

Sprawy połączone T-391/03 i T-70/04

Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich

Dostęp do dokumentów — Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 — Dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) — Eurostat — Odmowa dostępu — Kontrola i dochodzenie — Postępowania sądowe — Prawo do obrony

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (trzecia izba) z dnia 6 lipca 2006 r. . . . II - 2028

Streszczenie wyroku

1. *Skarga o stwierdzenie nieważności — Akty zaskarżalne — Pojęcie — Akty wywołujące wiążące skutki prawne*
(art. 230 WE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001, art. 8; decyzja Komisji 2001/937, art. 3 i 4 załącznika)

2. *Wspólnoty Europejskie — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001*
(rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1073/1999, art. 9 ust. 2 i nr 1049/2001, art. 4 ust. 2)
3. *Wspólnoty Europejskie — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001*
(rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001, art. 4 ust. 2)
4. *Wspólnoty Europejskie — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001*
(rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001, art. 4)
5. *Wspólnoty Europejskie — Instytucje — Prawo publicznego dostępu do dokumentów — Rozporządzenie nr 1049/2001*
(rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1049/2001, art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2)

1. Jedynie akty wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej stanowią akty prawne bądź decyzje mogące być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE. Jeśli chodzi o akty prawne bądź decyzje, których opracowanie odbywa się w kilku fazach, w szczególności w ramach procedury wewnętrznej, jedynie akty, które w sposób definitywny określają stanowisko instytucji w momencie zakończenia owej procedury, stanowią akty zaskarżalne, co wyklucza akty pośrednie, których celem jest przygotowanie decyzji kończącej postępowanie.

W tym kontekście w ramach postępowania w sprawie publicznego dostępu do dokumentów dotyczących działalności Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z art. 3 w związku z art. 4 załącznika do decyzji nr 2001/937 zmieniającej regulamin wewnętrzny Komisji i z art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wynika jasno, że odpowiedź na pierwotny wniosek o dostęp stanowi tylko pierwszą fazę rozstrzygania, która umożliwia zainteresowanemu wniesienie do sekretarza generalnego Komisji lub dyrektora generalnego OLAF

o ponowne rozważenie sprawy. W konsekwencji dopiero akt wydany przez te ostatnie organy, który ma charakter decyzji i zastępuje w całości poprzednie rozstrzygnięcie, może wywoływać skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej i może być w konsekwencji przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE.

(por. pkt 46–48)

2. Wyjątki przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji podlegają zawężającej wykładni i stosowaniu, tak aby nie zniweczyć stosowania zasady ogólnej dostępu do dokumentów wyrażonej w tym uregulowaniu.

Jeśli chodzi o wyjątek ze względu na ochronę postępowań sądowych lub porad prawnych, to wykładni pojęcia „postępowania sądowe” należy dokonywać w ten sposób, że sprzeczne z ochroną interesu publicznego jest ujawnienie zawartości dokumentów sporządzonych wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego, to znaczy złożonych pism lub dokumentów oraz dokumentów wewnętrznych dotyczących przebiegu prowadzonej sprawy, korespondencji dotyczącej sprawy pomiędzy daną dyrekcją generalną a służbą prawną lub kancelarią adwo-

kacką. Natomiast wyjątek ze względu na ochronę postępowań sądowych nie pozwala instytucji uchylić się od obowiązku podania do wiadomości dokumentów, które zostały sporządzone w ramach sprawy o charakterze całkowicie administracyjnym.

W tym kontekście uznanie, że różne dokumenty — przekazane przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) władzom krajowym na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF lub instytucjom na podstawie art. 10 ust. 3 tego rozporządzenia — zostały sporządzone wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego, narusza obowiązek interpretowania i stosowania wyjątków w sposób zawężający. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1073/1999 raporty OLAF stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania. Natomiast za skutki, jakie właściwe władze krajowe wywiodą z raportów i informacji przekazanych przez OLAF, odpowiadają wyłącznie i całkowicie te władze krajowe.

Ponadto przestrzeganie krajowych przepisów postępowania jest wystarczająco zagwarantowane, jeśli instytucja upewni

się, że ujawnienie dokumentów nie stanowi naruszenia prawa krajowego. Zatem w przypadku wątpliwości OLAF powinien najpierw skonsultować się z sądem lub organem krajowym i powinien odmówić dostępu tylko wtedy, gdy ten sprzeciwia się ujawnieniu tych dokumentów.

Jednak przyjęcie, że poszczególne dokumenty mające związek ze śledztwem, kontrolą lub audytem mieszczą się w wyjątku z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 tak długo, jak nie zostanie określone, jakie powinny być ich następstwa, prowadziłoby do uzależnienia dostępu do tych dokumentów od zdarzenia niepewnego, przyszłego i ewentualnie odległego, w zależności od sprawności i staranności różnych organów.

(por. pkt 84, 88, 90, 91, 94, 95, 97, 98)

(por. pkt 109–111)

3. Artykuł 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji należy interpretować w ten sposób, że przepis ten, służący ochronie „celów śledztwa, kontroli i audytu”, ma zastosowanie tylko wtedy, gdy ujawnienie danych dokumentów może zagrażać ukończeniu tego śledztwa, kontroli lub audytu.

Różne czynności śledztwa lub kontroli mogą mieścić się w wyjątku dotyczącym ochrony śledztwa, kontroli i audytu podczas trwania śledztwa lub kontroli, nawet jeśli konkretne śledztwo lub kontrola, w których sporządzony został raport, o udostępnienie którego złożony został wniosek, zostały zakończone.

4. Analiza wymagana przy załatwianiu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, złożonego w ramach postępowania przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, musi dotyczyć konkretnego dokumentu. W istocie, po pierwsze, sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków przewidzianych w tym rozporządzeniu, nie jest wystarczająca dla uzasadnienia stosowania danego wyjątku. Po drugie, ryzyko naruszenia chronionego interesu winno być rzeczywiście przewidywalne, a nie tylko czysto hipotetyczne. Dlatego badanie, jakie winna przeprowadzić instytucja celem stosowania wyjątku, musi być przeprowadzone konkretnie dla danego dokumentu i powinno wynikać z uzasadnienia decyzji.

Konkretne i indywidualne badanie każdego dokumentu jest również niezbędne, ponieważ, nawet jeśli jest oczywiste, że wniosek o udostępnienie dotyczy dokumentów objętych wyjątkiem, tylko takie badanie umożliwi instytucji ocenę możliwości przyznania wnioskodawcy częściowego dostępu zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001. Instytucja powinna zatem zbadać, po pierwsze, czy objęty wnioskiem dokument mieści się w zakresie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 tego rozporządzenia, a po drugie, jeśli tak jest, to czy potrzeba ochrony w zakresie tego wyjątku ma rzeczywisty charakter, a po trzecie, czy dotyczy ona całego dokumentu.

(por. pkt 115, 117, 118)

5. Rozporządzenie nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji ma na celu zagwarantowanie

dostępu ogółu do dokumentów publicznych, a nie tylko dostępu wnioskodawcy do dokumentów, które go dotyczą. Stąd indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy indywidualnie, na który może się on powołać, nie może zostać uwzględniony jako uzasadnienie jego ujawnienia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia.

W tym kontekście prawa do obrony wyrażają się w interesie podmiotowym zainteresowanych do obrony i nie wynika z nich zatem interes ogólny, lecz interes indywidualny. W konsekwencji prawa te nie stanowią nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu art. 4 ust. 2 tego rozporządzenia, uzasadniającego ujawnienie dokumentów objętych wnioskiem.

(por. pkt 136–139)