktu, w którym dana instytucja informuje wspomniane państwo członkowskie o wydaniu tej decyzji, jeżeli taki akt stanowi część kontekstu, w jakim została wydana decyzja o ujawnieniu.
- 26 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności z zaskarżonej decyzji wynika, że sekretarz generalny Komisji zbadał, czy Węgry oparły swój sprzeciw na wyjątkach przedmiotowych przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 i czy należycie uzasadniły swoje stanowisko w tym względzie. W drugiej kolejności Komisja wskazała na sprzeciw węgierskich organów wobec ujawnienia spornych dokumentów na podstawie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, a także na względy, na które organy te powołały się w celu sprzeciwienia się wspomnianemu ujawnieniu. Komisja stwierdziła jednak, że wyjaśnienia

przedstawione przez węgierskie organy nie uzasadniają zastosowania przywołanego przez nie wyjątku. Komisja postanowiła zatem udzielić wnioskodawcy będącemu osobą trzecią dostępu do spornych dokumentów w formie pozbawionej danych osobowych.

- 27 Prawdą jest, że zaskarżona decyzja nie zawiera wyczerpującego uzasadnienia dotyczącego powodów, dla których Komisja uznała, że art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma zastosowania. Zważywszy jednak na to, że adresatem wspomnianej decyzji był wnioskodawca będący stroną trzecią i że jej przedmiotem nie była odmowa udzielenia dostępu do spornych dokumentów, Komisja nie była zobowiązana do wyczerpującego wyjaśnienia w tej decyzji powodów, dla których uznała, że wniosek Węgier o nieujawnianie tych dokumentów nie był zasadny, a w szczególności że art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 nie miał zastosowania w niniejszej sprawie.
- 28 Ponadto pismo z dnia 15 grudnia 2021 r., które – jak wskazano w pkt 25 powyżej – stanowi część kontekstu zaskarżonej decyzji, zawiera dokładniejsze przedstawienie powodów, dla których Komisja uznała, że wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2011, nie ma zastosowania do spornych dokumentów. W tym względzie Komisja wskazała przede wszystkim, że z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy wspomnianego rozporządzenia wynika, iż dokumenty, które mogą być objęte tym przepisem, powinny dotyczyć kwestii, co do której instytucja nie podjęła jeszcze decyzji. Następnie Komisja wskazała, że sporne dokumenty dotyczyły zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5, finansowanego w ramach zarządzania dzielonego oraz że zgodnie z art. 34 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1303/2013 krajowa instytucja zarządzająca jest odpowiedzialna za przygotowanie i publikację zaproszeń do składania wniosków. Wreszcie Komisja wskazała, że rozporządzenie nr 1303/2013 nie przewiduje podjęcia przez nią żadnej decyzji w ramach przygotowywania i zatwierdzania zaproszenia do składania wniosków uregulowanego w rozporządzeniu nr 1303/2013.
- 29 Ponadto Komisja wskazała, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 wymaga wykazania, że dostęp do spornych dokumentów może stanowić konkretne i faktyczne naruszenie ochrony procesu podejmowania decyzji przez instytucję oraz że to ryzyko naruszenia jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Tymczasem w niniejszej sprawie dostęp do spornych dokumentów nie mógł zdaniem Komisji stanowić konkretnego i rzeczywistego naruszenia ewentualnego procesu podejmowania decyzji. W tym celu wskazała ona, że węgierskie organy w ramach innego wniosku o udzielenie dostępu o sygnaturze GESTDEM 2020/1513, również dotyczącego zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 i obejmującego dokumenty podobne do tych, których ujawnienia zażądano, zgodziły się na udzielenie do tych dokumentów dostępu. Ponadto Komisja wskazała, że część żądanych dokumentów, w szczególności sam projekt zaproszenia do składania wniosków, była jawna.
- 30 W konsekwencji takie informacje mogą umożliwić Węgrom zrozumienie powodów, dla których Komisja postanowiła udzielić wnioskodawcy będącemu osobą trzecią dostępu do spornych dokumentów, a właściwemu sądowi – przeprowadzenie kontroli, która została mu powierzona.
- 31 Węgry zarzucają również Komisji, że bez szczególnego uzasadnienia odeszła od swojej wcześniejszej praktyki decyzyjnej. W szczególności Węgry podnoszą, że zarówno przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dostępu o sygnaturze GESTDEM 2020/1513, jak i w pierwotnej decyzji Komisja odmówiła udzielenia dostępu do dokumentów pochodzących od węgierskich organów na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

- 32 Prawdą jest w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem o ile decyzja Komisji, która pozostaje w zgodzie z utrwaloną praktyką decyzyjną, może zostać uzasadniona w sposób zwięzły, w szczególności poprzez odesłanie do tej praktyki, o tyle w przypadku gdy taka decyzja idzie znacznie dalej niż wcześniejsze decyzje, Komisja musi dokładnie przedstawić swój tok rozumowania (zob. wyrok z dnia 10 lipca 2019 r., Komisja/Icap i in., C-39/18 P, EU:C:2019:584, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 3 maja 2018 r., Malta/Komisja, T-653/16, EU:T:2018:241, pkt 54).
- 33 Należy jednak zauważyć, że w celu wykazania istnienia takiej praktyki decyzyjnej Węgry ograniczają się do odesłania, po pierwsze, do decyzji pierwotnej, a po drugie, do wcześniejszego wniosku o udzielenie dostępu o sygnaturze GESTDEM 2020/1513, wskazując, że Komisja początkowo odmówiła udzielenia wnioskodawcy będącemu osobą trzecią dostępu do żądanych dokumentów w następstwie sprzeciwu węgierskich organów na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Tymczasem samo powołanie się na pierwotną decyzję i na poprzedni wniosek o udzielenie dostępu nie może dowodzić istnienia utrwalonej praktyki decyzyjnej dotyczącej rozpatrywania wniosków o udzielenie dostępu do zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.
- 34 Ponadto należy stwierdzić, że w decyzji pierwotnej Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji odmówiła udzielenia dostępu do dokumentów pochodzących od węgierskich organów na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 35 Należy jednak przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w myśl art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 odpowiedź na pierwotny wniosek o udzielenie dostępu w rozumieniu art. 7 tego rozporządzenia stanowi jedynie pierwsze zajęcie stanowiska, dające wnioskodawcy możliwość zwrócenia się, w niniejszej sprawie, do sekretarza generalnego Komisji o ponowne rozpatrzenie rozpatrywanego stanowiska (zob. wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Deutsche Telekom/Komisja, T-210/15, EU:T:2017:224, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 W konsekwencji jedynie akt wydany przez sekretarza generalnego Komisji, mający charakter decyzji i zastępujący w całości poprzednie stanowisko, może wywoływać skutki prawne mogące naruszyć interesy wnioskodawcy lub, jak w niniejszej sprawie, interesy państwa członkowskiego, z którego pochodzą dokumenty i które sprzeciwiło się ich ujawnieniu (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Deutsche Telekom/Komisja T-210/15, EU:T:2017:224, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Tak więc Komisja nie była w żaden sposób zobowiązana do wyjaśnienia powodów, dla których w zaskarżonej decyzji wydanej w odpowiedzi na wniosek potwierdzający odeszła od decyzji pierwotnej. Komisja była bowiem jedynie zobowiązana do uzasadnienia rozstrzygnięcia, do którego doszła.
- 38 W konsekwencji zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady lojalnej współpracy

- 39 Zarzut drugi zawiera dwa zarzuty szczegółowe. Węgry podnoszą, po pierwsze, że Komisja nie umożliwiła węgierskim organom lepszego przedstawienia ich argumentów lub dokonania ich ponownej oceny, a po drugie, że Komisja nie zbadła z urzędu możliwości zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony „finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa

członkowskiego” jako interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 ani też wyjątku dotyczącego poufności „celów kontroli, śledztwa czy audytu” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia.

- 40 Komisja kwestionuje argumenty Węgier.
- 41 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, który stanowi, iż państwo członkowskie może wnieść do instytucji o nieujawnianie pochodzącego od niego dokumentu bez jego wcześniejszej zgody, daje państwu członkowskiemu możliwość wzięcia udziału w wydaniu decyzji przez instytucję i określa proces decyzyjny mający na celu ustalenie, czy wyjątki przedmiotowe wymienione w art. 4 ust. 1–3 tego rozporządzenia sprzeciwiają się udzieleniu dostępu do rozpatrywanego dokumentu. Niemniej jednak art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001 nie przyznaje państwu członkowskiemu ogólnego i bezwarunkowego prawa weta, skutkującego dyskrecjonalnym sprzeciwem wobec ujawnienia pochodzących od nich dokumentów znajdujących się posiadaniu instytucji (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2017 r., Komisja/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, pkt 43).
- 42 W związku z tym, ponieważ wprowadzanie w życie przepisów prawa Unii Europejskiej zostało powierzone wspólnie instytucji i państwu członkowskiemu, które skorzystało z uprawnienia przyznanego w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, przez co wykonywanie to zależy od dialogu, jaki powinien zostać nawiązany między nimi, dana instytucja i państwo członkowskie są zobowiązane w myśl obowiązku lojalnej współpracy przewidzianego w art. 4 ust. 3 TUE do działania i współpracy ze sobą w taki sposób, aby wspomniane przepisy mogły zostać skutecznie zastosowane (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 85).
- 43 Przede wszystkim wynika z tego, że instytucja, do której wpłynął wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego, oraz to państwo powinny, z chwilą powiadomienia wspomnianego państwa członkowskiego przez tę instytucję, niezwłocznie podjąć lojalny dialog dotyczący ewentualnego stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 86).
- 44 Następnie państwo członkowskie, które na zakończenie owych rozmów sprzeciwiłoby się ujawnieniu spornego dokumentu, ma obowiązek uzasadnienia tego sprzeciwu pod kątem wspomnianych wyjątków (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 87).
- 45 Instytucja bowiem nie może nadać dalszego biegu sprzeciwowi zgłoszonemu przez państwo członkowskie wobec ujawnienia wydanego przez nie dokumentu, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony jakiegokolwiek uzasadnienia bądź jeśli przedstawione uzasadnienie nie zawiera odniesienia do wyjątków wyliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. Jeśli mimo wyraźnego wezwania o tej treści przesłanego państwu członkowskiemu przez instytucję państwo to nadal nie dostarczy takiego uzasadnienia, to w przypadku gdy instytucja uważa ze swej strony, iż żaden z tych wyjątków nie znajduje zastosowania, musi ona udzielić dostępu do dokumentu będącego przedmiotem wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 88).

- 46 Wreszcie lojalny dialog, który charakteryzuje proces podejmowania decyzji ustanowiony w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 1049/2001, pociąga za sobą również obowiązek umożliwienia przez daną instytucję państwu członkowskiemu lepszego przedstawienia jego powodów lub dokonania ich ponownej oceny, tak aby można było je uznać *prima facie* za nadające się do obrony (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Francja/Komisja, T-344/15, EU:T:2017:250, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W niniejszej sprawie, jeżeli chodzi o zastrzeżenie pierwsze, jak wynika z pisma z dnia 13 października 2021 r. wysłanego przez Komisję do węgierskich organów, Komisja w następstwie ponownego wniosku wnioskodawcy będącego osobą trzecią podjęła niezwłocznie dialog z węgierskimi organami w sprawie ewentualnego zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia nr 1049/2001. W tym względzie Komisja poinformowała przede wszystkim wspomniane organy, że na pierwszy rzut oka, po zbadaniu możliwości zastosowania wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, uznała, iż dostępu do dokumentów wymienionych w pkt 5 powyżej można odmówić wyłącznie ze względu na ochronę danych osobowych. Następnie, biorąc pod uwagę dokonaną ocenę wstępną, Komisja zwróciła się do węgierskich organów o wyjaśnienie, w odniesieniu do którego wyjątku spośród wyjątków wymienionych w art. 4 tego rozporządzenia można ich zdaniem odmówić dostępu do wspomnianych dokumentów. Wreszcie zwróciła się ona do węgierskich organów o uzasadnienie ewentualnego sprzeciwu w świetle wspomnianych wyjątków.
- 48 Z powyższego wynika, po pierwsze, że Komisja wskazała władzom węgierskim, że uważa, iż wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 nie miał *prima facie* zastosowania, a po drugie, że umożliwiła wspomnianym organom podważenie tej analizy lub przedstawienie alternatywnego rozumowania, wzywając je do przedstawienia szczegółowych i zasadnych uzasadnień.
- 49 W związku z tym Węgry nie mają podstaw, by twierdzić, że Komisja nie umożliwiła im lepszego przedstawienia powodów ani wskazania innych możliwych powodów odmowy przed wydaniem zaskarżonej decyzji.
- 50 Jeżeli chodzi o drugi zarzut szczegółowy, to należy zauważyć, że – jak wynika z pisma z dnia 13 października 2021 r. – Komisja poinformowała węgierskie organy, iż zbadała możliwość zastosowania wszystkich wyjątków wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 i doszła na tej podstawie do wniosku, że dostępu można odmówić wyłącznie ze względu na ochronę danych osobowych.
- 51 Ponadto należy stwierdzić, że Węgry nie oparły swojego sprzeciwu wobec ujawnienia spornych dokumentów na przepisach art. 4 ust. 1 lub 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 52 W związku z tym Węgry bezzasadnie zarzucają Komisji, że nie wyjaśniła w zaskarżonej decyzji powodów, dla których uznała, że wyjątki dotyczące ochrony „finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego” oraz „celów kontroli, dochodzenia lub audytu” nie miały zastosowania w niniejszej sprawie.
- 53 W konsekwencji zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

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

- 54 Trzeci zarzut odwołania dzieli się na trzy części.
- 55 W ramach części pierwszej Węgry podnoszą zasadniczo, że art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ proces decyzyjny Komisji jest w toku. Posiłkowo w ramach części drugiej Węgry twierdzą, że nawet w braku procesu decyzyjnego Komisji art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 należy interpretować w ten sposób, że chroni on również proces krajowej instytucji zarządzającej odpowiedzialnej za sfinalizowanie projektu zaproszenia do składania wniosków regulowanego rozporządzeniem nr 1303/2013, takiego jak zaproszenie do składania wniosków EFOP 2.2.5. Wreszcie w ramach części trzeciej Węgry twierdzą, że ujawnienie spornych dokumentów stanowi rzeczywiste, poważne i konkretne zagrożenie dla toczącego się procesu decyzyjnego związanego z zakończeniem zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu trzeciego, opartej na istnieniu toczącego się procesu podejmowania decyzji przez Komisję

- 56 Ta pierwsza część składa się z dwóch zarzutów szczegółowych.
- 57 Na poparcie pierwszego zarzutu szczegółowego Węgry podnoszą, że pomimo iż to do krajowej instytucji zarządzającej należy wydanie decyzji w sprawie sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5, nie można pominąć faktu, że decyzja ta jest podejmowana w kontekście zarządzania dzielonego EFSI. W tym względzie Węgry podnoszą, że z uwagi na uprawnienia kontrolne Komisji i możliwość dokonania przez nią korekt finansowych w interesie krajowej instytucji zarządzającej leży stosowanie się do wytycznych, które otrzymuje od Komisji. Tak więc w dziedzinie wpływającej na zasoby finansowe Unii, w której Komisja czuwa nad zgodnym z prawem i prawidłowym wykorzystaniem EFSI, decyzja jest wprawdzie podejmowana przez krajową instytucję zarządzającą, ale w ramach określonych przez instytucję i pod jej późniejszą kontrolą, co świadczy o uczestnictwie Komisji w procesie decyzyjnym.
- 58 Na poparcie zarzutu drugiego Węgry twierdzą, że Komisja dysponuje prerogatywami w dziedzinie zmiany programów operacyjnych regulowanych rozporządzeniem nr 1303/2013. Węgry twierdzą jednak, że chcą złożyć należycie uzasadniony wniosek o zmianę programu operacyjnego, który mógłby mieć wpływ na alokację zasobów związanych z zaproszeniem do składania wniosków EFOP 2.2.5. Węgry kwestionują ponadto okoliczność, że proces decyzyjny Komisji zmierzający do zatwierdzenia wniosku o zmianę programu operacyjnego rozpoczyna się dopiero po złożeniu formalnego wniosku o zmianę wspomnianego programu. Zdaniem Węgier proces decyzyjny Komisji w rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 rozpoczyna się z chwilą podjęcia dialogu między państwem członkowskim a Komisją w celu określenia kierunku przyszłej zmiany.
- 59 Komisja kwestionuje argumenty Węgier.
- 60 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że rozporządzenie nr 1049/2001 jest, zgodnie z jego motywem 1, przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi traktatu TUE, 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 najbliższej obywateli (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 61 Ten podstawowy cel Unii Europejskiej znajduje też odzwierciedlenie z jednej strony w art. 15 ust. 1 TFUE, który przewiduje w szczególności, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości – zasady przewidzianej również w art. 10 ust. 3 TUE i w art. 298 ust. 1 TFUE, a z drugiej strony przez potwierdzenie prawa dostępu do dokumentów w art. 42 Karty (zob. wyrok z dnia 4 września 2018 r., ClientEarth/Komisja, C-57/16 P, EU:C:2018:660, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 W tym celu rozporządzenie nr 1049/2001 zmierza, jak wskazują jego motyw 4 i art. 1, do zapewnienia możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji, z zastrzeżeniem systemu wyjątków opartych na interesie publicznym lub prywatnym, które, stanowiąc odstępstwo od zasady ustanowionej w tym artykule, powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły (zob. wyrok z dnia 7 września 2023 r., Breyer/REA, C-135/22 P, EU:C:2023:640, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Wśród wyjątków ograniczających dostęp znajduje się wyjątek wymieniony w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze podjęta przez instytucję, nie zostaje udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny, przy czym warunki te są kumulatywne.
- 64 W niniejszej sprawie sporne dokumenty dotyczą korespondencji, którą węgierskie organy skierowały do Komisji w przedmiocie sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5. Dotyczą one wewnętrznej wymiany stanowisk na temat wspomnianego projektu zaproszenia do składania wniosków, który w dniu przyjęcia zaskarżonej decyzji nie był jeszcze przedmiotem ostatecznej publikacji.
- 65 Należy zatem przeanalizować ramy instytucjonalne określone w rozporządzeniu nr 1303/2013 w celu ustalenia, czy w ramach finalizacji zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 Komisja musiała wydać decyzję.
- 66 Na wstępie należy zaznaczyć, że EFSI są objęte zarządzaniem dzielonym.
- 67 W tym zakresie z art. 63 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193 s. 1) wynika, że „[w] przypadku gdy Komisja wykonuje budżet w trybie zarządzania dzielonego, zadania związane z wykonaniem budżetu delegowane są na państwa członkowskie”.
- 68 Ponadto w myśl art. 73 rozporządzenia nr 1303/2013: „[z]godnie z zasadą zarządzania dzielonego państwa członkowskie i Komisja są odpowiedzialne za zarządzanie programami i za ich kontrolę zgodnie z ich obowiązkami określonymi w niniejszym rozporządzeniu i w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy”.

- 69 W szczególności art. 74 rozporządzenia nr 1303/2013 odnosi się do obowiązków państw członkowskich w ramach zarządzania dzielonego. W tym względzie z art. 74 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wynika, że „państwa członkowskie wypełniają obowiązki w zakresie zarządzania, kontroli i audytu oraz przyjmują na siebie wynikające z tego obowiązki określone w przepisach w sprawie zarządzania dzielonego ustanowionych w rozporządzeniu finansowym i w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy”.
- 70 Ponadto art. 75 rozporządzenia nr 1303/2013 określa uprawnienia i obowiązki Komisji. W tym zakresie z ust. 1 wspomnianego artykułu wynika, iż Komisja upewnia się, że państwa członkowskie ustanowiły systemy kontroli i że systemy te funkcjonują skutecznie w trakcie realizacji programów.
- 71 W odniesieniu do obowiązków państw członkowskich należy zauważyć, że art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 1303/2013 powierza państwom członkowskim, zgodnie z ich ramami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi, oraz wyznaczonym przez nie w tym celu organom przygotowanie i realizację programów operacyjnych oraz wykonywanie ich zadań we współpracy z właściwymi partnerami, o których mowa w art. 5 tego rozporządzenia.
- 72 W tym kontekście z art. 34 ust. 3 lit. d) rozporządzenia nr 1303/2013 wynika, że za przygotowanie i publikację zaproszeń do składania wniosków odpowiedzialne są wyłącznie państwa członkowskie.
- 73 Ponadto art. 125 ust. 3 rozporządzenia nr 1303/2013 stanowi, że w odniesieniu do wyboru operacji to do krajowej instytucji zarządzającej należy ustanowienie i, po zatwierdzeniu, stosowanie odpowiednich procedur i kryteriów wyboru operacji finansowanych z EFSI.
- 74 Jak wynika z art. 110 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1303/2013, zatwierdzenie, o którym mowa w art. 125 ust. 3 tego rozporządzenia, odnosi się do zatwierdzenia metody i kryteriów wyboru operacji przez komitet monitorujący ustanowiony przez państwo członkowskie zgodnie z art. 47 i 48 tego rozporządzenia, a nie do zatwierdzenia przez Komisję.
- 75 Z powyższych przepisów wynika, że zaproszenia do składania wniosków uregulowane w rozporządzeniu nr 1303/2013 określające kryteria, których należy przestrzegać przy wyborze operacji, które mają być finansowane z EFSI, należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich.
- 76 Wynika z tego, że rozporządzenie nr 1303/2013 nie przyznaje Komisji szczególnych kompetencji w procesie sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków regulowanego przez to rozporządzenie, w związku z czym miała ona podstawy, by uznać, że *prima facie* nie musiała podejmować decyzji w sprawie zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.
- 77 Do Sądu należy jednak zbadanie zarzutów podniesionych przez Węgry na poparcie niniejszej części zarzutu.

– W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego, dotyczącego możliwości zastosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na wpływ Komisji na sfinalizowanie projektu zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5

- 78 Węgry twierdzą, że fakt, iż Komisja może w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 przedstawić uwagi lub następnie kontrolować przestrzeganie ich uwag pod rygorem korekt finansowych, warunkuje w znacznym stopniu decyzję krajowej instytucji zarządzającej dotyczącą sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5. Ten wpływ Komisji w ramach zarządzania dzielonego należy rozumieć w ten sposób, że decyzja pochodząca od krajowej instytucji zarządzającej, mimo że nie jest formalnie decyzją Komisji, stanowi integralną część jej procesu decyzyjnego. Tak więc zdaniem Węgier wewnętrzne konsultacje i rozważania między krajową instytucją zarządzającą a Komisją w ramach zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 powinny być chronione na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, nawet jeśli Komisja nie jest zobowiązana do wydania decyzji w ścisłym tego słowa znaczeniu.
- 79 Argumentacja Węgier porusza kwestię zakresu wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Dokładniej rzecz ujmując, do Sądu należy ustalenie, czy w ramach zarządzania dzielonego, gdy Komisja podejmuje dialog z władzami węgierskimi dotyczący sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków finansowanego z EFSI, proces decyzyjny Komisji obejmuje również wyżej wymieniony dialog, przy czym ten ostatni niekoniecznie musi prowadzić do wydania decyzji przez Komisję.
- 80 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, ale także kontekst, w jaki się on wpisuje, oraz cele regulacji, której część stanowi (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Jeżeli chodzi o brzmienie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, należy przypomnieć, że dotyczy on dokumentów odnoszących się do kwestii, w której instytucja nie podjęła jeszcze decyzji, co w sposób oczywisty odsyła do pojęcia „trwającego procesu podejmowania decyzji przez instytucję” w chwili złożenia wniosku o udzielenie dostępu.
- 82 W tym względzie Trybunał orzekł zasadniczo, że odmowa dostępu do dokumentu na podstawie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 jest możliwa jedynie w zakresie, w jakim proces podejmowania decyzji odnosi się do samego podjęcia decyzji (wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., De Masi i Varoufakis/EBC, C-342/19 P, EU:C:2020:1035, pkt 73).
- 83 Jeżeli chodzi o wykładnię kontekstową, należy zauważyć, że art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 dokonuje wyraźnego rozróżnienia w zależności od tego, czy postępowanie zostało zakończone, czy też nie. I tak zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu zakresem stosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji objęte są dokumenty sporządzone przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymane przez instytucję, które odnoszą się do kwestii, co do których nie podjęła ona jeszcze decyzji. Akapit drugi tego przepisu stanowi, że po podjęciu decyzji wspomniany wyjątek obejmuje jedynie dokumenty zawierające opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji (wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Szwecja/MyTravel i Komisja, C-506/08 P, EU:C:2011:496, pkt 78).
- 84 Tym samym ochrona przyznana przez art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 kończy się wraz z wydaniem decyzji.

- 85 Odnosząc się do wykładni celowościowej – to jak wynika z pkt 62 powyżej, każda wykładnia omawianego artykułu wykraczająca poza jego samo brzmienie prowadziłaby do rozszerzenia zakresu stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 86 Z pkt 81–85 powyżej wynika zatem, że stosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 jest uzależnione od wskazania procesu, w wyniku którego instytucja Unii jest upoważniona przez prawo Unii do wydania określonej decyzji.
- 87 W niniejszej sprawie, po pierwsze, należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 76 powyżej, Komisja nie była zobowiązana do podjęcia określonej decyzji dotyczącej sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.
- 88 Po drugie, o ile Węgry twierdzą, że w ramach procesu sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków między krajową instytucją zarządzającą a Komisją miały miejsce wewnętrzne konsultacje lub obrady, o tyle nie twierdzą one, że Komisja jest zobowiązana do wydania decyzji.
- 89 Po trzecie, o ile Komisja mogła sformułować uwagi dotyczące projektu zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5, w szczególności w odniesieniu do jego spójności z programem operacyjnym, do którego ów projekt należy, oraz w celu zapewnienia, aby węgierskie organy korzystały z EFSI w sposób zgodny z prawem i prawidłowy, o tyle nie wynika z tego, że uwagi te charakteryzują istnienie procesu decyzyjnego Komisji i pozwalają na zrównanie wspomnianego zaproszenia do składania wniosków z decyzją tej instytucji. Uwagi te w żaden sposób nie przesądzają bowiem o decyzjach, jakie Komisja może podjąć, takich jak decyzja o dokonaniu korekty finansowej lub decyzja o zawieszeniu płatności, związanych z zaproszeniem do składania wniosków.
- 90 Co więcej, jeżeli Komisja wyraża wątpliwości lub obawy co do prawidłowości projektu zaproszenia do składania wniosków regulowanego rozporządzeniem nr 1303/2013, należy zauważyć, że krajowa instytucja zarządzająca może podjąć decyzję o wprowadzeniu zmian zaproponowanych przez Komisję, upewniając się w ten sposób, że wspomniany projekt będzie nadal korzystał ze współfinansowania Unii, bez konieczności podejmowania przez Komisję jakiegokolwiek decyzji. Ponadto krajowa instytucja zarządzająca może również podjąć decyzję o niedokonywaniu zmian w zaproszeniu do składania wniosków i o finansowaniu projektu wyłącznie w oparciu o środki przyznane przez państwo członkowskie. Ponadto w przypadku niezgodności projektu zaproszenia do składania wniosków z programem operacyjnym zatwierdzonym przez Komisję do krajowych organów należy wyciągnięcie z tego konsekwencji z punktu widzenia prawa krajowego, z uwzględnieniem prawa Unii.
- 91 W tym względzie należy zauważyć, że nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie, którego dotyczy decyzja Komisji o wstrzymaniu biegu terminów płatności, zawieszeniu płatności w związku z zaproszeniem do składania wniosków uregulowanym w rozporządzeniu nr 1303/2013 lub anulowaniu całości lub części wkładu Unii na rzecz programu operacyjnego, postanowiło pokryć ze środków własnych część wycofanego finansowania Unii w celu sfinansowania projektów przyznanych na podstawie zaproszenia do składania wniosków. W tym względzie należy w szczególności zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1303/2013 EFSI stanowią uzupełnienie odpowiednich działań krajowych, regionalnych lub lokalnych lub wkład w nie, przy czym motyw 87 tego rozporządzenia wyjaśnia również, że wsparcie z EFSI nie powinno zastępować wydatków publicznych lub równoważnych wydatków

strukturalnych ponoszonych przez państwa członkowskie (zob. postanowienie z dnia 2 września 2020 r., ENIL Brussels Office i in./Komisja, T-613/19, niepublikowane, EU:T:2020:382, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 92 W związku z tym sam udział Komisji w procedurze regulowanej zasadami budżetowymi dotyczącymi zarządzania dzielonego nie może potwierdzać tego, że procedura ta jest objęta procesem decyzyjnym tej instytucji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Jak wynika bowiem z pkt 68–74 powyżej, delegowanie przez Komisję na krajowe instytucje zarządzające, które charakteryzuje zarządzanie dzielone, pozostaje bez wpływu na odpowiednie kompetencje Komisji i państw członkowskich jasno określone w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013, w związku z czym nie można mylić procesów decyzyjnych Komisji i państw członkowskich.
- 93 Z powyższego wynika, że w ramach procesu finalizowania zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 Komisja nie musiała wydawać decyzji. Tym samym dokumenty otrzymane przez Komisję w trakcie wewnętrznych konsultacji i obrad, które miały miejsce między krajową instytucją zarządzającą a Komisją w ramach takiego procesu, nie mogą zostać uznane za dotyczące trwającego procesu podejmowania decyzji przez instytucję Unii. W konsekwencji nie można ich uznać za „[odnoszące się] do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję [Unii]” w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 94 Przeciwnie rozwiązanie byłoby sprzeczne ze wspomnianym w pkt 62 powyżej wymogiem ścisłej wykładni art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 95 W konsekwencji pierwszy zarzut szczegółowy pierwszej części zarzutu trzeciego należy oddalić jako bezzasadny.
- *W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego, dotyczącego możliwości zastosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 ze względu na kompetencje Komisji w dziedzinie zmiany programów operacyjnych regulowanych rozporządzeniem nr 1303/2013*
- 96 Na poparcie drugiego zarzutu szczegółowego Węgry podnoszą, że nawet jeśli do krajowej instytucji zarządzającej należy przyjęcie decyzji w sprawie sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5, Komisja jest zobowiązana na podstawie art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 do podjęcia decyzji w sprawie zmiany programów operacyjnych.
- 97 W tym względzie z art. 30 ust. 2 rozporządzenia nr 1303/2013 wynika, że rolą Komisji jest zapewnienie, aby zmiany programów operacyjnych zaproponowane przez państwa członkowskie były zgodne z przepisami prawnymi i wymogami Unii. W tym kontekście Komisja ocenia propozycje zmian przedłożone przez dane państwo członkowskie i może przedstawić zalecenia i uwagi w sprawie tych wniosków przed wydaniem ostatecznej decyzji w sprawie zatwierdzenia zmian. W związku z tym jeżeli propozycja zmiany programu operacyjnego zostanie uznana za zgodną z wymogami Unii, Komisja formalnie ją zatwierdza.
- 98 Tym samym w przypadku zmiany programu operacyjnego, do którego należy zaproszenie do składania wniosków EFOP 2.2.5, można by uznać, że Komisja powinna była wydać decyzję i że proces decyzyjny Komisji wówczas trwał.

- 99 Jednakże, po pierwsze, należy zauważyć, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji węgierskie organy nie złożyły wniosku o zmianę programu operacyjnego, do którego należał projekt zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.
- 100 Po drugie, sporne dokumenty nie dotyczyły hipotetycznego wniosku o zmianę programu operacyjnego, który Węgry mogły złożyć, lecz odnosiły się do wymiany poglądów między Komisją a krajową instytucją zarządzającą na temat projektu zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5. Ponadto Węgry nie wyjaśniły, w jaki sposób dostęp do korespondencji między Komisją a krajową instytucją zarządzającą dotyczącej sfinalizowania zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 mógłby zagrozić procesowi decyzyjnemu dotyczącemu innego postępowania, a mianowicie hipotetycznego wniosku o zmianę programu operacyjnego.
- 101 Wynika stąd, że w chwili wydawania zaskarżonej decyzji nie trwał żaden proces decyzyjny Komisji, a w konsekwencji – że Węgry nie mogły skutecznie oprzeć swojego sprzeciwu wobec ujawnienia spornych dokumentów na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 102 Z uwagi na powyższe należy oddalić drugi zarzut szczegółowy części pierwszej zarzutu trzeciego jako bezzasadny, a tym samym należy oddalić pierwszą część zarzutu trzeciego w całości.

W przedmiocie drugiej części zarzutu trzeciego, dotyczącej zastosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 do procesu decyzyjnego krajowych instytucji zarządzających

- 103 Tytułem ewentualnym Węgry podnoszą, że gdyby Sąd miał orzec, iż to nie Komisja, lecz krajowa instytucja zarządzająca była w niniejszym przypadku upoważniona do podjęcia decyzji poprzez publikację zaproszenia do składania wniosków, proces decyzyjny krajowej instytucji zarządzającej również powinien korzystać z ochrony przyznanej w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 104 Węgry podnoszą, że wprawdzie zgodnie ze swoim brzmieniem art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 chroni jedynie proces podejmowania decyzji przez instytucje, jednak z uwagi na specyfikę niniejszej sprawy nie należy ograniczać zakresu stosowania tego przepisu wyłącznie do instytucji Unii.
- 105 W pierwszej kolejności podnoszą one, że agencje Unii są uprawnione do powołania się na ten wyjątek w celu ochrony ich własnego procesu decyzyjnego.
- 106 W drugiej kolejności Węgry podnoszą zasadniczo, że zawężająca wykładnia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 prowadziłyby do tego, że możliwość żądania przez państwa członkowskie, zgodnie z art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia, aby odmówiono ujawnienia dokumentów z powodów wymienionych w art. 4 ust. 1–3 wspomnianego rozporządzenia, byłaby w praktyce pozbawiona treści. W tym względzie podnoszą one, że państwa członkowskie mogą powoływać się wyłącznie na wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, a zatem nie są w stanie chronić procesu podejmowania decyzji przez ich własne organy, co zagrażałoby temu procesowi i wprowadzałoby w ten sposób w dziedzinie wpływającej na zasoby finansowe Unii nieuzasadnioną dyskryminację ze względu na osobę, która podejmuje decyzję.

- 107 Ponadto nie byłyby chronione uzasadnione interesy państwa członkowskiego, którego prawo krajowe pozwala odmówić dostępu do żądanych dokumentów, ponieważ prawo Unii pozwalałoby obejść przepis krajowy poprzez zwrócenie się bezpośrednio do instytucji Unii. Węgry podnoszą, że zaszkodziłoby to zaufaniu państw członkowskich do instytucji i doprowadziłoby do zmniejszenia skuteczności procesu uzgodnień między państwami członkowskimi a Komisją.
- 108 Komisja kwestionuje argumenty Węgier.
- 109 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 termin „instytucja” oznacza w tym rozporządzeniu Parlament, Radę lub Komisję, podczas gdy art. 3 lit. b) tego rozporządzenia przez „stronę trzecią” rozumie każdą osobę fizyczną lub prawną lub każdy podmiot spoza zainteresowanej instytucji, w tym państwa członkowskie i instytucje niewspólnotowe.
- 110 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 wynika, że artykuł ten nie ma na celu ochrony procesów podejmowania decyzji przez państwa członkowskie lub osoby prawne inne niż instytucje Unii. Samo brzmienie tego przepisu dotyczy bowiem wyłącznie dokumentów odnoszących się do „do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję”.
- 111 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że prawodawca Unii między innymi zniósł zasadę autora, która obowiązywała w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie rozporządzenia nr 1049/2001. Zasada taka oznaczała, że w przypadku gdy autorem dokumentu będącego w posiadaniu instytucji jest osoba fizyczna lub prawna, państwo członkowskie, inna instytucja lub inny organ wspólnotowy lub jakkolwiek inny organ krajowy lub międzynarodowy, wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu powinien być skierowany bezpośrednio do autora tego dokumentu (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 56).
- 112 Tak więc interpretowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 jako chroniącego również proces decyzyjny krajowych organów zarządzających sprowadzałoby się do ponownego wprowadzenia, przynajmniej częściowo i w sposób oszukańczy, wspomnianej zasady autora w odniesieniu do wszelkich dokumentów mających wpływ na podejmowanie decyzji przez państwo członkowskie. Otóż taka wykładnia nie byłaby zgodna ani z przedmiotem, ani z celem art. 15 TFUE i rozporządzenia nr 1049/2001, którym jest przyznanie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji we wszystkich dziedzinach działalności Unii.
- 113 W trzeciej kolejności, jak wynika z pkt 62 powyżej, każda wykładnia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 wykraczająca poza samo brzmienie, prowadziłaby do rozszerzenia zakresu stosowania wyjątku przewidzianego w tym przepisie. Chodzi tu zatem o jego wykładnię rozszerzającą, która nie pozwala na ograniczenie zakresu rozpatrywanej podstawy odmowy.
- 114 Oceny tej nie mogą podważyć pozostałe argumenty Węgier.
- 115 W pierwszej kolejności Węgry twierdzą, że literalna wykładnia art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 nie pozwala agencjom Unii na powoływanie się na ten artykuł w celu ochrony ich własnego procesu decyzyjnego, ponieważ przepisy szczególne umożliwiające rozszerzenie rozporządzenia nr 1049/2001 na agencje dotyczą jedynie samego zakresu stosowania tego rozporządzenia, lecz nie zmieniają jego treści, w tym art. 4 tego rozporządzenia, dotyczącego

wyjątków od ujawniania dokumentów. Węgry podnoszą bowiem, że w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 5 lutego 2018 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA (T-729/15, EU:T:2018:67), ani Sąd, ani Trybunał, który w postępowaniu odwoławczym utrzymał ów wyrok w mocy, nie zakwestionowały zastosowania art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 do procesu decyzyjnego agencji.

- 116 W tym względzie należy stwierdzić, że stosowanie rozporządzenia nr 1049/2001 zostało rozszerzone na agencje Unii na podstawie szczególnego przepisu zawartego w ich rozporządzeniach założycielskich. W szczególności w odniesieniu do Europejskiej Agencji Leków (EMA) art. 73 rozporządzenia (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiającego wspólnotowe procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiającego Europejską Agencję Leków (Dz.U. 2004, L 136, s. 1) przewiduje wyraźnie, że rozporządzenie nr 1049/2001 ma zastosowanie do dokumentów znajdujących się w posiadaniu EMA, a jej zarząd przyjmuje szczegółowe zasady stosowania tego rozporządzenia.
- 117 W ten sposób na podstawie przepisów szczególnych zawartych w ich rozporządzeniach założycielskich agencje są uprawnione do stosowania wszystkich wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w taki sam sposób, jak czynią to instytucje w odniesieniu do wszystkich dokumentów będących w ich posiadaniu.
- 118 Wynika z tego, że – jak słusznie podnosi Komisja – stosowanie rozporządzenia nr 1049/2001 do procedur decyzyjnych EMA i innych agencji Unii wynika z jasnych i jednoznacznych przepisów prawa wtórnego Unii i nie jest wynikiem dokonanej przez Sąd szerokiej wykładni pojęcia „instytucji” w rozumieniu wspomnianego rozporządzenia.
- 119 W drugiej kolejności Węgry podnoszą, że zawężająca wykładnia art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 prowadziłyby do tego, że możliwość żądania przez państwa członkowskie na podstawie art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia odmowy ujawnienia dokumentów z powodów wymienionych w art. 4 ust. 3 byłaby w praktyce pozbawiona treści.
- 120 W tym względzie prawdą jest, że w orzecznictwie przyznano, iż państwo członkowskie może powołać się na art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 (wyroki: z dnia 18 grudnia 2007 r., Szwecja/Komisja, C-64/05 P, EU:C:2007:802, pkt 76, 81, 83, 93; z dnia 21 czerwca 2012 r., IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Komisja, C-135/11 P, EU:C:2012:376, pkt 62–66).
- 121 Jednakże art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 ma zastosowanie do dokumentów pochodzących z państw członkowskich otrzymanych przez instytucję Unii, które odnoszą się do trwającego procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję. Artykuł ten nie ma zatem zastosowania do dokumentów, które dotyczą procesu podejmowania decyzji przez państwo członkowskie.
- 122 W trzeciej kolejności argumenty Węgier dotyczące zagrożenia procesu podejmowania decyzji przez krajowe organy zarządzające i ochrony uzasadnionych interesów państw członkowskich, których ochronę zapewnia prawo krajowe, również nie mogą zostać uwzględnione.
- 123 Artykuł 2 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi bowiem, że rozporządzenie to stosuje się do wszystkich dokumentów przechowywanych przez instytucję Unii, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nią i pozostających w jej posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii. Z artykułu tego wynika zatem, że co do zasady, z zastrzeżeniem dokumentów

uznanych za wrażliwe, które są przedmiotem szczególnego traktowania zgodnie z ust. 5 tego artykułu, dokument przekazany przez krajowy organ instytucji Unii podlega od tej chwili wyłącznie prawu Unii i należy do odpowiedzialności tej instytucji w ramach wniosku o udzielenie dostępu do dokumentu skierowanego do tej instytucji.

- 124 Ponadto należy zauważyć, że uzasadnione interesy państw członkowskich mogą również być chronione poprzez zastosowanie wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 125 W czwartej kolejności Węgry podnoszą, że brak ochrony procesu podejmowania decyzji przez krajowe organy zarządzające zaszkodziłoby zaufaniu państw członkowskich do instytucji i że spowodowałoby to zmniejszenie skuteczności procesu uzgodnień między państwami członkowskimi a Komisją.
- 126 Należy zauważyć, że samo powołanie się na ryzyko negatywnego wpływu na komunikację między państwami członkowskimi i instytucjami oraz na zmniejszenie skuteczności procesu konsultacji między stronami nie wystarczy, aby uznać, że proces podejmowania decyzji przez krajowe instytucje zarządzające powinien być również chroniony wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Sprowadzałoby się to bowiem do przyznania państwom członkowskim dyskrecjonalnego prawa w tej dziedzinie lub przynajmniej do uzależnienia polityki dostępu do dokumentów wprowadzonej w życie tym rozporządzeniem od odpowiednich polityk krajowych. Nie byłoby to zgodne ani z systemem dostępu do dokumentów ustanowionym przez rozporządzenie nr 1049/2001, ani z obowiązkiem lojalnej współpracy z Komisją spoczywającym na państwach członkowskich na mocy art. 4 ust. 3 TUE (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Batchelor/Komisja, T-250/08, EU:T:2011:236, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 127 Wynika z tego, że wyjątek oparty na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 nie może być interpretowany jako chroniący również proces podejmowania decyzji przez krajową instytucję zarządzającą. W tych okolicznościach drugą część zarzutu trzeciego należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie trzeciej części zarzutu trzeciego, dotyczącej poważnego, rzeczywistego i konkretnego naruszenia ochrony procesu podejmowania decyzji związanego ze sfinalizowaniem projektu zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5

- 128 Na poparcie tej części zarzutu Węgry podnoszą, że podanie do publicznej wiadomości całej korespondencji wymienionej między węgierskimi organami a Komisją dotyczącej zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 mogłoby zagrozić sfinalizowaniu wspomnianego zaproszenia, ponieważ ujawnienie spornych dokumentów mogłoby dać niektórym organizacjom informację wewnętrzną, która umożliwiłaby im lepsze przygotowanie ich wniosków do zaproszenia do składania wniosków, ze szkodą dla innych konkurencyjnych organizacji, które nie dysponują takim samym poziomem informacji.
- 129 W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd uważa, że tytułem uzupełnienia należy zbadać, czy została spełniona przesłanka wskazana w pkt 63 powyżej, dotycząca poważnego naruszenia ochrony procesu podejmowania decyzji, a tym samym przeanalizować przedstawione przez Węgry powody uzasadniające zastosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, przy założeniu, że przepis ten ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

- 130 W tym względzie sama okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego wyjątkiem od prawa dostępu przewidzianym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, nie wystarcza do uzasadnienia stosowania tego wyjątku (zob. wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 131 Dokładniej, stosowanie wyjątku określonego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 zakłada, że wykazano, iż dostęp do żądanych dokumentów może konkretnie i rzeczywiście naruszyć ochronę procesu podejmowania decyzji przez instytucję i że to ryzyko naruszenia jest racjonalnie przewidywalne, a nie wyłącznie hipotetyczne (zob. wyrok z dnia 22 marca 2018 r., De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 132 Ponadto naruszenie procesu podejmowania decyzji, aby było objęte wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, powinno być poważne. Dzieje się tak w szczególności, gdy ujawnienie danego dokumentu wywiera istotny wpływ na proces podejmowania decyzji. Ocena stopnia naruszenia jest uzależniona od całokształtu okoliczności sprawy, w szczególności od przywołanych przez instytucję negatywnych skutków ujawnienia dla procesu podejmowania decyzji (zob. wyrok z dnia 7 czerwca 2011 r., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 133 W niniejszej sprawie uzasadnienie przedstawione przez Węgry nie pozwala na ustalenie, w jaki sposób ujawnienie spornych dokumentów mogłoby w sposób rzeczywisty, poważny i konkretny wpłynąć na proces podejmowania decyzji przez Komisję.
- 134 Węgry ograniczają się bowiem do twierdzenia, że ujawnienie spornych dokumentów mogłoby poważnie naruszyć zasady równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości, ponieważ potencjalni beneficjenci zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5 mogliby uzyskać informacje zapewniające im nieuczciwą przewagę konkurencyjną.
- 135 Tymczasem należy zauważyć, że twierdzenia Węgier nie są w żaden sposób poparte szczegółową argumentacją ani dowodami mogącymi wykazać, że rzeczywiste ryzyko nieuczciwej przewagi konkurencyjnej istniałoby, gdyby sporne dokumenty zostały ujawnione przed ostatecznym przyjęciem przez krajową instytucję zarządzającą zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.
- 136 Ponadto, jak wynika z orzecznictwa, samo odwołanie się do ryzyka negatywnych konsekwencji dla procesu podejmowania decyzji związanych z dostępem do dokumentów wewnętrznych i możliwość, że zainteresowane podmioty mogłyby wpływać na przebieg postępowania, nie wystarcza, by wykazać, że ujawnienie omawianych dokumentów powodowałoby poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji przez daną instytucję (wyrok z dnia 13 lipca 2017 r., Saint-Gobain Glass Deutschland/Komisja, C-60/15 P, EU:C:2017:540, pkt 83).
- 137 Ponadto Węgry nie przedstawiły wyjaśnień pozwalających zakwestionować ocenę Komisji, zgodnie z którą ujawnienie spornych dokumentów nie mogło w dniu wydania zaskarżonej decyzji zagrozić trwającemu procesowi podejmowania decyzji związanemu ze sfinalizowaniem zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5, ponieważ treść tego zaproszenia do składania wniosków była w tym dniu publicznie dostępna w Internecie.

- 138 Z orzecznictwa wynika bowiem, że w ramach oceny ryzyka, czy ujawnienie dokumentu naruszy interes chroniony przez art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, Sąd może wziąć pod uwagę okoliczność, że zasadnicza treść dokumentu, o którego ujawnienie wniesiono, została już upubliczniona przed wydaniem decyzji odmawiającej dostępu do wspomnianego dokumentu (zob. podobnie wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 60).
- 139 Ponadto Komisja podnosi, że wszystkie dokumenty pochodzące od Komisji zostały przekazane wnioskodawcy będącemu osobą trzecią. Dysponuje on zatem dokładną wiedzą na temat kontekstu i tematu dyskusji między Komisją a węgierskimi organami na temat projektu zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.
- 140 W związku z tym ustanowiony w orzecznictwie obowiązek ścisłej oceny art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 prowadzi do stwierdzenia, że Węgry nie wykazały, iż ujawnienie spornych dokumentów w dniu, w którym wystąpiono o to ujawnienie, stanowiłoby rzeczywiste i poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji związanego ze sfinalizowaniem zaproszenia do składania wniosków EFOP 2.2.5.
- 141 Komisja słusznie zatem uznała, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy podniesiony przez Węgry powód dotyczący ryzyka nieuczciwej przewagi konkurencyjnej nie był zasadny.
- 142 W konsekwencji należy oddalić trzecią część zarzutu trzeciego jako bezzasadną, a tym samym zarzut trzeci w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001

- 143 Na poparcie tego zarzutu Węgry podnoszą, że nie ulega wątpliwości, że gdyby Sąd miał orzec, iż działalność Komisji związana z zarządzaniem dzielonym nie może być objęta procesem decyzyjnym Komisji, działalność tę należałoby uznać za objętą zakresem stosowania czynności dochodzeniowych, o których mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 144 Należy wskazać, że Węgry w żaden sposób nie poparły swojego twierdzenia, zgodnie z którym działalność Komisji w zakresie zarządzania dzielonego należy uznać za objętą zakresem dochodzenia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 145 Trzeba przypomnieć, że zgodnie z art. 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem każda skarga wszczynająca postępowanie powinna wskazywać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty, a także zwięzłe omówienie owych zarzutów. W szczególności każda skarga powinna wyjaśniać, na czym polega zarzut, na którym się opiera, wobec czego samo jego abstrakcyjne przywołanie nie spełnia wymogów regulaminu postępowania. Analogiczne wymogi istnieją w przypadku, gdy dany argument jest powoływany na poparcie zarzutu (zob. podobnie wyrok z dnia 10 marca 2021 r., Ayuntamiento de Quart de Poblet/Komisja, T-539/18, niepublikowany, EU:T:2021:123, pkt 102 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 146 Tak więc w zakresie, w jakim argument Węgier, zgodnie z którym art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 powinien mieć zastosowanie w niniejszej sprawie, nie spełnia wymogów określonych w art. 76 lit. d) regulaminu postępowania, należy go odrzucić jako niedopuszczalny.
- 147 W konsekwencji należy oddalić zarzut czwarty, a tym samym skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

- 148 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 149 Ponieważ Węgry przegrały sprawę, zgodnie z żądaniami Komisji należy obciążyć je kosztami postępowania, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego.

Z powyższych względów

SĄD (dziewiąta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Węgry zostają obciążone kosztami postępowania, w tym kosztami związanymi z postępowaniem w przedmiocie środka tymczasowego.

Truchot

Kanninen

Buttigieg

Sampol Pucurull

Perišin

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 10 lipca 2024 r.

Podpisy