

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 1 lipca 2008 r.\*

W sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P

mających za przedmiot dwa odwołania, w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniach 31 stycznia i 4 lutego 2005 r.,

**Królestwo Szwecji**, reprezentowane przez K. Wistrand i A. Falk, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Maurizio Turco**, zamieszkały w Pulsano (Włochy), reprezentowany przez O. Brouwera i C. Schillemansa, advocaten,

skarżący,

popierani przez:

**Królestwo Niderlandów**, reprezentowane przez H.G. Sevenster, C.M. Wissels i M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

\* Język postępowania: angielski.

w której drugą stroną są:

**Rada Unii Europejskiej**, reprezentowana przez J.C. Pirisa, M. Bauera i B. Driessena, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

**Królestwo Danii**, reprezentowane przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Republika Finlandii**, reprezentowana przez A. Guimaraes-Purokoski i J. Helioskoskiego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez V. Jackson, S. Nwaokolo i T. Harris, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez J. Stratford, barrister, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Komisja Wspólnot Europejskich**, reprezentowana przez M. Petite'a, C. Dockseya i P. Aalta, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwencji w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, G. Arestis i U. Lõhmus, prezesi izb, K. Schiemann (sprawozdawca), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský i J. Klučka, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,  
sekretarz: M.A. Gaudissart, kierownik wydziału,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 września 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 listopada 2007 r.,

wydaje następujący

**Wyrok**

- <sup>1</sup> W swoich odwołaniach Królestwo Szwecji (sprawa C-39/05 P) i M. Turco (sprawa C-52/05 P) wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie T-84/03 Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-4061 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”) w zakresie, w jakim oddalono w nim skargę M. Turca o stwierdzenie nieważności decyzji Rady Unii Europejskiej

z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie odmowy udzielenia dostępu do opinii Służby Prawnej Rady dotyczącej projektu dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich (zwanej dalej „sporną decyzją”). Królestwo Szwecji wnosi ponadto, by Trybunał sam orzekł w przedmiocie tej skargi i stwierdził nieważność spornej decyzji.

- 2 Zarzuty podnoszone przez wnoszących odwołanie skłaniają do tego, by Trybunał orzekł w przedmiocie zakresu i zastosowania wyjątku od obowiązku udostępniania dokumentów, przewidzianego, w przypadku naruszenia ochrony porady prawnej, w art. 4 ust. 2 tiret drugie 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. L 145, s. 43).

## Ramy prawne

- 3 Artykuł 255 WE zapewnia, w szczególności każdemu obywatelowi Unii Europejskiej, prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Wspólnot Europejskich, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych przez Radę z uwagi na interes publiczny lub prywatny.
- 4 Rozporządzenie nr 1049/2001 zostało przyjęte przez Radę na podstawie prawnej art. 255 ust. 2 WE.
- 5 Motywy 1–4, 6 i 11 tego rozporządzenia brzmią następująco:

- „(1) W art. [Artykuł] 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej stawia na pierwszym miejscu koncepcję przejrzystości, głosząc, że traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia jeszcze bliższych związków między narodami Europy, w których decyzje są podejmowane tak otwarcie, jak to tylko możliwe i możliwie najbliżej obywatela.
- (2) Przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja cieszy się większą prawowitością, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym. Przejrzystość przyczynia się do umacniania zasad demokracji i szacunku dla praw podstawowych określonych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.
- (3) Wnioski ze spotkań Rady Europejskiej, które odbyły się w Birmingham, Edynburgu i Kopenhadze, kładły nacisk na potrzebę wprowadzania większej przejrzystości do prac instytucji Unii. Niniejsze rozporządzenie konsoliduje inicjatywy już podjęte przez te instytucje z zadaniem poprawienia przejrzystości procesu decyzyjnego.
- (4) Celem niniejszego rozporządzenia jest zapewnienie możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów oraz wytyczenie ogólnych zasad i ograniczeń związanych z takim dostępem, zgodnie z art. 255 ust. 2 traktatu WE.

[...]

- (6) Szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony w przypadkach, gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą, także na mocy delegowanych uprawnień, przy jednoczesnym zachowaniu skuteczności procesu podejmowania przez te instytucje decyzji. Dokumenty takie powinny być dostępne bezpośrednio w maksymalnym możliwym zakresie.

[...]

(11) Zasadniczo wszelkie dokumenty instytucji powinny być publicznie dostępne. Jednakże w niektórych wypadkach należy chronić interes prywatny i publiczny za pomocą wyjątków. Instytucje powinny być uprawnione do ochrony swoich wewnętrznych konsultacji i rozważań tam, gdzie niezbędne jest chronienie ich możliwości wykonywania tych zadań. [...].”

6 Noszący tytuł „Cel” art. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że ma ono na celu „określenie zasad, warunków i ograniczeń na bazie publicznego lub prywatnego interesu rządzącego prawem dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (dalej zwanych »instytucjami«) przewidzianych art. 255 traktatu WE w taki sposób, by zapewnić możliwie najszerszy dostęp do dokumentów”.

7 Noszący tytuł „Beneficjenci i zakres” art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji „zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w niniejszym rozporządzeniu”.

8 Noszący tytuł „Wyjątki” art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„[...]

2. Instytucja odmówi dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłyby ochronę:

[...]

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

[...]

chyba że za ujawnieniem przemawia [przeważający] interes publiczny.

3. Dostęp do dokumentu sporządzonego przez instytucję do celów wewnętrznych lub otrzymanego przez instytucję, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została wydana przez instytucję, może zostać nieudzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłyby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [przeważający] interes publiczny.

Dostęp do dokumentu zawierającego opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji nie zostanie udzielony nawet po podjęciu decyzji, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłyby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [przeważający] interes publiczny.

[...]

6. Jeśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione.

7. Wyjątki podane w ust. 1–3 będą miały zastosowanie wyłącznie na okres, przez który ochrona ta jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu. Wyjątki mogą obejmować maksymalny okres 30 lat. [...]”.

- 9 Artykuł 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi, że dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące dla państw członkowskich lub w państwach członkowskich, powinny być bezpośrednio dostępne, z zastrzeżeniem art. 4 i 9 tego rozporządzenia.

### **Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu**

- 10 W dniu 22 października 2002 r. M. Turco zwrócił się do Rady o udzielenie dostępu do dokumentów znajdujących się w porządku obrad Rady ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, której posiedzenie odbyło się w Luksemburgu w dniach 14 i 15 października 2002 r., wśród których pod nr 9077/02 znajdowała się opinia Służby Prawnej Rady dotycząca projektu dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich.



- 11 W odniesieniu do tej opinii Rada odmówiła mu udzielenia dostępu w dniu 5 listopada 2002 r., w oparciu o art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Odmowa była uzasadniona w następujący sposób:

„Dokument [nr] 9077/02 jest opinią Służby Prawnej Rady dotyczącą projektu dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich.

Z uwagi na treść tego dokumentu jego ujawnienie mogłoby naruszyć ochronę wewnętrznej porady prawnej w Radzie, przewidzianą w art. 4 ust. 2 rozporządzenia [nr 1049/2001]. Wobec braku jakichkolwiek konkretnych powodów uzasadniających istnienie szczególnego przeważającego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem tego dokumentu Sekretariat Generalny po rozważeniu interesów doszedł do wniosku, że interes ochrony wewnętrznej porady prawnej ma pierwszeństwo przed interesem publicznym i wobec tego zdecydował na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia o odmowie udzielenia dostępu do tego dokumentu. Wyjątek ten dotyczy całej treści dokumentu. W konsekwencji nie jest możliwe udzielenie dostępu do części dokumentu na podstawie art. 4 ust. 6”.

- 12 W dniu 22 listopada 2002 r. M. Turco wystąpił do Rady z wnioskiem potwierdzającym, wnosząc o zmianę stanowiska i podnosząc, że Rada błędnie zastosowała wyjątki dotyczące prawa publicznego dostępu do dokumentów instytucji przewidziane w art. 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz że zasady demokracji i udziału obywateli w procesie legislacyjnym stanowią przeważający interes publiczny uzasadniający w szczególności ujawnienie spornej opinii prawnej.
- 13 W spornej decyzji Rada zgodziła się, w odniesieniu do tej opinii, na ujawnienie ustępu wprowadzającego, w którym wskazuje się na to, że opinia ta zawiera opinię Służby Prawnej Rady w kwestii kompetencji Wspólnoty w dziedzinie dostępu obywateli państw trzecich do rynku pracy, jednak w pozostałym zakresie odmówiła zmiany stanowiska. Podtrzymanie odmowy dostępu uzasadniała co do zasady tym, że po pierwsze, opinie jej Służby Prawnej zasługują na szczególną ochronę, gdyż stanowią

ważny instrument dający pewność co do zgodności z prawem wspólnotowym aktów prawnych Rady i pozwalający postępować naprzód dyskusji w zakresie spornych kwestii prawnych. Po drugie, ich ujawnienie mogłoby zrodzić brak pewności co do zgodności z prawem aktów prawnych wydawanych w następstwie takich opinii, a przez to zagrozić pewności prawa i stabilności wspólnotowego porządku prawnego. Jeśli chodzi o istnienie przeważającego interesu publicznego, na który powołuje się M. Turco, Rada podniosła, co następuje:

„Rada stoi na stanowisku, że taki przeważający interes publiczny nie wynika z samego tylko faktu, że ujawnienie tych dokumentów zawierających opinię Służby Prawnej w kwestiach prawnych, które powstały w toku prac nad inicjatywą legislacyjną, leży w ogólnym interesie większej przejrzystości i większego otwarcia procesu podejmowania decyzji przez instytucję. W rzeczywistości kryterium to mogłoby być stosowane do wszystkich pisemnych opinii lub podobnych dokumentów Służby Prawnej, co praktycznie uniemożliwiłoby Radzie odmówienia dostępu do jakiegokolwiek opinii Służby Prawnej na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001. Rada uważa, że taki skutek byłby oczywiście sprzeczny z wolą prawodawcy, wyrażoną w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ pozbawiałby tego przepisu jakiegokolwiek praktycznej skuteczności”.

## Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

<sup>14</sup> Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 lutego 2003 r. M. Turco wniósł skargę, w której domagał się stwierdzenia nieważności spornej decyzji. W uzasadnieniu skargi podniósł, w odniesieniu do odmowy udzielenia dostępu do spornej opinii prawnej, jeden zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, w podziale na trzy części.

<sup>15</sup> Po pierwsze, jako główny zarzut podniósł on istnienie błędu co do podstawy prawnej spornej decyzji, ponieważ jego zdaniem opinie prawne wydane w ramach analizy projektów aktów prawnych są objęte wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 3

rozporządzenia nr 1049/2001, a nie wyjątkiem, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, który obejmuje jedynie porady prawne sporządzone w ramach postępowań sądowych.

- 16 Taka wykładnia została odrzucona przez Sąd, który uznał, że jest niezgodna z dosłownym brzmieniem wspomnianego art. 4 ust. 2, niezawierającym takiego ograniczenia oraz że doprowadziłaby ona do pozbawienia skuteczności zapisu na temat porad prawnych wśród wyjątków określonych w rozporządzeniu nr 1049/2001, ponieważ ustawodawca wspólnotowy pragnął zawrzeć w tym przepisie wyjątek odnoszący się do porad prawnych, odmienny od wyjątku dotyczącego postępowań sądowych. Opinie sporządzane przez Służbę Prawną Rady w związku z postępowaniami sądowymi są już bowiem objęte wyjątkiem odnoszącym się do ochrony postępowania sądowego. W związku z tym, zdaniem Sądu, Rada słusznie mogła powołać się na wyjątek dotyczący porad prawnych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w celu ustalenia, czy należy udzielić wnioskodawcy dostępu do spornej opinii prawnej.
- 17 Po drugie, M. Turco podniósł pomocniczo błędne zastosowanie wspomnianego art. 4 ust. 2, ponieważ Rada niesłusznie uznała, że wydawane przez jej Służbę Prawną opinie zasługują ze swej natury na ochronę, którą zapewnia ten przepis. Ponadto zdaniem M. Turca Rada nie powinna była opierać się na założeniach natury ogólnej i mogła rozstrzygać w przedmiocie zastosowania omawianego wyjątku wyłącznie dla każdego przypadku oddzielnie, po przeanalizowaniu konkretnie każdej z opinii, o których ujawnienie wnoszono. M. Turco zakwestionował również istotny charakter potrzeby chronienia spornej opinii prawnej, na który powoływała się Rada w spornej decyzji.
- 18 W tym względzie Sąd orzekł, że ujawnienie takich porad jak sporna opinia prawna może po pierwsze wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem aktów prawnych, których te opinie dotyczą, a po drugie, może podważyć niezależny charakter opinii Służby Prawnej Rady, a więc Rada nie popełniła błędu w ocenie, uznając, że istnieje ogólny interes leżący w ochronie takich opinii prawnych jak sporna opinia. Sąd stwierdził ponadto, że uzasadnienie częściowej odmowy udzielenia dostępu do spornej opinii prawnej, jak też decyzja o ujawnieniu wprowadzającego ustępu

dowodzą tego, że Rada przeanalizowała treść tej opinii. W pkt 69–80 zaskarżonego wyroku wypowiedział się w tej kwestii w następujący sposób:

- „69 Należy zwrócić uwagę, że instytucja w każdym przypadku ma obowiązek zbadania, czy dokumenty, o których ujawnienie się zwrócono, faktycznie objęte są wyjątkami wymienionymi w rozporządzeniu nr 1049/2001 (por. analogicznie odnośnie decyzji 94/90, wyrok Trybunału z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P oraz C-189/98 P Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, Rec. s. I-1, pkt 24).
- 70 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że przedmiotowy dokument jest opinią Służby Prawnej Rady dotyczącą propozycji dyrektywy Rady ustalającej minimalne standardy przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich.
- 71 Niemniej jednak okoliczność, że przedmiotowy dokument jest opinią prawną, nie może sama przez się uzasadniać stosowania przywołanego wyjątku. Każdy wyjątek od prawa do dostępu do tych dokumentów instytucji, które objęte są rozporządzeniem nr 1049/2001, musi być interpretowany i stosowany ściśle (por. w tym rozumieniu wyrok Sądu z dnia 13 września 2000 r. w sprawie T-20/99 Denkvit Nederland przeciwko Komisji, Rec. s. II-3011, pkt 45).
- 72 Stąd do Sądu należy sprawdzenie, czy w niniejszym przypadku Rada nie popełniła błędu w ocenie, reprezentując stanowisko, że zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 ujawnienie przedmiotowej opinii naruszyłoby ochronę, która przysługuje temu typowi dokumentów.
- 73 W celu uzasadnienia swojej odmowy ujawnienia w całości przedmiotowej opinii prawnej Rada podnosi w [spornej] decyzji, co do zasady, że opinie jej Służby Prawnej stanowią ważny środek, który pozwala jej na upewnienie się

co do zgodności jej aktów prawnych z prawem wspólnotowym i na omówienie występujących w danym przypadku kwestii prawnych. Rada podnosi również, że z takiego ujawnienia mogłaby wynikać niepewność odnośnie legalności aktów prawnych, które zostałyby przyjęte w wyniku tych opinii. Rada powołuje się ponadto na opinię rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie, w której wydano wspomniany wyrok [Trybunału z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie C-350/92] Hiszpania przeciwko Radzie [Rec. s. I-1985], oraz na [...] postanowienie [prezesa Sądu z dnia 3 marca 1998 r. w sprawie T-610/97 R] Carlsen i in. przeciwko Radzie [Rec. s. II-485] i wyrok [Sądu z dnia 8 listopada 2000 r. w sprawie T-44/97] Ghignone i in. przeciwko Radzie [RecFP s. I-A-223 i II-1023].

- 74 Prawdą jest, że uzasadnienie to odnośnie przytoczonej potrzeby ochrony wydaje się dotyczyć wszelkich opinii prawnych Rady odnoszących się do aktów legislacyjnych, a nie szczególnie opinii będącej przedmiotem sprawy. Ogólny charakter uzasadnienia Rady znajduje swoje usprawiedliwienie w fakcie, że ujawnianie dodatkowych informacji, które dotyczyłyby w szczególności treści opinii prawnej mogłoby pozbawić celowości przywołany wyjątek.
- 75 Ponadto, chociaż Rada początkowo odmówiła skarżącemu dostępu do przedmiotowej opinii, ze [spornej] decyzji wynika, że ostatecznie zaakceptowała ona ujawnienie jedynie ustępu wprowadzającego wspomnianej opinii. W ustępie tym wskazuje się na to, że przedmiotowa opinia zawiera opinię Służby Prawnej Rady w kwestii kompetencji Wspólnoty w dziedzinie dostępu obywateli państw trzecich do rynku pracy.
- 76 Wynika z tego, że nie jest zasadny zarzut, według którego Rada nie zbadała treści przedmiotowej opinii prawnej w ramach spornego wniosku o udzielenie dostępu.
- 77 Odnośnie zasadności potrzeby ochrony opinii, na co Rada powołuje się w [spornej] decyzji, Sąd uważa, że ujawnienie przedmiotowej opinii prawnej prowadziłoby do upublicznienia wewnętrznych dyskusji Rady na temat

kompetencji Wspólnoty w dziedzinie dostępu obywateli państw trzecich do rynku pracy i, w szerszym kontekście, na temat legalności danego aktu prawnego.

78 Ujawnienie tego rodzaju opinii, uwzględniając szczególny rodzaj tego dokumentu, mogłoby więc pociągnąć za sobą wątpliwości co do legalności danego aktu prawnego.

79 Ponadto należy stwierdzić, że Rada słusznie reprezentuje stanowisko, że niezależny charakter opinii prawnych jej Służby Prawnej, które są sporządzane na wniosek innych służb tej instytucji lub co najmniej są dla nich przeznaczone, stanowi interes godny ochrony. Pod tym względem skarżący nie wykazał, w jakim zakresie w okolicznościach niniejszego przypadku ujawnienie przedmiotowej opinii przyczyniłoby się do ochrony Służby Prawnej Rady przed niezgodnymi z prawem naciskami zewnętrznymi.

80 Uwzględniając powyższe, Rada nie popełniła błędu w ocenie, reprezentując stanowisko, że istnieje interes w ochronie przedmiotowej opinii prawnej”.

<sup>19</sup> Po trzecie, M. Turco utrzymywał, również pomocniczo, że zasada przejrzystości stanowi „przeważający interes publiczny” w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 i że sporna opinia prawna powinna była w każdym razie zostać zgodnie z tą zasadą ujawniona.

<sup>20</sup> Jeśli chodzi o tę część zarzutu, Sąd orzekł w pkt 82–85 zaskarżonego wyroku, że Rada zasadnie uznała, iż przeważający interes publiczny mogący uzasadnić ujawnienie danego dokumentu powinien, co do zasady, być odmienny od powoływanych przez

M. Turca zasad, które leżą u podstaw całego rozporządzenia nr 1049/2001, ujmując to w ten sposób:

„82 [...] należy wskazać na to, że zasady te są wprowadzane w życie przez ogół przepisów rozporządzenia nr 1049/2001, jak dowodzą tego pierwszy i drugi motyw tego rozporządzenia, które odwołują się w sposób wyraźny do zasady otwartości, demokracji i bliższego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym [...].

83 Przeważający interes publiczny, o którym mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, który może uzasadniać ujawnienie dokumentu naruszającego ochronę porady prawnej, powinien więc zasadniczo odróżniać się od wyżej wymienionych zasad, na których opiera się to rozporządzenie. W przeciwnym razie wnioskodawca zobowiązany jest do wykazania, co najmniej, że ze względu na szczególne okoliczności tego konkretnego przypadku przywołanie tych zasad jest tak ważne, że przewyższa ono potrzebę ochrony spornego dokumentu. W niniejszym przypadku nie ma to jednak miejsca.

84 Ponadto, nawet jeżeli dana instytucja może sama ze swej strony określić przeważający interes publiczny uzasadniający ujawnienie takiego dokumentu, do wnioskodawcy, który chciałby się powołać na taki interes, należy podniesienie go w ramach swojego wniosku w celu nakłonienia instytucji do wypowiedzenia się w tej kwestii.

85 Ponieważ Rada nie popełniła błędu w ocenie, reprezentując stanowisko, że przytoczone przez skarżącego rodzaje przeważającego interesu publicznego nie uzasadniają ujawnienia przedmiotowej opinii prawnej, nie można jej czynić zarzutu, że nie zbadała innych rodzajów przeważającego interesu publicznego”.

21 W związku z powyższym Sąd oddalił skargę w zakresie dotyczącym odmowy udzielenia dostępu do spornej opinii prawnej.

## Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

- 22 W swoich odwołaniach Królestwo Szwecji i M. Turco wnoszą o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim odmawia się w nim M. Turcowi dostępu do spornej opinii prawnej. Królestwo Szwecji zwraca się ponadto do Trybunału o to, by sam orzekł w przedmiocie skargi, stwierdzając nieważność spornej decyzji. Natomiast M. Turco domaga się, by jeśli okaże się to konieczne, sprawa została przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania.
- 23 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 kwietnia 2005 r. obydwa odwołania zostały połączone dla celów procedury ustnej i wydania wyroku.
- 24 Postanowieniem przewodniczącego Trybunału z dnia 5 października 2005 r. Królestwo Niderlandów zostało dopuszczone do postępowania w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących.
- 25 Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów i Republika Finlandii wnoszą o uwzględnienie odwołań.
- 26 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Rada i Komisja wnoszą o oddalenie odwołań.



**W przedmiocie odwołań**

- 27 W odwołaniach podniesiono pięć zarzutów, z czego trzy pierwsze zarzuty stanowią odesłanie do trzech części zarzutu wysuwanego przez M. Turca w pierwszej instancji.
- 28 Po pierwsze, M. Turco, popierany przez Królestwo Niderlandów, podnosi, że Sąd dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, niesłusznie uznając, że opinie prawne dotyczące projektów aktów prawnych mogą podlegać zakresowi przedmiotowemu tego przepisu, mimo że do takiej opinii można by jedynie zastosować art. 4 ust. 3 tego rozporządzenia.
- 29 Po drugie, Królestwo Szwecji i M. Turco, popierani przez Królestwo Niderlandów i Republikę Finlandii podnoszą, że Sąd błędnie zastosował art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, orzekając, że opinie prawne Służby Prawnej Rady dotyczące projektów aktów prawnych są ze swej natury objęte ustanowionym w tym przepisie wyjątkiem.
- 30 Po trzecie, M. Turco, popierany przez Królestwo Niderlandów i Republikę Finlandii zarzuca Sądowi, iż w sposób niewłaściwy zinterpretował i zastosował pojęcie przeważającego interesu publicznego, który może uzasadniać zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 ujawnienie dokumentu, co do zasady objętego wyjątkiem pozwalającym na objęcie poufnością, ustanowionym w tymże przepisie w odniesieniu do porad prawnych.
- 31 Dwa ostatnie zarzuty podnoszone przez M. Turca dotyczą odpowiednio powołania się na zasadę, iż wspólnotowy porządek prawny oparty jest na rządach prawa oraz niewystarczającego uzasadnienia.

*Uwagi wstępne*

32 Przed rozpatrzeniem zarzutów podnoszonych na poparcie odwołań należy przypomnieć właściwe regulacje, dotyczące po pierwsze analizy, jaka powinna być przeprowadzona przez Radę, gdy zostanie ona poproszona o ujawnienie opinii prawnej swojej Służby Prawnej, odnoszącej się do procedury legislacyjnej, a po drugie, uzasadnienia, które ma ona za zadanie przedstawić w celu uzasadnienia ewentualnej odmowy.

Analiza, której powinna dokonać instytucja

33 Rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu, jak wskazano w motywie 4 i art. 1, zapewnienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów instytucji.

34 Zgodnie z motywem pierwszym rozporządzenie to jest przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi UE, 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 przypomina motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji związane jest z ich demokratycznym charakterem.

35 Gdy do Rady wpływa wniosek o ujawnienie dokumentu, ma ona obowiązek ocenić, dla każdego takiego przypadku, czy dokument ten objęty jest wyjątkami od prawa do publicznego dostępu do dokumentów instytucji wymienionymi w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

- 36 Biorąc pod uwagę cele tego rozporządzenia, te wyjątki powinny być interpretowane i stosowane w sposób wąski (zob. wyrok z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji i in., Zb.Orz. s. I-11389, pkt 66).
- 37 Jeśli chodzi o wyjątek dotyczący porad prawnych, przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, analiza, której powinna dokonać Rada, gdy otrzyma wniosek o ujawnienie dokumentu, musi przebiegać trzyetapowo, odpowiednio do trzech kryteriów, o których mowa w tym przepisie.
- 38 W pierwszej kolejności Rada powinna upewnić się, że dokument, o którego ujawnienie chodzi, dotyczy rzeczywiście porady prawnej, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, ustalić, których części rzeczywiście to dotyczy, a więc które mogą być objęte zakresem tego wyjątku.
- 39 Dokument nie może bowiem korzystać automatycznie z ochrony porady prawnej, gwarantowanej w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 z tego tylko powodu, że nosi tytuł „opinia prawna”. Zadanie instytucji polega na upewnieniu się, że dokument ten rzeczywiście dotyczy tego rodzaju porady prawnej, bez względu na swą nazwę.
- 40 Następnie Rada powinna zbadać, czy ujawnienie tych części danego dokumentu, co do których stwierdzono, że dotyczą porady prawnej, „naruszyłoby ochronę” tej porady.
- 41 W tym względzie należy stwierdzić, że ani rozporządzenie nr 1049/2001, ani też dokumentacja z jego tworzenia nie zawierają wskazówek co do wyjaśnienia zakresu pojęcia „ochrona” porady prawnej. Należy je zatem interpretować w świetle ogólnej systematyki i celu regulacji, której część ono stanowi.

- 42 Wyjątek dotyczący porad prawnych, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, należy w związku z tym interpretować w ten sposób, że ma on na celu ochronę interesu instytucji leżącego w tym, by zwracać się o poradę i uzyskiwać w odpowiedzi szczerze, obiektywne i wyczerpujące opinie.
- 43 Aby można się było powołać na ryzyko naruszenia tego interesu, powinno ono dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne.
- 44 Wreszcie jako trzeci etap, jeśli Rada uzna, że ujawnienie dokumentu naruszy ochronę porady prawnej w określony powyżej sposób, powinna ona zbadać, czy nie istnieje przeważający interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie go, mimo wynikającego z tego zagrożenia jej możliwości w zakresie zwracania się o porady prawne i uzyskiwania w odpowiedzi szczerych, obiektywnych i wyczerpujących opinii.
- 45 W tych okolicznościach zadaniem Rady jest wyważenie konkretnego interesu, który powinien być chroniony poprzez brak ujawnienia danego dokumentu i, w szczególności, ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ze wzmożonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym.
- 46 Względy te zyskują oczywiście szczególnie istotny charakter wówczas, gdy Rada działa jako organ prawodawczy, jak wynika z motywu 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zgodnie z którym szerszy dostęp do dokumentów powinien być udzielony właśnie w takich przypadkach. Przejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez nich z demokratycznych uprawnień.

47 Należy ponadto zauważyć, że na mocy art. 207 ust. 3 akapit drugi WE Rada ma obowiązek określić przypadki, w jakich powinna być uważana za działającą w charakterze prawodawcy, aby umożliwić lepszy dostęp do dokumentów w tych przypadkach. Podobnie art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 uznaje specyfikę procesu legislacyjnego, gdyż stanowi, że dokumenty sporządzone lub otrzymane w związku z procedurami dotyczącymi przyjęcia aktów, które są prawnie wiążące w państwach członkowskich lub wobec nich, powinny być dostępne w sposób bezpośredni.

### Wymagane uzasadnienie

48 Wszelkie decyzje Rady podjęte na podstawie wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątków muszą być uzasadnione.

49 Jeżeli Rada zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, jest ona zobowiązana wyjaśnić, po pierwsze, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego tym wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, na który instytucja ta się powołuje, a po drugie, w przypadkach określonych w ust. 2 i 3 tego artykułu, czy nie istnieje przeważający interes publiczny uzasadniający jednakowoż ujawnienie tego dokumentu.

50 Zasadniczo dopuszczalne jest, by w tym względzie Rada oparła się na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze. Jednakże musi ona sprawdzić w każdym przypadku, czy znajdujące zazwyczaj zastosowanie do określonego rodzaju dokumentów względy natury ogólnej faktycznie mają zastosowanie do danego dokumentu, którego ujawnienia dotyczy żądanie.

51 Zarzuty podnoszone przez wnoszących odwołanie należy rozpatrywać właśnie pod kątem tych okoliczności prawnych.

52 W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć drugi zarzut.

*W przedmiocie drugiego zarzutu*

53 Drugi zarzut dzieli się na trzy części, wszystkie oparte na dokonaniu przez Sąd błędnej wykładni art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. W pierwszej części wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył ten przepis, nie sprawdzivszy należycie, czy Rada w sposób wystarczająco szczegółowy zbadała sporny dokument, zanim odmówiła jego ujawnienia. W drugiej części wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, że dopuścił uzasadnienie odmowy sformułowane w sposób ogólny, odnoszący się do wszystkich opinii prawnych Służby Prawnej Rady dotyczących aktów prawnych, a nie konkretnie do spornej opinii prawnej. W trzeciej części wnoszący odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył omawiany przepis, dopuszczając istnienie ogólnej potrzeby objęcia poufnością opinii prawnych dotyczących zagadnień legislacyjnych.

54 Rada jest zdania, że części pierwsza i druga rozpatrywanego obecnie zarzutu oparte są na pomyleniu zasady, zgodnie z którą każdy dokument powinien być oceniany ze względu na swoją treść, z możliwością powołania się na względy natury ogólnej. Jeśli chodzi o trzecią część tego zarzutu, Rada podtrzymuje stanowisko, które reprezentowała przed Sądem, tj. że istnieje ogólna potrzeba objęcia poufnością opinii prawnych dotyczących zagadnień legislacyjnych, gdyż po pierwsze, ujawnienie tego rodzaju opinii mogłoby pociągnąć za sobą wątpliwości co do zgodności z prawem danego aktu prawnego, a po drugie, regularne ujawnianie tych opinii postawiłoby pod znakiem zapytania niezależność jej Służby Prawnej.

- 55 Jeśli chodzi o pierwszą część tego zarzutu, należy stwierdzić, że Sąd słusznie mógł wywieść z faktu, iż Rada po pierwsze zgodziła się ujawnić wprowadzający ustęp spornej opinii prawnej, a po drugie, odmówiła udzielenia dostępu do pozostałej części tej opinii, powołując się na ochronę porady prawnej, że instytucja ta faktycznie zbadała wniosek o ujawnienie tej opinii prawnej pod względem jej treści i dopełniła tym samym przynajmniej pierwszego etapu analizy, o której mowa w pkt 37–47 niniejszego wyroku. Należy więc odrzucić pierwszą część tego zarzutu.
- 56 Jeśli chodzi o drugą część tego zarzutu, fakt, iż Sąd dopuścił wzięcie przez Radę pod uwagę względów natury ogólnej dla uzasadnienia częściowej odmowy udzielenia dostępu do spornej opinii prawnej, nie może sam w sobie, jak wynika z pkt 50 niniejszego wyroku, sprawić, że analiza tej odmowy przez Sąd jest nieważna.
- 57 Należy jednak stwierdzić, że po pierwsze, Sąd nie żądał od Rady, by sprawdziła ona, czy względy natury ogólnej, na które się powoływała, rzeczywiście miały zastosowanie do opinii prawnej, o której ujawnienie wnoszono. Po drugie, jak wynika z poniższych rozważań w przedmiocie trzeciej części tego zarzutu, Sąd niesłusznie uznał, że istnieje ogólna potrzeba objęcia poufnością opinii Służby Prawnej Rady dotyczących zagadnień legislacyjnych.
- 58 Żaden z obydwu argumentów podnoszonych w tym względzie przez Radę i uwzględnionych przez Sąd w pkt 78 i 79 zaskarżonego wyroku nie może bowiem służyć na poparcie tego twierdzenia.
- 59 Po pierwsze, jeśli chodzi o wyrażane przez Radę obawy, iż ujawnienie opinii jej Służby Prawnej dotyczącej projektu aktu prawnego może wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem tego aktu prawnego, należy stwierdzić, że to właśnie przejrzystość w tym względzie, pozwalająca na to, by rozbieżności między szeregiem punktów widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do tego, by przydać większej legitymizacji w oczach europejskich obywateli i zdobyć ich większe zaufanie. W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli

wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz co do legitymizacji procedury legislacyjnej w całości.

- 60 Ponadto ryzyko pojawienia się u obywateli europejskich wątpliwości w zakresie zgodności z prawem aktu prawnego przyjętego przez wspólnotowego ustawodawcę ze względu na to, że Służba Prawna Rady wydała niekorzystną opinię w odniesieniu do tego aktu prawnego, nie urzeczywistniłoby się najczęściej, gdyby podano lepsze uzasadnienie aktu prawnego, wskazując powody, dla których nie postąpiono zgodnie z taką niekorzystną opinią.
- 61 Należy zatem stwierdzić, że ogólne i abstrakcyjne powoływanie się na ryzyko, że ujawnienie opinii prawnych dotyczących procedur legislacyjnych może wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem aktów prawnych, nie może być wystarczające do tego, by uzasadnić naruszenie ochrony porady prawnej w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 i w związku z tym nie może stanowić podstawy odmowy ujawnienia tej opinii.
- 62 Po drugie, jeśli chodzi o argument Rady, iż niezależność jej Służby Prawnej byłaby zagrożona ewentualnym ujawnianiem opinii prawnych wydawanych przez nią w ramach procedur legislacyjnych, należy stwierdzić, że ta obawa leży w samym centrum interesów chronionych wyjątkiem ustanowionym w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001. Jak bowiem wynika z pkt 42 niniejszego wyroku, wyjątek ten ma właśnie na celu ochronę interesu instytucji leżącego w tym, by zwracać się o poradę prawną i uzyskiwać w odpowiedzi szczerą, obiektywną i wyczerpującą opinię.
- 63 Jednak należy zauważyć, że Rada oparła się w tym względzie, zarówno przed Sądem, jak i przed Trybunałem na zwykłych twierdzeniach, w ogóle niepopartych uzasadnionymi opiniami. Tymczasem w świetle poniższych rozważań nie widać żadnego prawdziwego ryzyka, dającego się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie czysto hipotetycznego, naruszenia tego interesu.



- 64 Jeśli chodzi o ewentualne wywieranie nacisków w celu uzyskania wpływu na treść opinii wyrażanych przez Służbę Prawną Rady, wystarczy stwierdzić, że nawet przy założeniu, że na członków tej Służby Prawnej wywierane są w tym celu bezprawne naciski, to owe naciski, a nie możliwość ujawnienia opinii prawnych, narażałyby na szwank interes tej instytucji leżący w uzyskiwaniu szczerych, obiektywnych i wyczerpujących porad prawnych, i oczywiście zadaniem Rady byłoby podjęcie środków niezbędnych do tego, by te naciski ustały.
- 65 Jeśli chodzi o argument Komisji, iż służbie prawnej należącej do instytucji, która wcześniej negatywnie zaopiniowała dany akt prawny w trakcie jego przyjmowania, byłoby następnie trudno bronić zgodności z prawem tego aktu, jeśli opinia taka została opublikowana, należy stwierdzić, że tak ogólny argument nie może stanowić uzasadnienia odstępstwa od przejrzystości, o którym mowa w rozporządzeniu nr 1049/2001.
- 66 W świetle tych rozważań nie jest widoczne żadne prawdziwe ryzyko, dające się racjonalnie przewidzieć, a nie czysto hipotetyczne, by ujawnienie opinii Służby Prawnej Rady wydanych w ramach procedur legislacyjnych mogło naruszać ochronę porady prawnej w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 67 W każdym razie, o ile ujawnienie mogłoby zagrozić interesowi polegającemu na ochronie niezależności Służby Prawnej Rady, waga tego ryzyka powinna być rozpatrywana w stosunku do przeważających interesów publicznych leżących u podstaw rozporządzenia nr 1049/2001. Taki przeważający interes publiczny, jak już wspomniano w pkt 45–47 niniejszego wyroku, polega na tym, że ujawnienie dokumentów zawierających opinię Służby Prawnej którejś z instytucji w przedmiocie kwestii prawnych powstałych w toku debaty nad pracami legislacyjnymi może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić demokratyczne uprawnienia obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego, o których mowa w szczególności w motywach 2 i 6 tego rozporządzenia.

68 Z powyższych rozważań wynika, że rozporządzenie nr 1049/2001 nakłada co do zasady obowiązek ujawniania opinii Służby Prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego.

69 Stwierdzenie to nie stoi jednak na przeszkodzie temu, by można było odmówić ujawnienia konkretnej opinii prawnej, wydanej w ramach procesu legislacyjnego, lecz dotyczącej szczególnie delikatnych kwestii lub mającej szczególnie szeroki zakres, wykraczający poza ramy danego procesu legislacyjnego, ze względu na ochronę porady prawnej. W takim przypadku dana instytucja powinna szczegółowo uzasadnić tę odmowę.

70 W takich okolicznościach należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 7 rozporządzenia nr 1049/2001 wyjątek można stosować wyłącznie na okres, przez który ochrona jest uzasadniona w oparciu o treść dokumentu.

71 Wobec całości powyższych rozważań staje się widoczne, że Sąd niesłusznie uznał w pkt 77–80 zaskarżonego wyroku, że sporną decyzję można było zgodnie z prawem uzasadnić ogólną potrzebą objęcia poufnością opinii prawnych dotyczących zagadnień legislacyjnych.

72 Wynika z tego, że części druga i trzecia tego zarzutu są zasadne. W tych okolicznościach zaskarżony wyrok należy uchylić w zakresie dotyczącym odmowy udzielenia dostępu do spornej opinii i obciążenia M. Turca i Rady kosztami po połowie.

*W przedmiocie trzeciego zarzutu*

- 73 Z rozważań odnoszących się do drugiego zarzutu wynika, że trzeci zarzut również jest zasadny, co również uzasadnia uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie odmowy udzielenia dostępu do spornej opinii prawnej i obciążenia M. Turca i Rady kosztami po połowie.
- 74 Jak orzeczono w pkt 44–47 oraz 67 niniejszego wyroku, Sąd dokonał błędnej wykładni art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, uznając, że przeważający interes publiczny mogący stanowić uzasadnienie ujawnienia dokumentu powinien co do zasady być odmienny od zasad, które legły u podstaw tego rozporządzenia.
- 75 Zasady leżące u podstaw danego aktu prawnego są bowiem w oczywisty sposób tymi zasadami, w których świetle należy stosować jego przepisy.

*W przedmiocie zarzutów pierwszego, czwartego i piątego*

- 76 Ponieważ druga i trzecia część drugiego zarzutu oraz zarzut trzeci zostały uwzględnione i uzasadniają uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie dotyczącym odmowy udzielenia dostępu do spornej opinii prawnej i związanych ze skargą kosztów poniesionych przez M. Turca i Radę, nie ma potrzeby rozpatrywania zarzutów pierwszego, czwartego i piątego, podniesionych przez M. Turca na poparcie odwołania, skoro nie mogą one spowodować uchylenia tego wyroku w szerszym zakresie.

## **W przedmiocie skutków częściowego uchylecia zaskarżonego wyroku**

- 77 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości w przypadku uchylecia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Z taką sytuacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.
- 78 Sporna decyzja została wydana na w dwójnasób błędnej podstawie, po pierwsze w odniesieniu do istnienia ogólnej potrzeby objęcia poufnością opinii prawnych dotyczących procedur legislacyjnych, chronionej przez art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, opinii, iż zasady leżące u podstaw tego rozporządzenia nie mogą zostać uznane za „przeważający interes publiczny” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia.
- 79 Zaś z pkt 40–47 oraz 56–68 oraz 74 i 75 niniejszego wyroku wynika, że zarzuty podniesione przez M. Turca w pierwszej instancji, zgodnie z którymi po pierwsze, Rada niesłusznie uznała, że istnieje ogólna potrzeba objęcia poufnością opinii jej Służby Prawnej dotyczących procedur legislacyjnych, chroniona art. 4 ust. 2 tiret drugie, rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, Rada nie sprawdziła w sposób zgodny z prawem, czy istnieje w tym przypadku przeważający interes publiczny.
- 80 W związku z tym należy stwierdzić nieważność spornej decyzji.

## **W przedmiocie kosztów**

- 81 Artykuł 122 akapit pierwszy regulaminu stanowi, że jeśli odwołanie jest zasadne i Trybunał orzeka wyrokiem kończącym postępowanie w sprawie, Trybunał

rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Paragraf 4 akapit pierwszy tego artykułu stanowi, że państwa członkowskie i instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty.

- 82 Ponieważ odwołania zostały uwzględnione, należy obciążyć Radę związanymi z tymi odwołaniami kosztami poniesionymi przez Królestwo Szwecji i M. Turca zgodnie z żądaniami zgłoszonymi przez nich w tym zakresie.
- 83 Rada i pozostali uczestnicy postępowania odwoławczego ponoszą własne koszty z nim związane.
- 84 Ponieważ ponadto Trybunał uwzględnił skargę, którą M. Turco wniósł do Sądu, należy również obciążyć Radę kosztami poniesionymi przez M. Turca w ramach postępowania w pierwszej instancji, zgodnie z żądaniami zgłoszonymi przez niego w skardze.
- 85 Rada ponosi własne koszty związane z postępowaniem w pierwszej instancji.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 23 listopada 2004 r. w sprawie T-84/03 Turco przeciwko Radzie zostaje uchylony w zakresie dotyczącym decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie odmowy udzielenia M. Turcowi dostępu do opinii Służby Prawnej Rady nr 9077/02, dotyczącej projektu dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl**

**w państwach członkowskich i obciążenia M. Turca i Rady kosztami postępowania po połowie.**

- 2) **Stwierdza się nieważność decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie odmowy udzielenia M. Turcowi dostępu do opinii Służby Prawnej Rady nr 9077/02.**
  
- 3) **Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Królestwo Szwecji w ramach postępowania odwoławczego oraz kosztami poniesionymi przez M. Turca w ramach tego postępowania oraz postępowania w pierwszej instancji, w którym zapadł ww. wyrok Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich.**
  
- 4) **Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republika Finlandii, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich ponoszą własne koszty związane z postępowaniem odwoławczym.**
  
- 5) **Rada Unii Europejskiej ponosi własne koszty związane z postępowaniem w pierwszej instancji.**

Podpisy