

WYROK SĄDU (trzecia izba)

z dnia 22 marca 2011 r. \*

W sprawie T-233/09

**Access Info Europe**, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), reprezentowana przez adwokatów O.W. Brouwera oraz J. Blockxa,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej przez Fekete oraz M. Bauera, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Republikę Grecką**, reprezentowaną przez E.M. Mamounę oraz K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: angielski.

oraz przez

**Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej**, reprezentowane przez E. Jenkinson oraz S. Ossowskiego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez L.J. Stratford, barrister,

interwencji,

mającej za przedmiot wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji Rady z dnia 26 lutego 2009 r. o odmowie dostępu do niektórych informacji zawartych w notatce służbowej z dnia 26 listopada 2008 r., odnoszących się do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji,

SĄD (trzecia izba),

w składzie: J. Azizi, prezes, E. Cremona i S. Frimodt Nielsen (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: N. Rosner, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 października 2010 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

### Ramy prawne

<sup>1</sup> Artykuł 255 WE stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z ustępami 2 i 3.

2. Zasady ogólne i ograniczenia, które z uwagi na interes publiczny lub prywatny regulują korzystanie z tego prawa dostępu do dokumentów, są określane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251, w ciągu dwóch lat od wejścia w życie traktatu z Amsterdamu.

3. Każda instytucja wskazana powyżej opracowuje w swoim regulaminie wewnętrznym przepisy szczególne dotyczące dostępu do jej dokumentów”.

- 2 Rozporządzenie (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) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów tych instytucji zgodnie z art. 255 WE.
- 3 Artykuł 4 tego rozporządzenia określa kilka wyjątków od prawa dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji ustanowionego w art. 2 tego rozporządzenia na rzecz każdego obywatela Unii i każdej osoby fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim.
- 4 W szczególności art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„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 naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia [nadrzędny] interes publiczny”.

- 5 Zgodnie z art. 207 ust. 3 WE:

„Rada uchwała swój regulamin wewnętrzny:

W celu zastosowania artykułu 255 ustęp 3 [WE] Rada opracowuje w tym regulaminie warunki publicznego dostępu do dokumentów Rady. W celu wykonania niniejszego ustępu Rada określa przypadki, w jakich powinna być uważana za działającą

w charakterze prawodawcy, aby umożliwić lepszy dostęp do dokumentów w tych przypadkach, przy zachowaniu skuteczności swojego procesu decyzyjnego. W każdym razie, gdy Rada działa jako prawodawca, wyniki i objaśnienia głosowań, jak również oświadczenia wpisywane do protokołu są jawne”.

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

- 6 Pismem z dnia 3 grudnia 2008 r. skarżąca, organizacja Access Info Europe, zwróciła się do Rady Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 o dostęp do notatki służbowej z dnia 26 listopada 2008 r., skierowanej przez sekretariat generalny Rady do utworzonej przez nią grupy roboczej ds. informacji na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji (zwanej dalej „żądanym dokumentem”). W dokumencie tym zgromadzone są propozycje zmian lub poprawek redakcyjnych zgłoszone przez kilka państw członkowskich podczas spotkania grupy roboczej w dniu 25 listopada 2008 r.
  
- 7 Pismem z dnia 17 grudnia 2008 r. Rada przyznała skarżącej częściowy dostęp do żądanego dokumentu. Wersja przekazana skarżącej zawierała wyżej wskazane propozycje, nie pozwalała jednak na identyfikację państwa członkowskiego będącego ich autorem. Uzasadniając odmowę udzielenia tej informacji, Rada wskazała, że jej udostępnienie naruszyłoby proces podejmowania decyzji, a jednocześnie za jej ujawnieniem nie przemawia interes publiczny; pozwoliło to jej zdaniem na zastosowanie wyjątku od prawa dostępu do dokumentu ustanowionego w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

- 8 Pismem z dnia 16 stycznia 2009 r. skarżąca złożyła wniosek potwierdzający na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 9 Decyzją z dnia 26 lutego 2009 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Rada – za pośrednictwem sekretariatu generalnego – podtrzymała odmowę udostępnienia, na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001, fragmentów żądanego dokumentu pozwalających na identyfikację państw członkowskich będących autorami różnych propozycji zgłoszonych podczas posiedzenia grupy roboczej ds. informacji w dniu 25 listopada 2008 r. W związku z przedstawionym przez skarżącą pytaniem o stan postępowania Rada wysłała jej zaskarżoną decyzję pocztą elektroniczną w dniu 3 kwietnia 2009 r. W tym samym dokumencie elektronicznym Rada zaznaczyła również, że odpis zaskarżonej decyzji wysłała jej już wcześniej, przy piśmie z dnia 26 lutego 2009 r.
- 10 W zaskarżonej decyzji Rada – w celu uzasadnienia, że ujawnienie tożsamości autorów różnych propozycji poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji, a jednocześnie nie przemawia za tym interes publiczny – przytacza następujące powody:

„Grupa robocza ds. informacji, organ przygotowawczy Rady odpowiedzialny za wniosek, spotkała się kilkakrotnie w celu dokonania pierwszej analizy wniosku [dotyczącego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przedstawionego przez Komisję w dniu 30 kwietnia 2008 r. w ramach procedury współdecydowania]. W trakcie rozmów delegacje wyraziły swoje wstępne opinie na temat zmian zawartych we wniosku. Rozmowy te nadal znajdują się na wstępnym etapie i nie odnotowano żadnej zbieżności stanowisk ani nie udało się dojść do konkluzji w poruszonych kwestiach. Pisemne uwagi zawarte w żądanym dokumencie dotyczą trzech kwestii szczególnie sensytywnych w kontekście wstępnych rozmów z Radą, które do tej pory nie zostały dogłębnie zbadane przez grupę roboczą ds. informacji. Mając na uwadze okoliczność, że proces podejmowania

decyzji znajduje się jeszcze w fazie początkowej i że sensytywne kwestie poruszone w żądanym dokumencie nie zostały jeszcze dokładnie przedyskutowane, a także, że nie ustalono jeszcze w tych kwestiach wyraźnej linii postępowania, ujawnienie nazw delegacji, od których pochodzą propozycje zawarte w żądanym dokumencie, poważnie zaszkodziłoby skuteczności procesu podejmowania decyzji przez Radę, stwarzając zagrożenie dla jej zdolności do dojścia do porozumienia w tej sprawie, a w szczególności zawęziłoby margines swobody delegacji przy dążeniu do osiągnięcia kompromisu w Radzie.

Ryzyko poważnego zagrożenia dla procesu podejmowania decyzji przez Radę jest bowiem racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne. Gdyby konieczne było pełne ujawnienie dokumentów zawierających wyrażony na piśmie punkt widzenia delegacji w szczególnie sensytywnych kwestiach w trakcie procesu podejmowania decyzji, dla niektórych delegacji oznaczałoby to zachętę do zaprzestania wyrażania swoich opinii na piśmie i do poprzestania na ustnej wymianie poglądów z Radą i jej organami przygotowawczymi, co nie wiązałoby się ze sporządzaniem dokumentów na piśmie. Sytuacja taka byłaby wyraźnie szkodliwa dla skuteczności wewnętrznego procesu podejmowania decyzji przez Radę, prowadząc do złożonych dyskusji na temat projektu aktu, byłaby szkodliwa także dla ogólnej przejrzystości procesu podejmowania decyzji przez Radę.

Rada wyważyła z jednej strony interes publiczny związany z jej wewnętrznym procesem podejmowania decyzji, a z drugiej strony interes publiczny w zwiększaniu przejrzystości, która stanowi gwarancję silniejszej legitymacji instytucji Unii Europejskiej oraz ich większej odpowiedzialności wobec obywateli, w szczególności gdy występują w roli prawodawcy. To właśnie w wyniku takiego wyważenia sekretariat generalny postanowił, w odpowiedzi na pierwotny wniosek, ujawnić treść żądanego dokumentu, lecz po usunięciu z niego nazw zainteresowanych delegacji. Takie rozwiązanie pozwała z jednej strony na to, by obywatele mogli zapoznać się – zgodnie z zasadami

demokratycznymi – z informacjami, na których opiera się projekt aktu prawnego, nad którym obraduje Rada, a z drugiej strony – na zachowanie skuteczności procesu podejmowania decyzji przez Radę zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 207 ust. 3 WE.

Rada rozważyła także możliwość dokonania przez poszczególne delegacje oceny, czy nazwy zainteresowanych państw członkowskich mogą zostać ujawnione. Możliwość tę jednak odrzucono, gdyż mogłaby prowadzić do nadzwyczaj dowolnej oceny, która sama w sobie mogłaby zostać zakwestionowana. Przyjęte rozwiązanie nie stoi oczywiście na przeszkodzie temu, by zainteresowane delegacje mogły wyrazić publicznie swoje stanowisko w sposób, jaki im odpowiada”.

### **Przebieg postępowania i żądania stron**

- 11 W dniu 12 czerwca 2009 r. skarżąca wniosła do Sądu niniejszą skargę.
- 12 Na mocy postanowienia prezesa drugiej izby Sądu z dnia 23 listopada 2009 r. Republika Grecka oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dopuszczone zostały do udziału w sprawie na poparcie żądań Rady.
- 13 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) zdecydował o otwarciu procedury ustnej. W ramach środków organizacji postępowania Rada została wezwana do udzielenia odpowiedzi na kilka pytań oraz przedłożenia różnych dokumentów Rady dotyczących wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów przedstawionego przez Komisję w dniu 30 kwietnia 2008 r., które są publicznie dostępne na tym etapie procedury prawodawczej.



- 14 Pismem z dnia 29 lipca 2010 r. Rada przedłożyła odpowiedzi na pytania Sądu oraz żądane dokumenty, do których skarżąca miała możliwość odnieść się na rozprawie.
- 15 Na rozprawie, która odbyła się w dniu 6 października 2010 r., wysłuchano wystąpień stron i ich odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd.
- 16 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
  - obciążenie Rady kosztami postępowania poniesionymi przez nią, a także przez interwenientów.
- 17 Rada wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej;
  - tytułem żądania ewentualnego, oddalenie skargi jako bezzasadnej;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

18 Republika Grecka wnosi do Sądu o oddalenie skargi.

19 Zjednoczone Królestwo wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

## **Co do prawa**

*W przedmiocie dopuszczalności*

W przedmiocie rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi

— Argumenty stron

20 Rada podnosi, że skarga jest oczywiście niedopuszczalna, ponieważ została wniesiona po terminie. Termin do wniesienia skargi przewidziany w art. 230 akapit piąty WE

nie rozpoczął jej zdaniem biegu w dniu 3 kwietnia 2009 r., tj. w dniu, kiedy zaskarżona decyzja została doręczona pocztą elektroniczną, lecz w dniu 26 lutego, kiedy to Rada wysłała jej decyzję pocztą zwykłą. W niniejszej sprawie, jak podaje Rada, decyzja została przez nią przyjęta w dniu 26 lutego 2009 r. Pismo przewodnie do tej decyzji zostało sporządzone i podpisane tego samego dnia, następnie zarejestrowane w biurze podawczym i natychmiast wysłane przesyłką zwykłą niepoleconą na adres wskazany przez skarżącą. W ciągu ośmiu lat stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 Radzie ani razu nie zasygnalizowano zaginięcia przesyłki. Rada ma zatem wszelkie podstawy, by sądzić, że zaskarżona decyzja dotarła do skarżącej. W konsekwencji termin do wniesienia skargi, który rozpoczął bieg w dniu 26 lutego 2009 r., upłynął w dniu 6 maja 2009 r., tzn. po upływie okresu dwóch miesięcy przedłużonego o dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość zgodnie z art. 102 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem. Skarga została zatem wniesiona po terminie, gdyż złożono ją w dniu 12 czerwca 2009 r., to jest ponad pięć tygodni po upływie terminu.

- 21 Na wypadek gdyby prawidłowości doręczenia nie można było w sposób pewny wykazać, Rada zauważa, że skarżąca miała możliwość zapoznania się ze sporną decyzją poczynawszy od dnia 26 lutego 2009 r. W niniejszej sprawie projekt odpowiedzi na wniosek potwierdzający był publicznie dostępny od dnia 20 lutego 2009 r. poprzez elektroniczny rejestr dokumentów Rady. Ten projekt został zresztą przekazany skarżącej w odpowiedzi na jej wniosek z dnia 2 marca 2009 r., podczas gdy dokumenty dotyczące przyjęcia tego projektu były publicznie dostępne od dnia 26 lutego 2009 r. Czekając miesiąc, do dnia 3 kwietnia 2009 r., z wnioskiem o doręczenie dokumentu przyjętego na podstawie projektu odpowiedzi doręczonej w dniu 2 marca, skarżąca nie przestrzegła tego, co zdaniem Rady jest rozsądnym terminem do zapoznania się z zaskarżoną decyzją.

- 22 Skarżąca twierdzi, że nie otrzymała pisma Rady informującego o zaskarżonej decyzji przed dniem 3 kwietnia 2009 r., to jest dniem, kiedy doręczono jej zaskarżoną decyzję pocztą elektroniczną. Odnośnie do twierdzenia, jakoby mogła powziąć wiadomość o zaskarżonej decyzji, dokonując sprawdzeń w publicznym rejestrze Rady, skarżąca

podkreśla, że rejestr, o którym wspomina Rada, zawiera jedynie szkic odpowiedzi, a nie dokument końcowy.

— Ocena Sądu

- <sup>23</sup> Zgodnie z art. 230 akapit piąty WE skarga o stwierdzenie nieważności powinna być wniesiona w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie.
- <sup>24</sup> Zgodnie z art. 102 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem termin ten należy przedłużyć o dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość.
- <sup>25</sup> Z art. 254 ust. 3 WE wynika ponadto, że decyzje są notyfikowane ich adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.
- <sup>26</sup> W niniejszej sprawie poza sporem jest, że zaskarżona decyzja została doręczona skarżącej przez Radę w dniu 3 kwietnia 2009 r. Decyzja ta stanowiła załącznik do e-maila Rady, w którym sekretariat Rady udzielał odpowiedzi na e-maila skarżącej domagającej się informacji o stanie procedury. Skarżąca potwierdza, iż powzięła wiadomość o tej odpowiedzi w dniu 3 kwietnia 2009 r., co pozwala na ustalenie faktu doręczenia zaskarżonej decyzji adresatowi w rozumieniu traktatu.

27 Wniosku takiego nie podważa argumentacja Rady zmierzająca do wykazania, że doręczenie zaskarżonej decyzji skarżącej nastąpiło w dniu 26 lutego 2009 r. Rada bowiem nie jest w stanie udowodnić, że pismo, które – jak twierdzi – wysłała skarżącej, rzeczywiście dotarło do adresata przed dniem 3 kwietnia 2009 r. Rada przyznaje zresztą, że wysłała zaskarżoną decyzję „pocztą zwykłą”, co nie pozwala na wykazanie, że zostało ono otrzymane, a tym bardziej – daty otrzymania tego pisma przez adresata w Hiszpanii. Wobec braku przesyłki poleconej za potwierdzeniem odbioru, faksu lub e-maila za potwierdzeniem odbioru, twierdzenie Rady, że jej odpowiedź wysłana w dniu 26 lutego 2009 r. dotarła do skarżącej tego samego dnia lub krótko potem, nie zostało udowodnione. Termin do wniesienia skargi rozpoczął więc bieg w dniu 3 kwietnia 2009 r., to jest w dniu, w którym Rada doręczyła skarżącej zaskarżoną decyzję pocztą elektroniczną.

28 Ponadto, jeżeli chodzi o argument Rady, zgodnie z którym skarżąca powzięła wiadomość o treści zaskarżonej decyzji poprzez zapoznanie się z projektem odpowiedzi potwierdzającej w dniu 2 marca 2009 r., należy przypomnieć, że – jak wynika z samego brzmienia art. 230 akapit piąty WE – kryterium daty powzięcia wiadomości o zaskarżonym akcie jako początku biegu terminu do wniesienia skargi ma charakter subsydiarny w stosunku do daty publikacji lub doręczenia (zob. wyrok Sądu z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie T-190/00 Regione Siciliana przeciwko Komisji, Rec. s. II-5015, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). W konsekwencji, nawet przy założeniu, że data powzięcia przez skarżącą wiadomości o zaskarżonej decyzji została by wykazana, nie można byłoby jej uznać za początek biegu terminu do wniesienia skargi, jako że w niniejszej sprawie decyzja została skarżącej doręczona w rozumieniu art. 254 ust. 3 WE w dniu 3 kwietnia 2009 r. Wobec istnienia doręczenia adresatowi dla celów obliczenia terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE, to tę datę należy uwzględnić, a nie datę powzięcia wiadomości, która jest brana pod uwagę subsydiarnie, w braku doręczenia. W każdym razie, jeżeli chodzi o wykazanie samego powzięcia wiadomości, poza sporem między stronami jest, że jedynym dokumentem dostępnym w publicznym rejestrze Rady jest projekt decyzji, a nie decyzja. Skarżąca nie miała więc możliwości zapoznać się z treścią

i uzasadnieniem aktu, w którym ustosunkowano się do jej wniosku potwierdzającego w świetle rozporządzenia nr 1049/2001.

- 29 W konsekwencji, skoro skarga została złożona w sekretariacie Sądu w dniu 12 czerwca 2009 r., to jest w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia doręczenia decyzji, wydłużonym o ryczałtowy termin dziesięciu dni, skarga ta nie została wniesiona po terminie. Podniesiony przez Radę zarzut niedopuszczalności dotyczący tej kwestii należy więc oddalić.

W przedmiocie interesu skarżącej w uzyskaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji

- 30 W odpowiedzi na skargę Rada wskazuje, że pełna wersja żądanego dokumentu jest publicznie dostępna na stronie internetowej organizacji Statewatch od dnia 26 listopada 2008 r. W odpowiedzi na pytania zadane jej w ramach środków organizacji postępowania Rada doprecyzowała, pod jakim adresem elektronicznym możliwe było uzyskanie dostępu do tej wersji. Powołała się także na sprawozdanie House of Lords Select Committee on the European Union (komisji specjalnej ds. Unii Europejskiej Izby Lordów, Zjednoczone Królestwo), zwanej dalej „komisją ds. Unii Europejskiej”) dotyczące stanowiska Zjednoczonego Królestwa na temat propozycji przeglądu rozporządzenia nr 1049/2001, zawierające sprawozdanie ze spotkania zorganizowanego w dniu 18 marca 2009 r. z przedstawicielami rządu Zjednoczonego Królestwa, w trakcie którego zostały podniesione konsekwencje ww. ujawnienia. Na rozprawie Rada wskazała, że nawet jeżeli nieuprawnione ujawnienie pełnej wersji żądanego dokumentu przez organizację Statewatch nastąpiło bardzo szybko, to jest, zdaniem Rady, w końcu listopada 2008 r., nie wiedziała ona o tym fakcie w czasie, gdy wydawała pierwotną decyzję z dnia 17 grudnia 2008 r. oraz decyzję potwierdzającą z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie wniosku o dostęp złożonego przez skarżącą.

- 31 Skarżąca w replice zauważa, że nie знаła pełnej wersji żądanego dokumentu w czasie, gdy składała wniosek o dostęp do dokumentów. Na rozprawie skarżąca wskazała także, iż mogła powziąć wiadomość o pełnej wersji żądanego dokumentu w maju lub czerwcu 2009 r., w następstwie rozmów z innymi stowarzyszeniami zainteresowanymi kwestiami przejrzystości. W związku z tym ujawnieniem skarżąca obecnie dysponuje kopią pełnej wersji dokumentu, którego dotyczył wniosek do Rady.
- 32 W tym kontekście możliwe byłoby twierdzenie, że zaskarżona decyzja realnie nie dotyczy skarżącej, skoro posiada już ona informacje, których ujawnienia żądała, a zatem – że nie może już powoływać się na istnienie wystarczającego interesu w uzyskaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.
- 33 W tej kwestii należy przypomnieć, że biorąc pod uwagę przedmiot skargi, skarżący musi mieć interes prawny na etapie wniesienia skargi, i to pod rygorem odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej. Zarówno przedmiot skargi, jak i interes prawny muszą istnieć, pod rygorem umorzenia postępowania, do momentu wydania orzeczenia sądowego, co oznacza, że skarga powinna w efekcie móc doprowadzić do poprawy sytuacji skarżącego. Jeżeli w trakcie postępowania interes prawny skarżącego przestanie istnieć, to orzeczenie Sądu co do istoty sprawy nie może doprowadzić do poprawy jego sytuacji (zob. wyrok Trybunału z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-362/05 P Wunenburger przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4333, pkt 42, 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 W niniejszej sprawie ujawnienie pełnej wersji żądanego dokumentu na stronie internetowej organizacji Statewatch poczynając od końca roku 2008, podobnie jak powzięcie wiadomości o treści tej wersji przez skarżącą w maju lub czerwcu 2009 r., nie pozwalają na uznanie, że nie ma ona lub już nie ma interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, a to z przyczyn wyłożonych poniżej.

35 Po pierwsze, z punktu widzenia zasad, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że skarżący zachowuje interes w żądaniu stwierdzenia nieważności aktu instytucji, by uniknąć sytuacji, w której podnoszona niezgodność z prawem mogłaby powtórzyć się w przyszłości. Ten interes prawny wynika z art. 266 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z którym w przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału. Jednakże ten interes prawny istnieje tylko wtedy, gdy do zarzucanej niezgodności z prawem może dojść ponownie w przyszłości, niezależnie od okoliczności faktycznych sprawy, której dotyczy skarga wniesiona przez skarżącego (zob. ww. wyrok w sprawie Wunenburger przeciwko Komisji, pkt 50–52 i przytoczone tam orzecznictwo). Tak właśnie jest w niniejszej sprawie, ponieważ, z jednej strony, niezgodność z prawem zarzucana przez skarżącą związana jest z interpretacją jednego z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, którą z dużym prawdopodobieństwem Rada może powtórzyć przy okazji rozpatrywania kolejnego wniosku, a z drugiej strony skarżąca, jako organizacja, której celem jest wspieranie przejrzystości w Unii Europejskiej, może w przyszłości składać analogiczne wnioski o dostęp, dotyczące tego samego rodzaju dokumentów.

36 Po drugie, należy zauważyć, że autorem ujawnienia skarżącej spornych informacji jest nie Rada, która przyznałaby w ten sposób istnienie interesu publicznego w ujawnieniu takich informacji, lecz osoba trzecia, która nie przestrzegała uregulowań mających zastosowanie do publicznego dostępu do dokumentów Rady. Skarżąca w tej kwestii wskazuje, że w chwili składania wniosku pierwotnego i wniosku potwierdzającego o dostęp do dokumentów nie wiedziała o tym, że informacje te były dostępne na stronie internetowej organizacji Statewatch, a Rada dodaje, że w chwili udzielania odpowiedzi na te wnioski znajdowała się w takiej samej sytuacji. Ani skarżąca, ani Rada nie wiedziały więc o tym fakcie w czasie, gdy toczyła się procedura administracyjna zakończona wydaniem zaskarżonej decyzji. Skarżąca ma więc prawo oczekiwać od Sądu rozstrzygnięcia w przedmiocie tej, niekorzystnej dla niej, decyzji, ponieważ chodzi tu o jedyną decyzję, która została jej do tej chwili doręczona i która przyznaje jej jedynie częściowy dostęp do żadanego dokumentu na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001. Zachowanie organizacji Statewatch nie ma znaczenia dla oceny interesu skarżącej w uzyskaniu stwierdzenia nieważności takiej decyzji (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 17 czerwca 1998 r.



w sprawie T-174/95 Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie, Rec. s. II-2289, pkt 69, w której skarżąca była już w posiadaniu niektórych dokumentów żądanych od Rady, które zostały jej przekazane przez właściwe organy państwa członkowskiego).

- <sup>37</sup> Z powyższych rozważań wynika, że skarżąca, nawet jeżeli mogła uzyskać treść informacji, do których dostępu Rada jej odmówiła, posiada interes prawny w uzyskaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

### *Co do istoty*

- <sup>38</sup> Na poparcie skargi skarżąca podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Podstawą drugiego zarzutu jest brak uzasadnienia. Należy zacząć od zbadania pierwszego zarzutu skargi.

### Argumenty stron

- <sup>39</sup> Skarżąca przypomina, że rozporządzenie nr 1049/2001 ma na celu zapewnienie obywatelom bliższego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji oraz możliwie największego prawa do publicznego dostępu do dokumentów, w szczególności w przypadkach gdy instytucje sprawują władzę ustawodawczą. Publiczny dostęp do dokumentów stanowi jej zdaniem zasadę, a odmowa dostępu – wyjątek, który powinien być interpretowany zawężająco.

40 Jeżeli chodzi o twierdzenie, jakoby margines swobody delegacji uległ zawężeniu, gdyby zostały one zidentyfikowane, skarżąca podnosi, że w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji nie zawarto żadnego wyjaśnienia na poparcie tej tezy. Delegacje zgłaszają opinie i poprawki, które pozwalają Radzie na sformułowanie swego stanowiska. Publiczny dostęp do tych stanowisk pozwoliłby więc państwowym członkowskim i instytucjom na wzięcie odpowiedzialności wobec obywateli. Nawet przy założeniu, że zidentyfikowanie delegacji naraża je na ryzyko zewnętrznych nacisków, ryzyko to nie wystarczy, by uzasadnić zastosowanie przytoczonego wyjątku, ponieważ jest nierozzerwalnie związane z wymogiem odpowiedzialności i zasadą uczestnictwa obywateli, leżących u podstaw rozporządzenia nr 1049/2001. Odnośnie do krystalizacji stanowisk, na którą powołuje się Rada, skarżąca przypomina, że zwykle twierdzenie o zaistnieniu szkody nie wystarczy, by ją udowodnić. Rada nie wykazała jej zdaniem, w jaki sposób ujawnienie żądanego dokumentu na stronie internetowej organizacji Statewatch miało zaszkodzić zaufaniu delegacji. Ponadto jedyną okolicznością, w której konieczne byłoby zachowanie poufności stanowiska delegacji, byłaby sytuacja, w której delegacja prowadziłaby podwójną grę i zajmowałaby inne stanowisko podczas posiedzeń Rady, a inne, wypowiadając się publicznie, w tym również wobec własnych obywateli. Nie taki jest zaś cel rozporządzenia nr 1049/2001.

41 Co się tyczy twierdzenia, że stanowiska delegacji – w razie gdyby były one zidentyfikowane – nie byłyby dłużej przedstawiane na piśmie, skarżąca podkreśla, że co do zasady wszystko, co zostało powiedziane lub napisane w trakcie fazy przygotowującej przyjęcie aktu prawnego, powinno zostać publicznie udostępnione w celach informacyjnych i kontrolnych. W niniejszej sprawie ewentualne negatywne skutki ujawnienia tożsamości autorów propozycji byłyby jedynie marginalne. Nic nie uzasadnia twierdzenia, że takie ujawnienie odwiodłoby delegacje od przedstawienia ich opinii na piśmie.

42 Jeżeli chodzi o istnienie nadrzędnego interesu ogólnego, skarżąca podnosi, że nawet jeżeli proces podejmowania decyzji zostałby naruszony z przyczyn wskazanych

w zaskarżonej decyzji, interes ten uzasadnia identyfikację delegacji krajowych. Interes publiczny w ujawnieniu nie ogranicza się do możliwości kontrolowania państw członkowskich lub Rady, lecz obejmuje też możliwość uczestniczenia przez obywateli w procesie prawodawczym. Nie jest więc wystarczające upublicznienie stanowisk zajętych przez delegacje bez ich zidentyfikowania.

- 43 Rada, w celu poparcia twierdzenia, zgodnie z którym publiczny dostęp do tych części żądanego dokumentu, które nie zostały udostępnione, zawęziłby margines swobody delegacji, podkreśla, że art. 255 WE oraz rozporządzenie nr 1049/2001 nie wymagają, by proces prawodawczy był w pełni przejrzysty. Przepisy stosowane przez Radę w zakresie publicznego dostępu do dokumentów prawodawczych uwzględniają raczej równowagę, o której mowa w art. 207 ust. 3 WE, między lepszym publicznym dostępem do dokumentów a ochroną swojego procesu podejmowania decyzji. Regulamin wewnętrzny Rady określa przypadki, w których działa ona w charakterze prawodawcy [art. 7 decyzji Rady 2006/683/WE, Euratom z dnia 15 września 2006 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego Rady (Dz.U. L 285, s. 47, zwanego dalej „regulaminem wewnętrznym”)] oraz które dokumenty prawodawcze są bezpośrednio publicznie dostępne (art. 11 ust. 5 i 6 załącznika II do regulaminu wewnętrznego). Po przyjęciu aktu prawodawczego dokumenty zawierające indywidualne stanowiska delegacji są bezpośrednio publicznie dostępne (zob. art. 11 ust. 6 załącznika II do regulaminu wewnętrznego). Jeżeli dyskusje jeszcze trwają, treść dokumentów również jest publicznie dostępna, z wyjątkiem nazw delegacji zgłaszających poprawki oraz stron, których dotyczą wyjątki przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. wytyczne Coreper z dnia 8 marca 2002 r. w sprawie niektórych zasadniczych kwestii wynikających ze stosowania rozporządzenia nr 1049/2001). O ile delegacje wiedzą, że treść ich stanowisk w przedmiocie materiału prawodawczego zostanie podana do publicznej wiadomości w trakcie badania, to oczekują jednak, że ich nazwa pozostanie nieujawniona do czasu przyjęcia aktu prawodawczego. Czuwanie nad nieujawnieniem ich nazw służy zdaniem Rady zachowaniu marginesu swobody delegacji w trakcie wstępnych dyskusji na temat propozycji Komisji. Publiczne udostępnienie całości wypowiedzi pisemnych w ramach trwającej procedury prawodawczej spetyfikowałoby stanowiska delegacji, ponieważ dysponowałyby mniejszym marginesem swobody w celu zmiany swego stanowiska podczas dyskusji i uzasadnienia wobec

opinii publicznej kompromisowego rozwiązania, jakie mogłoby być rozbieżne z ich pierwotnym stanowiskiem, a to poważnie zagroziłoby osiągnięciu kompromisu.

44 W odpowiedzi na zarzut dotyczący braku dowodów pozwalających na wykazanie, w jaki sposób ujawnienie nazw delegacji mogłoby poważnie naruszyć trwający proces podejmowania decyzji, Rada – popierana przez Republikę Grecką i Zjednoczone Królestwo – utrzymuje, że to poważne naruszenie zostało wystarczająco wykazane w zaskarżonej decyzji, w szczególności jeżeli chodzi o istnienie ryzyka racjonalnie przewidywalnego, a nie czysto hipotetycznego. Po pierwsze z zaskarżonej decyzji wynika, że dyskusje toczące się w ramach Rady na temat wniosku Komisji były uważane za szczególnie sensytywne. Przegląd prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów, postrzeganego przez wielu jako prawo podstawowe, wzbudził znaczne zainteresowanie opinii publicznej. Niektóre stanowiska zajęte w ramach tego przeglądu spotkały się z wrogim przyjęciem przez media, co z kolei spowodowało ożywioną krytykę opinii publicznej. Po drugie grupa robocza nie zajęła się jeszcze propozycjami delegacji. Presja opinii publicznej może więc mieć wpływ na zdolność delegacji do swobodnego przedstawienia i obrony ich wstępnych stanowisk i w konsekwencji zafałszować debaty w ramach Rady. Gdyby delegacje zostały pozbawione możliwości spokojnego zbadania, w ramach Rady, sensytywnych i kontrowersyjnych kwestii związanych z rozporządzeniem nr 1049/2001, Rada miałaby trudności z przyspieszeniem przeglądu tekstu. Wstępne stanowiska zaprezentowane przez delegacje na poziomie technicznym niekoniecznie odpowiadają stanowisku bronionemu przez państwo członkowskie na późniejszym etapie procedury. W tych okolicznościach ujawnienie wstępnych stanowisk mogłoby stanowić przeszkodę dla prowadzenia otwartej debaty w ramach Rady i być przyczyną nieporozumień.

45 Na poparcie zawartego w zaskarżonej decyzji twierdzenia, że identyfikacja delegacji, które przedstawiły propozycje, skłaniałaby je ku nieprzedstawianiu ich stanowisk na piśmie, Rada podaje, że w następstwie nieuprawnionego ujawnienia żadanego dokumentu na stronie internetowej przez organizację Statewatch, możliwe jest zmierzenie

bezpośredniej szkody wyrządzonej procesowi podejmowania decyzji w takim przypadku. W niniejszej sprawie rozpowszechnienie żądanego dokumentu zaszkodziło, zdaniem Rady, zaufaniu w ramach grupy roboczej i delegacje stały się nadzwyczaj ostrożne, jeżeli chodzi o pisemne udostępnianie swoich stanowisk, w szczególności tych, które mogłyby wzbudzić publiczną krytykę lub kontrowersje. Badanie propozycji prawodawczej nie może odbywać się jedynie na podstawie zwykłej wymiany ustnych opinii między delegacjami. Gdyby delegacje powstrzymywały się przed przedstawianiem swoich stanowisk na piśmie, obywatele nie mieliby możliwości sprawowania kontroli nad tymi stanowiskami z tej jedynie przyczyny, że nie istniałby właściwy dokument, co poważnie zaszkodziłoby zasadzie przejrzystości.

46 W odpowiedzi na zarzut dotyczący konieczności wykazania szkody konkretnie wyrządzonej procesowi podejmowania decyzji z powodu ujawnienia pełnej wersji żądanego dokumentu na stronie internetowej organizacji Statewatch, Rada – popierana przez Republikę Grecką i Zjednoczone Królestwo – przypomina, że propozycja Komisji została przedłożona dwóm podmiotom władzy prawodawczej w dniu 30 kwietnia 2008 r. Materiały prawodawcze są jeszcze na etapie pierwszego czytania. W oczekiwaniu na zakończenie pierwszego czytania w Parlamencie dyskusje w ramach Rady ograniczone są do wstępnej wymiany stanowisk na poziomie technicznym w ramach organów przygotowawczych, bez bezpośredniej perspektywy przeniesienia negocjacji na temat materiału prawodawczego na poziom polityczny, gdzie Rada mogłaby określić swoje stanowisko w przedmiocie wniosku Komisji. Widoczna jest, zdaniem Rady, nietypowa powolność procesu prawodawczego, ponieważ przyjęcie aktów prawodawczych zgodnie z procedurą współdecydowania w pierwszym czytaniu zajmuje przeciętnie 16,2 miesiąca. Brak postępu w procesie prawodawczym świadczy jej zdaniem o szczególnie sensytywnym i kontrowersyjnym charakterze tej sprawy oraz o tym, że osiągnięcie zbieżności między różnymi stanowiskami jest rzeczywiście trudne.

47 Jeżeli chodzi o istnienie nadrzędnego interesu publicznego, Rada przypomina, że jej odmowa zidentyfikowania delegacji w ramach trwającej procedury prawodawczej nie jest przeszkodą dla kontroli nad rządami sprawowanej przez obywateli w państwach członkowskich. Interes w tym, by rządy były odpowiedzialne za przyjmowane przez

siebie stanowiska dotyczące propozycji prawodawczej, nie może stanowić nadrzędnego interesu w rozumieniu rozporządzenia. Ponadto Zjednoczone Królestwo uważa, że ogólne wnioski co do przejrzystości to za mało, by zaistniał ogólny interes publiczny uzasadniający ujawnienie.

## Odpowiedzi na pisemne pytania Sądu

- 48 W ramach środków organizacji postępowania Sąd zadał Radzie pisemne pytania dotyczące, w szczególności, zawartego w odpowiedzi na skargę twierdzenia, zgodnie z którym od dnia 26 listopada 2008 r. pełna wersja żadanego dokumentu jest dostępna na stronie internetowej organizacji Statewatch, co pozwala jej na „zmierzenie bezpośredniej szkody wyrządzonej procesowi podejmowania decyzji przez publiczny dostęp do ogółu stanowisk delegacji znajdujących się w żądanym dokumencie”. W odpowiedzi na pierwsze pytanie zadane w ramach środków organizacji postępowania Rada wskazała – co następuje – w celu bardziej dokładnego i konkretnego wyjaśnienia, w jaki sposób identyfikacja delegacji, które zgłosiły propozycje zawarte w żądanym dokumencie, stanowi poważne naruszenie jej procesu podejmowania decyzji.
- 49 Po pierwsze, Rada podnosi, że od czasu ujawnienia pełnej wersji żadanego dokumentu jej sekretariat generalny udostępnił jedynie cztery dokumenty zawierające pisemne propozycje delegacji dotyczące omawianej procedury prawodawczej, to jest dokumenty nr 8778/09 z dnia 17 kwietnia 2009 r., nr 9716/09 z dnia 11 maja 2009 r., nr 10443/09 z dnia 27 maja 2009 r. i nr 11065/09 z dnia 16 czerwca 2009 r. W tej kwestii Rada stwierdza, że wszystkie propozycje zawarte w tych dokumentach mają na celu zmianę wniosku Komisji w kierunku większej przejrzystości. Od czasu ujawnienia dokonanego przez organizację Statewatch nie zgłoszono ani jednej propozycji przeciwnej tej zasadzie. Tymczasem, zdaniem Rady, nie można uznać, że wszystkie

delegacje są przychylne większej przejrzystości we wszystkich kwestiach badanych w ramach grupy roboczej. Wskazywałyby na to fakt, że delegacje nie wypracowały jeszcze między sobą zbieżnego poglądu w przedmiocie stanowiska Rady w sprawie wniosku prawodawczego. Rada uważa zatem, że delegacje, których stanowiska mogłyby mieć oddźwięk w opinii publicznej z uwagi na ich wrogość wobec przejrzystości, od czasu ujawnienia pełnej wersji dokumentu na stronie internetowej organizacji Statewatch powstrzymywały się od przedstawienia swoich stanowisk na piśmie.

- 50 Po drugie, w celu wykazania poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji, Rada powołuje się na wypowiedzi przedstawicieli rządu Zjednoczonego Królestwa przed komisją ds. Unii Europejskiej w przedmiocie stanu debaty w Radzie na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów. W odpowiedzi na pytanie o „użyteczność” ujawnienia przez organizację Statewatch informacji o postępie dyskusji w Radzie, jeden z przedstawicieli Zjednoczonego Królestwa w szczególności zauważył, że żądany dokument był „chwilowy” i niekoniecznie odzwierciedlał spójność negocjacji. Przedstawiciel ten dodał, że nie jest pewne, czy fakt wyjmowania z kontekstu wypowiedzi i stanowisk państw członkowskich jest w jakiegokolwiek mierze użyteczne. Jego zdaniem powoduje to niezrozumiałość. Dodał też, że problemem jest ustalenie, w jakim zakresie państwa członkowskie mogą być szczerze czy otwarte, jeżeli obawiają się, że w każdej chwili ich rozważania w tej materii mogą zostać ujawnione. Zdaniem Rady wyraźnie z tego wynika, że ujawnienie pełnej wersji żadanego dokumentu odbiło się niekorzystnie na szczerości i wyczerpującym charakterze dyskusji w grupie roboczej Rady, nie pozwalając delegacjom na rozważanie różnych rozwiązań czy zmian w celu osiągnięcia zbieżności stanowisk w najbardziej kontrowersyjnych kwestiach.

- 51 Po trzecie, Rada wskazuje, że zakres szczegółowości sprawozdań sekretariatu generalnego na temat stanu debaty dotyczącej materiału prawodawczego w grupie roboczej Rady zmieniał się z upływem czasu. O ile pierwsze sprawozdanie z dnia 26 stycznia

2009 r., znajdujące się w dokumencie nr 5671/09 zawierało nazwy delegacji będących autorami uwag i sugestii w przedmiocie wniosku Komisji, to ostatecznie sprawozdanie, z dnia 22 lipca 2009 r., będące przedmiotem dokumentu nr 10859/1/09 REV 1 już nie wskazuje dokładnie, które delegacje były autorami uwag i sugestii zgłaszanych ustnie na posiedzeniach grupy, lecz używa wyrażen: „pewna liczba delegacji”, „inne delegacje”, „wiele delegacji”, bez identyfikowania odnośnych delegacji. W tym stanie rzeczy bezpośredni wpływ nieuprawnionego ujawnienia pełnej wersji żądanego dokumentu na wyczerpujący charakter dokumentów przygotowawczych opracowywanych jako część omawianego materiału prawodawczego może być wyraźnie zmierzony. Skoro dokumenty przygotowawcze są przede wszystkim narzędziem pracy Rady, pozwalającym jej na zdanie sprawy ze stanu zaawansowania prac związanych z danym procesem podejmowania decyzji, a w konsekwencji na ułatwienie dalszego toku prac w danej sprawie, jest nadzwyczaj ważne, by były one możliwie najbardziej kompletne. Gdyby – czego ilustracją jest niniejszy przypadek – Rada powinna brać pod uwagę ryzyko nieuprawnionego ujawnienia, bez wątpienia miałyby to wpływ na sposób redagowania dokumentów przygotowawczych, a informacje sensytywne – takie jak przywołane powyżej – nie byłyby w nich dłużej zawierane. Dokumenty przygotowawcze nie mogłyby zatem dłużej spełniać swojej głównej roli.

52 W odpowiedzi na drugie z pytań zadanych w ramach środków organizacji postępowania, w którym Sąd wzywał Radę do wskazania, czego dotyczyły szczególnie sensytywne kwestie poruszane w propozycjach delegacji państw członkowskich zawarte w żądanym dokumencie i czym kwestie te mogły się różnić od kwestii, jakie mogą pojawić się w ramach klasycznego procesu prawodawczego, gdy na wstępnym etapie dyskusji mogą być rozważane różne możliwości, Rada wskazała, że sensytywny charakter żądanego dokumentu wynika z jego statusu i treści.

53 Odnosnie do statusu żądanego dokumentu Rada przypomina, że do dnia przyjęcia zaskarżonej decyzji pisemne wypowiedzi zawarte w zaskarżonym dokumencie nie



były przedmiotem dogłębnej debaty w grupie roboczej Rady. Mając na uwadze również i to, że propozycje zawarte w żądanym dokumencie mają na celu wzmocnienie wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001, należałoby zasadnie oczekiwać, że zewnętrzna presja grup działających w dziedzinie przejrzystości będzie miała szczególnie negatywny wpływ na zdolność delegacji do swobodnej prezentacji i obrony ich wstępnych stanowisk i że w konsekwencji zaszkodzi szczerości dyskusji w Radzie.

- 54 Jeżeli chodzi o treść żądanego dokumentu, Rada wskazuje, że zawiera on propozycje mające na celu wzmocnienie ochrony opinii prawnych postępowań w sprawie naruszenia oraz danych osobowych poprzez ustanowienie wyłączenia z zakresu zastosowania proponowanego rozporządzenia oraz wzmocnienie wyjątków przewidzianych w obecnie obowiązującym rozporządzeniu. Zdaniem Rady propozycje te są szczególnie kontrowersyjne nie tylko dlatego, że mogą podlegać krytyce z tego powodu, że ograniczają zasadę możliwie najszerzego dostępu do dokumentów, a także dlatego, że mogą zostać uznane za ograniczające szeroką wykładnię stosowaną przez sąd Unii w stosunku do zasady przejrzystości. Propozycje te byłyby więc nadzwyczaj trudne do obrony wobec opinii publicznej, w szczególności gdyby zostały wyjęte z ich kontekstu prawodawczego.

## Ocena Sądu

- 55 Mając na względzie cele rozporządzenia nr 1049/2001, w szczególności okoliczność – przypomnianą w jego motywie 2 – że prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji wiąże się z ich demokratycznym charakterem, a także fakt, że celem rozporządzenia, jak wskazano w jego motywie 4 oraz art. 1, jest zapewnienie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów, wyjątki od tego prawa, wymienione w art. 4 rozporządzenia, powinny być interpretowane i stosowane w sposób ścisły

(wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-64/05 P Szwecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11389, pkt 66).

- 56 Usankcjonowanie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów oznacza więc, że opinia publiczna ma prawo do tego, by została wobec niej ujawniona pełna treść żądanych dokumentów, a ograniczenie tego prawa może nastąpić jedynie w drodze ścisłego zastosowania wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nr 1049/2001. Jeżeli tylko jedna część żądanego dokumentu objęta jest wyjątkiem, pozostałe części tego dokumentu podlegają ujawnieniu. To w takich okolicznościach przejrzystość pozwala na zapewnienie obywatelom bliższego uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji, a także silniejszej legitymacji, większej skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym.
- 57 Jak orzekł Trybunał, 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 takim przypadku. Przejrzystość w tych kwestiach przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie ogółu informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Możliwość bowiem poznania przez obywateli podstaw działań prawodawczych jest warunkiem skutecznego wykonywania przez nich ich demokratycznych praw (wyrok Trybunału z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-4723, pkt 46).
- 58 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 (ww. w pkt 57 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 47).

- 59 Ponadto sama okoliczność, że dokument dotyczy interesu chronionego wyjątkiem, nie wystarcza, by uzasadnić jego stosowanie (wyrok Sądu z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1121, pkt 69). Stosowanie takiego wyjątku może, co do zasady, być uzasadnione jedynie w przypadku, gdy instytucja uprzednio ustaliła, czy udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu. Ponadto, aby móc się powołać na ryzyko naruszenia chronionego interesu, ryzyko takie powinno być racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne (ww. w pkt 57 wyrok w sprawach połączonych Szwecja i Turco przeciwko Radzie, pkt 43; wyrok Sądu z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie T-166/05 Borax Europe przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 50).
- 60 W niniejszej sprawie to do Rady należy znalezienie równowagi między konkretnym interesem podlegającym ochronie poprzez nieujawnianie części żądanego dokumentu, to jest tożsamości autorów propozycji, oraz ogólnym interesem w pełnej dostępności dokumentu w świetle korzyści wynikającej ze zwiększonej przejrzystości procedury prawodawczej. Poza sporem jest, że dokument został sporządzony w ramach działalności prawodawczej Rady. Artykuł 7 akapit pierwszy regulaminu wewnętrznego stanowi, że „Rada działa w charakterze prawodawcy w rozumieniu art. 207 ust. 3 akapit drugi [...] WE, gdy przyjmuje ona przepisy, które są prawnie wiążące w państwach członkowskich lub dla państw członkowskich, w drodze rozporządzeń, dyrektyw, decyzji ramowych lub decyzji, na podstawie stosownych postanowień traktatów, z wyjątkiem obrad prowadzących do przyjęcia środków wewnętrznych, aktów administracyjnych lub budżetowych, aktów dotyczących stosunków międzyinstytucjonalnych lub międzynarodowych oraz aktów niewiążących (takich jak konkluzje, zalecenia lub rezolucje)”.
- 61 Analiza dokumentu przesłanego przez Radę w załączniku do pierwotnej odpowiedzi pozwala na stwierdzenie, że żądany dokument przejmując in extenso treść propozycji zgłoszonych grupie roboczej ds. informacji przez cztery delegacje reprezentujące państwa członkowskie w celu zmiany lub poprawek redakcyjnych przepisów zawartych we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do

dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji. W żądanym dokumencie wyłożono również in extenso powody przytoczone przez przedstawicieli państw członkowskich na poparcie ich propozycji. Na tym etapie wciąż trwającej procedury prawodawczej jedynymi informacjami, do których Rada odmówiła dostępu, były informacje pozwalające na zidentyfikowanie czterech państw członkowskich będących autorami propozycji zmian lub poprawek redakcyjnych. Rada zauważa, że zgodnie z wprowadzoną przez nią praktyką te informacje są z zasady publicznie dostępne dopiero po przyjęciu rozporządzenia będącego przedmiotem propozycji Komisji (zob. pkt 43 powyżej).

- 62 Z zaskarżonej decyzji wynika, że wyjątek, na który powołano się w celu odmowy dostępu do informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji, to art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 10549/2001, zgodnie z którym 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 nie zostać udzielony, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny.
- 63 W zaskarżonej decyzji Rada przytacza kilka powodów mających uzasadnić możliwość skorzystania z tego wyjątku (zob. pkt 10 powyżej). Zasadniczy powód zasadza się na twierdzeniu, że ujawnienie spornych informacji zawęziłoby margines swobody delegacji przy szukaniu kompromisu, co w konsekwencji zagroziłoby zdolności Rady do osiągnięcia porozumienia. W celu uzasadnienia tego twierdzenia Rada powołuje się na dwie szczególne okoliczności. Pierwsza związana jest ze wstępnym charakterem dyskusji toczących się w Radzie, druga zaś dotyczy sensytywnej i delikatnej natury propozycji zgłoszonych przez reprezentantów państw członkowskich. Rada twierdzi także, że ujawnienie spornych informacji miałooby jako przewidywalny

skutek rezygnację z wypowiedzi pisemnych na rzecz ustnych, co naruszyłoby ogólną przejrzystość procesu podejmowania decyzji.

- 64 Ponadto, jak podnosi Rada w swoich pismach oraz w odpowiedzi na pytania Sądu w tej kwestii, ujawnienie pełnej wersji żądanego dokumentu na stronie internetowej organizacji Statewatch, co miało nastąpić z chwilą przyjęcia tego dokumentu, to jest w dniu 26 listopada 2008 r., stanowi okoliczność, którą należy wziąć pod uwagę w celu oceny skutków, jakie ujawnienie informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji może wyrzucić konkretnie na proces przedmiotowy podejmowania decyzji.
- 65 To więc nie ujawnienie treści poszczególnych propozycji zgłoszonych przez delegacje państw członkowskich w trakcie procedury prawodawczej, lecz wyłącznie ujawnienie informacji dotyczących tożsamości autorów tych propozycji miało poważnie naruszyć proces podejmowania decyzji. To poważne naruszenie, podnoszone przez Radę i możliwe do udowodnienia w następstwie przypadkowego ujawnienia informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji, ma trwać jedynie przez okres prowadzenia dyskusji nad omawianym aktem. Niniejsza sprawa skłania więc do zastanowienia się nad tym, czy – z powodów podanych przez Radę – ujawnienie informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji, przytoczonych w żądanym dokumencie w czasie, gdy Rada nie podjęła jeszcze decyzji, stanowi poważne naruszenie procesu podejmowania decyzji tej instytucji.
- 66 Należy jednak stwierdzić, że w niniejszej sprawie Rada nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym i faktycznym, że ujawnienie informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji zgłoszonych w żądanym dokumencie stanowi poważne naruszenie trwającego procesu podejmowania decyzji w sprawie wniosku dotyczącego przeglądu rozporządzenia nr 1049/2001.

- 67 Co się tyczy argumentów przytoczonych przez Radę w celu wykazania istnienia poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji w wyniku zawężenia marginesu swobody delegacji, należy stwierdzić, że argumenty te nie wykazują ryzyka wystarczająco poważnego i racjonalnie przewidywalnego, by uzasadnić stosowanie art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.
- 68 Ogólnie Rada twierdzi, że identyfikacja delegacji będących autorami propozycji zmiany lub poprawki redakcyjnej w czasie, gdy decyzja nie została jeszcze podjęta, może skutkować petryfikacją stanowisk delegacji, ponieważ dysponowałyby one mniejszym marginesem swobody w celu zmiany swego stanowiska podczas przyszłych dyskusji i w celu uzasadnienia wobec opinii publicznej kompromisowego rozwiązania, jakie mogłoby być rozbieżne z ich pierwotnym stanowiskiem (zob. pkt 43 powyżej). W odpowiedzi na pierwsze pytanie Sądu Rada twierdzi nawet, że ujawnienie przez organizację Statewatch nazw delegacji, które zgłosiły propozycje do żadanego dokumentu, ma ten skutek, że delegacje te – lub inne, jeżeli zamierzałyby ewentualnie zgłosić propozycje zmierzające do ograniczenia lub zmniejszenia przejrzystości – nie uczynią już tego z obawy przed presją, jaką może na nie wywierać opinia publiczna (zob. pkt 49 powyżej). Innymi słowy, presja ze strony opinii publicznej miałaby być tego rodzaju, że delegacja nie będzie mogła przedstawić w Radzie propozycji zmierzającej w kierunku ograniczenia przejrzystości.
- 69 Argumenty te nie są wystarczająco poparte, by same w sobie mogły uzasadnić odmowę ujawnienia tożsamości autorów poszczególnych propozycji, którzy w systemie opartym na zasadzie legitymacji demokratycznej powinni odpowiadać za swoje czyny wobec opinii publicznej. W tej kwestii należy przypomnieć, że publiczny dostęp do pełnej treści dokumentów Rady w tym, w niniejszej sprawie, tożsamości autorów różnych propozycji, stanowi – przede wszystkim w ramach procedury, w której instytucje działają w charakterze prawodawcy – zasadę, a wyjątki powinny być interpretowane ściśle (zob. pkt 55–57 powyżej). Wykonywanie bowiem przez obywateli ich demokratycznych praw zakłada możliwość śledzenia w szczegółach procesu podejmowania decyzji w instytucjach uczestniczących w procedurach prawodawczych

oraz posiadanie dostępu do ogółu istotnych informacji. Nie wydaje się, by identyfikacja delegacji państw członkowskich zgłaszających propozycje na etapie początkowych dyskusji mogła stanąć na przeszkodzie temu, by delegacje te mogły uwzględnić te dyskusje w celu przedstawienia nowych propozycji, gdyby ich pierwotne propozycje nie odzwierciedlały już ich stanowiska. Propozycja ze swej istoty zgłaszana jest po to, by stała się przedmiotem dyskusji, niezależnie od tego, czy jest anonimowa, czy też nie, i nie jest jej przeznaczeniem pozostawanie w niezmienionym stanie po zakończeniu dyskusji, jeżeli znana jest tożsamość autora. Opinia publiczna jest w stanie doskonale zrozumieć, że autor propozycji może ją z upływem czasu zmienić.

70 Argumenty przytoczone w tej kwestii przez Radę są nadto abstrakcyjne. Zasadzają się na niepotwierdzonej wyjściowej hipotezie, jakoby opinia publiczna była wrogo nastawiona wobec jakiegokolwiek ograniczenia zasady przejrzystości. Tymczasem normy dotyczące przejrzystości zawsze opierały się na zdefiniowaniu zasady – tj. zasady prawa publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu, Rady i Komisji zaopatrzonej w liczne wyjątki, których zakres lub znaczenie mogą ulegać zmianie. Instytucje, państwa członkowskie i opinia publiczna, zanim wypowiedzą się w kwestii przejrzystości, wyważają oba elementy – zasadę i wyjątki. O ile możliwe jest przyjęcie, że delegacja państwa członkowskiego w Radzie lub część opinii publicznej będzie raczej przychylna zasadzie przejrzystości, możliwe jest również przyjęcie, że inna delegacja lub inna część opinii publicznej będzie przychylna raczej wzmocnieniu wyjątków od tej zasady.

71 W tym kontekście należy stwierdzić, że Rada nie przedstawia żadnego powodu pozwalającego na zrozumienie, dlaczego konieczna miałyby być ochrona tożsamości delegacji, które zamierzają zgłosić propozycje idące w kierunku ograniczenia zasady przejrzystości pod pretekstem, że część opinii publicznej mogłaby być temu nieprzychylna.

- 72 Dokładniej, analiza różnych publicznie dostępnych dokumentów dotyczących trwającej procedury prawodawczej pozwala na stwierdzenie, że liczne propozycje zostały zgłoszone przez różne delegacje w następstwie nieuprawnionego ujawnienia przez organizację Statewatch informacji dotyczących tożsamości autorów spornych propozycji. Tytułem przykładu z jawnej wersji dokumentu nr 9716/09, z dnia 11 maja 2009 r., cytowanego przez Radę (zob. pkt 49 powyżej), wynika, że niezidentyfikowana delegacja zgłosiła propozycję rozszerzenia wyjątku od zasady przejrzystości w zakresie procedur sądowych, tak aby obejmował procedury arbitrażowe i procedury rozstrzygania sporów. Propozycja ta jest więc bardziej restrykcyjna niż tekst objęty wnioskiem Komisji.
- 73 Ponadto, jeżeli chodzi o wnioski, jakie można wysnuć z dyskusji, jaka miała miejsce między przedstawicielami rządu Zjednoczonego Królestwa a komisją ds. Unii Europejskiej w dniu 18 marca 2009 r., należy przyjąć, że treść tej dyskusji nie pozwala na poparcie twierdzenia Rady, jakoby nieuprawnione ujawnienie przez organizację Statewatch informacji dotyczących tożsamości autorów spornych propozycji pozwalało na wykazanie negatywnego wpływu na szczery i wyczerpujący charakter dyskusji w grupie roboczej Rady, uniemożliwiającego delegacjom osiągnięcie zbieżności stanowisk (zob. pkt 50 powyżej). Wypowiedź przedstawiciela państwa członkowskiego, zgodnie z którą – co do zasady – nie jest pewne, czy fakt wyjęcia tych dyskusji i stanowisk z ich kontekstu jest w jakimkolwiek stopniu użyteczny, a nawet może powodować niezrozumiałość, nie pozwala na stwierdzenie takiego naruszenia procesu podejmowania decyzji.
- 74 Ponadto opinia przedstawiona przez tego przedstawiciela rządu Zjednoczonego Królestwa w sposób abstrakcyjny i ogólny nie wystarcza dla wykazania takiego poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji, w szczególności z uwagi na znaczenie omawianych kwestii dla obywateli Unii Europejskiej oraz brak w aktach jakiegokolwiek innej informacji poświadczającej reakcje delegacji państw członkowskich, mediów i opinii publicznej na nieuprawnione ujawnienie informacji dotyczących tożsamości autorów spornych propozycji. Tak więc brak jest w aktach jakiegokolwiek dowodu na



wykazanie reakcji wykraczającej poza to, czego racjonalnie może oczekiwać od opinii publicznej każdy członek organu prawodawczego zgłaszający poprawkę do projektu ustawy.

- 75 Jeżeli chodzi o argument, zgodnie z którym należy wziąć pod uwagę wstępny charakter trwających dyskusji w celu oceny powagi ryzyka związanego z zawężeniem marginesu swobody delegacji (zob. pkt 44 powyżej), nie sposób zaprzeczyć, że sporne propozycje zostały zgłoszone na początku procedury prawodawczej, która nadal trwa. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia datowany jest na dzień 30 kwietnia 2008 r., a propozycje zmian lub poprawek redakcyjnych zostały zgłoszone na posiedzeniu grupy roboczej Rady w dniu 25 listopada 2008 r. Dyskusje na temat tych propozycji nie zostały zakończone, a w każdym razie Rada nie podjęła decyzji w kwestiach, których te dyskusje dotyczą.
- 76 Wstępny charakter dyskusji na temat wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia sam w sobie nie pozwala jednak na uzasadnienie stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Przepis ten bowiem nie zawiera rozróżnienia w zależności od stanu zaawansowania dyskusji. Wskazuje on w sposób ogólny dokumenty, odnoszące się do spraw, w przypadku których decyzja „nie została wydana przez instytucję”, w przeciwieństwie do art. 4 ust. 3 akapit drugi, obejmującego wypadek, gdy instytucja decyzję wydała. W niniejszej sprawie wstępny charakter toczących się dyskusji, jak i fakt, że propozycje nie stały się jeszcze przedmiotem konsensusu lub kompromisu w Radzie, nie pozwalają więc na wykazanie poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji.
- 77 W kwestii argumentu, zgodnie z którym należy uwzględnić szczególnie sensytywny charakter propozycji zgłoszonych przez delegacje państw członkowskich w niniejszej sprawie (zob. pkt 44 powyżej), należy zauważyć, że różne propozycje zmian

lub poprawek redakcyjnych zgłoszone przez cztery delegacje państw członkowskich, odnotowane w żądanym dokumencie, mieszczą się w zwykłym przebiegu procesu prawodawczego, w sposób naturalny dotyczącego obywateli, na których proces ten będzie miał wpływ, tym bardziej że chodzi tutaj o wniosek o charakterze prawodawczym dotyczący praw obywateli do uczestniczenia w tym procesie. Na etapie zabierania głosu przez delegacje usiłują one jedynie przedstawić swoje preferencje lub pomysły w poszczególnych kwestiach, jak potrzeba ochrony opinii prawnych lub dokumentów przekazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości.

78 Wbrew twierdzeniom Rady, która nie dostarczyła zresztą przykładów mogących potwierdzić istnienie wrogiego przyjęcia przez media spornych propozycji lub ożywionej krytyki ze strony opinii publicznej, na które się powoływała, kwestie te nie są „szczególnie sensytywne” w takim rozumieniu, że w przypadku ujawnienia tożsamości autorów propozycji zagrożony byłby podstawowy interes Unii lub państw członkowskich. W tej kwestii należy przypomnieć, że istotą sprawy nie jest treść propozycji zgłoszonych przez delegacje państw członkowskich, lecz identyfikacja tych delegacji na tym etapie procedury prawodawczej. Ponadto w naturze debaty demokratycznej leży to, że propozycja zmiany projektu rozporządzenia – mającego zakres ogólny, obowiązującego we wszystkich elementach oraz bezpośrednio stosowanego we wszystkich państwach członkowskich – może być ze strony opinii publicznej i mediów przedmiotem zarówno pozytywnych, jak i negatywnych komentarzy. Wreszcie rozporządzenie nr 1049/2001 przewiduje w art. 9 procedurę szczególną w sytuacji, gdy dokument, którego dotyczy wniosek o udzielenie dostępu, może zostać określony jako „dokument sensytywny”, a takie przetwarzanie nie zostało przez Radę wspomniane w niniejszej sprawie. Zatem podnoszony sensytywny charakter propozycji zgłoszonych przez państwa członkowskie i przyjętych w żądanym dokumencie nie może w niniejszej sprawie uzasadnić stosowania art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

79 Jeżeli chodzi o twierdzenie Rady, że jej opóźnienie w ustosunkowaniu się do wniosku Komisji w sprawie rozporządzenia było spowodowane trudnościami wywołanymi

przez ujawnienie informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji, należy zauważyć, że wiele innych wyjaśnień natury politycznej i prawnej tłumaczy czas trwania procedury prawodawczej, jak określenie prerogatyw Rady i Parlamentu w dziedzinie współdecydowania po wejściu w życie traktatu z Lizbony, wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz objęcie funkcji przez nową Komisję.

80 Należy zatem stwierdzić, że ryzyko zakwestionowania marginesu swobody przedstawicieli państw członkowskich w ramach trwającej procedury prawodawczej nie może poważnie naruszyć procesu podejmowania decyzji przez Radę w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. pkt 59 powyżej). Naruszenie takie nie zostało konkretnie wykazane w zaskarżonej decyzji ani nie wynika z akt sprawy.

81 Jeżeli chodzi o argumenty, zgodnie z którymi ujawnienie tożsamości autorów propozycji miało przewidywalny skutek w postaci rezygnowania z wypowiedzi pisemnych na rzecz ustnych (zob. pkt 45 powyżej), należy wskazać, że sposób zgłaszania przez przedstawicieli państw członkowskich ich propozycji zmian lub poprawek do wniosku w sprawie rozporządzenia nie miało rzeczywiście wpływu na praktykę Rady, polegającą na odnotowywaniu treści tych propozycji w celu umożliwienia dyskusji nad nimi. Jeżeli chodzi o sporną procedurę prawodawczą, sekretariat generalny uznał za stosowne sporządzenie dokumentu zawierającego różne propozycje zasugerowane przez państwa członkowskie w celu umożliwienia grupie roboczej Rady odniesienie się do tych propozycji. Tytułem przykładu analiza dokumentu 10859/1/09 REV 1, przytoczonego przez Radę w celu zobrazowania tego, co uważa za ewolucję swojej praktyki, wykazuje, że sekretariat generalny Rady odnotowuje propozycje, zarówno pisemne jak i ustne, zgłoszone przez różne delegacje państw członkowskich w dokumentach, które przesyła w celu zwięzłego przedstawienia przebiegu dyskusji. W niniejszej sprawie ryzyko rezygnacji z wypowiedzi pisemnych na rzecz ustnych

nie może więc poważnie naruszyć procesu podejmowania decyzji przez Radę w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

82 Wreszcie, co się tyczy twierdzenia Rady, jakoby praktyka jej sekretariatu generalnego uległa zmianie w okresie od 26 stycznia 2009 r., to jest dnia, kiedy dokument nr 5671/09 zawierał jeszcze nazwy delegacji zgłaszających uwagi i sugestie na temat wniosku Komisji, do 22 lipca 2009 r., to jest dnia, kiedy dokument 10859/1/09 REV 1 nie wskazuje już, które delegacje były autorami uwag i sugestii na temat wniosku Komisji, lecz używa wyrażeń: „pewna liczba delegacji”, „inne delegacje”, „wiele delegacji”, bez identyfikowania odnośnych delegacji, a to w następstwie nieuprawnionego ujawnienia opinii publicznej informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji przez organizację Statewatch (zob. pkt 51 powyżej), należy wskazać, że tę zmianę praktyki może równie dobrze wyjaśniać fakt, że skarżąca wniosła skargę w celu podważenia zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, odmawiającej jej dostępu do tych informacji. W tej kwestii należy stwierdzić, że – w odpowiedzi na pytanie Sądu – Rada wskazała na rozprawie, że zmiana tej praktyki nie znalazła zastosowania w sposób horyzontalny do wszystkich procedur o charakterze prawodawczym, lecz jedynie do procedury dotyczącej wniosku w sprawie rozporządzenia, której dotyczy żądany dokument.

83 W każdym razie przywołany przez Radę bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między ujawnieniem opinii publicznej nazw delegacji będących autorami propozycji a poważnym naruszeniem procesu podejmowania decyzji nie został w żaden sposób wykazany za pośrednictwem dokumentów przywołanych w tym celu przez Radę. Wbrew bowiem twierdzeniom Rady z analizy dokumentu 10859/1/09 REV 1 wynika, że państwa członkowskie są nadal imiennie wskazywane w wersji oryginalnej, a ukrywane w wersji jawnej i że wzmianki te zdają się dotyczyć zarówno odniesień historycznych do propozycji zgłoszonych na przykład w żądanym dokumencie, jak i odniesień do propozycji zgłoszonych przez te delegacje w okresie późniejszym.

Ponadto skarżąca wskazała na rozprawie – czemu Rada nie zaprzeczyła – że używanie przez sekretariat generalny ww. wyrażen nie jest niczym nowym ani nadzwyczajnym.

- <sup>84</sup> Z ogółu powyższych rozważań wynika, że Rada naruszyła art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, sprzeciwiając się w zaskarżonej decyzji ujawnieniu informacji dotyczących tożsamości autorów propozycji na tej podstawie, że miałyby to poważnie naruszyć jej proces podejmowania decyzji z powodów w niej przedstawionych.
- <sup>85</sup> W konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji bez potrzeby badania kwestii istnienia nadrzędnego interesu publicznego w ujawnieniu tych informacji, ani zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia.

### **W przedmiocie kosztów**

- <sup>86</sup> Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada przegrała sprawę, należy zgodnie z żądaniem skarżącej obciążyć ją własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącą.
- <sup>87</sup> Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu postępowania państwa członkowskie, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Republika Grecka i Królestwo Zjednoczone Królestwo ponoszą więc własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Rady Unii Europejskiej z dnia 26 lutego 2009 r. o odmowie dostępu do niektórych informacji zawartych w notatce służbowej z dnia 26 listopada 2008 r., odnoszących się do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.**
- 2) **Rada ponosi swoje własne koszty oraz koszty poniesione przez Access Info Europe.**
- 3) **Republika Grecka oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ponoszą swoje własne koszty.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 22 marca 2011 r.

Podpisy

II - 1114