

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (trzecia izba)

z dnia 6 lipca 2006 r. *

W sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04

Yves Franchet i Daniel Byk, urzędnicy Komisji Wspólnot Europejskich, zamieszkali w Luksemburgu, reprezentowani przez G. Vandersandena i L. Leviego, avocats,

skarżący,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez D. Maidani, J.F. Pasquiera i P. Aalto, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz Komisji, odmawiających skarżącemu dostępu do pewnych dokumentów dotyczących dochodzenia w sprawie Eurostatu,

* Język postępowania: francuski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (trzecia izba),

w składzie: M. Jaeger, prezes, V. Tiili i O. Czúcz, sędziowie,
sekretarz: I. Natsinas, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu
15 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

¹ Zgodnie z art. 255 WE:

„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.

[...]”.

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, str. 43) określa zasady, warunki i ograniczenia prawa dostępu do dokumentów tych instytucji ustanowionego w art. 255 WE. Rozporządzenie to weszło w życie w dniu 3 grudnia 2001 r.

3 Artykuł 2 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii, 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.

[...]

3. Niniejsze rozporządzenie odnosi się do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej”.

- 4 Zgodnie z art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, który dotyczy wyjątków od opisanego prawa do dostępu do dokumentów:

„[...]

2. Instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę:

[...]

— postępowania sądowego lub porady prawnej,

— celu kontroli, śledztwa czy audytu,

chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

[...]

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

[...]”.

- 5 Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, że „[w]nioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku”.
- 6 Zgodnie z art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001:

„Wniosek potwierdzający zostanie rozpatrzony bezzwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji wniosku instytucja udzieli dostępu do żądanego dokumentu i zapewni w tym okresie dostęp zgodnie z art. 10 lub, w pisemnej odpowiedzi, poda przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja poinformuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach zaradczych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego wobec instytucji lub złożeniu skargi u rzecznika praw obywatelskich, zgodnie z warunkami ustalonymi odpowiednio w art. 230 i 195 traktatu WE”.

- 7 Decyzja Komisji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom z dnia 5 grudnia 2001 r. zmieniająca jej regulamin wewnętrzny (Dz.U. L 345, str. 94) uchyliła decyzję Komisji 94/90/EWWiS, WE, Euratom z dnia 8 lutego 1994 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Komisji (Dz.U. L 46, str. 58), która ustanawiała w odniesieniu do Komisji przepisy wykonawcze do zbioru zasad postępowania dotyczącego publicznego dostępu do dokumentów Rady i Komisji (Dz.U. 1993, L 340, str. 41, zwanego dalej „zbiorem zasad postępowania”), zaakceptowanego przez Radę i Komisję w dniu 6 grudnia 1993 r.
- 8 Artykuł 3 załącznika do decyzji 2001/937 stanowi:

„Rozpatrywanie wniosków pierwotnych

[...]

Wnioskodawca jest informowany o odpowiedzi na jego wniosek przez dyrektora generalnego albo przewodniczącego danego wydziału lub dyrektora wyznaczonego w tym celu w Sekretariacie Generalnym lub wyznaczonego dyrektora w OLAF-ie, w przypadku gdy wniosek dotyczy dokumentów mających związek z działalnością OLAF-u, określoną w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom ustanawiającej OLAF, lub też członka personelu upoważnionego przez nich w tym celu.

Każda odpowiedź, która jest choćby częściowo negatywna, informuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia, w ciągu piętnastu dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi, powtórnego wniosku do sekretarza generalnego Komisji lub dyrektora OLAF-u, w przypadku gdy wniosek powtórny dotyczy dokumentów mających związek z działalnością OLAF-u, określoną w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom”.

- 9 Ponadto w zakresie rozpatrywania wniosków powtórnych art. 4 załącznika do decyzji 2001/937 stanowi:

„Zgodnie z art. 14 regulaminu Komisji kompetencja decyzyjna w sprawie wniosków wtórnych delegowana jest sekretarzowi generalnemu. Jednakże w przypadku gdy wniosek powtórny dotyczy dokumentów mających związek z działalnością OLAF-u, określoną w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom, kompetencja decyzyjna delegowana jest na dyrektora OLAF-u.

Dyrekcja generalna lub służba pomaga Sekretariatowi Generalnemu w przygotowaniu decyzji.

Sekretarz generalny lub dyrektor OLAF-u podejmują decyzję w porozumieniu ze Służbą Prawną.

Wnioskodawcę powiadamia się o podjętej decyzji na piśmie, a tam gdzie to stosowne, za pomocą środków elektronicznych, oraz informuje się go o prawie do wniesienia skargi do Sądu Pierwszej Instancji lub o złożeniu skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich”.

- ¹⁰ Zgodnie z art. 8 ust. 2 rozporządzenia nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136, str. 1):

„Poufność i ochrona danych

[...]

2. Informacje przedłożone lub uzyskane w ramach wewnętrznych dochodzeń, niezależnie od formy, objęte są tajemnicą zawodową i korzystają z ochrony wynikającej z przepisów mających zastosowanie do instytucji Wspólnot Europejskich.

Takie informacje nie mogą być przekazywane osobom innym niż te, których funkcje w instytucjach Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich wymagają ich znajomości, ani być wykorzystywane do innych celów niż zapobieganie nadużyciom finansowym, korupcji i każdej innej nielegalnej działalności”.

11 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowi:

„Raport z dochodzenia i działania podejmowane w jego następstwie

1. Na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez Urząd, opracowuje on, z upoważnienia dyrektora, raport określający ustalony stan faktyczny, możliwe straty finansowe oraz wyniki dochodzenia, włącznie z zaleceniami dyrektora Urzędu na temat działań, jakie należy podjąć.

2. Raporty takie sporządzane są z uwzględnieniem wymogów procedury ustanowionych w prawie krajowym danego państwa członkowskiego. Raporty sporządzone na takiej podstawie stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak administracyjne raporty sporządzone przez krajowych, administracyjnych kontrolerów. Podlegają one takim samym zasadom oceny, jak te mające zastosowanie do administracyjnych raportów sporządzonych przez krajowych administracyjnych kontrolerów i mają taką samą wartość jak te raporty.

3. Raporty sporządzone w następstwie dochodzenia zewnętrznego i wszystkie dotyczące ich przydatne dokumenty przesyłane są właściwym władzom danych państw członkowskich, zgodnie z zasadami dotyczącymi dochodzeń zewnętrznych.

4. Raporty sporządzone w następstwie dochodzenia wewnętrznego i wszystkie dotyczące ich przydatne dokumenty przesyłane są danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji. Instytucje, organy, urzędy i agencje podejmują takie działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne, które wymagane są wynikami dochodzenia i poinformują dyrektora [OLAF], w nieprzekraczalnym terminie przewidzianym przez niego we wnioskach jego raportu”.

12 Zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 1073/1999:

„Przekazywanie informacji przez [OLAF]

1. Nie naruszając przepisów art. 8, art. 9 i art. 11 niniejszego rozporządzenia i przepisów rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96, [OLAF] może w każdej chwili przesłać właściwym władzom danych państw członkowskich informacje uzyskane w trakcie dochodzeń zewnętrznych.

2. Nie naruszając przepisów art. 8, art. 9 i art. 11 niniejszego rozporządzenia, dyrektor [OLAF] przesyła organom sądowym danego państwa członkowskiego informacje uzyskane przez [OLAF] w trakcie dochodzeń wewnętrznych dotyczące faktów, które mogą stać się przedmiotem postępowania karnego. Z zastrzeżeniem wymagań dochodzenia, równocześnie informuje on o tym dane państwo członkowskie

3. Nie naruszając przepisów art. 8 i art. 9 niniejszego rozporządzenia, [OLAF] może w każdej chwili przekazać instytucji organowi, urzędowi lub agencji informacje uzyskane w trakcie dochodzeń wewnętrznych”.

Okoliczności leżące u podstaw sporu

13 Skarżący, Yves Franchet i Daniel Byk, są odpowiednio: byłym dyrektorem generalnym i byłym dyrektorem Eurostatu (Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich).

- 14 Kilka audytów wewnętrznych przeprowadzonych w Eurostacie wykazało możliwość nieprawidłowości w gospodarce finansowej. W konsekwencji OLAF wszczął kilka dochodzeń, w szczególności w przedmiocie umów zawartych przez Eurostat ze spółkami Eurocost, Eurogramme i Datashop-Planistat oraz przyznanych im subwencji.
- 15 W dniu 4 lipca 2002 r. OLAF powiadomił luksemburskie władze sądowe, zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 1073/1999, o dochodzeniu wewnętrznym dotyczącym Eurocost, w którym podejrzanym był Y. Franchet, jak też o drugim dochodzeniu zewnętrznym dotyczącym Eurogramme. W dniu 19 marca 2003 r. OLAF powiadomił również francuskie władze sądowe o dochodzeniu dotyczącym Datashop-Planistat, w ramach którego podejrzani byli dwaj skarżący.
- 16 W dniu 21 maja 2003 r. skarżący zostali na własny wniosek przeniesieni.
- 17 W dniu 11 lipca 2003 r. Komisja upoważniła Służbę Audytu Wewnętrznego (SAW) do zbadania zawartych umów i subwencji przyznanych przez Eurostat w kontekście przebiegu procedury udzielania absolutorium. SAW sporządziła trzy sprawozdania, pierwsze w dniu 7 lipca, drugie w dniu 24 września i trzecie (zwane dalej „sprawozdaniem końcowym SAW”) w dniu 22 października 2003 r.
- 18 W dniu 9 lipca 2003 r. Komisja postanowiła wsząć postępowanie dyscyplinarne wobec skarżących. Postępowanie to zostało od razu zawieszono ze względu na to, że nadal trwało dochodzenie OLAF. Komisja powołała również interdyscyplinarną grupę zadaniową.

19 Wnioskiem z dnia 25 lipca 2003 r. skarżący zażądali — powołując się na zasadę ogólną przejrzystości i prawo podstawowe dostępu do dokumentów wynikające z art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, str. 1), jak również na przepisy rozporządzenia nr 1049/2001 i decyzji 2001/937 — dostępu do następujących dokumentów:

„— pisma lub pism przesłanych przez OLAF do luksemburskich władz sądowych w zakresie dochodzeń w sprawie Eurocost i Eurogramme wraz z załącznikami do nich oraz listą tych załączników;

— pism przesłanych przez OLAF do luksemburskich władz sądowych w zakresie dochodzenia w sprawie Datashop-Planistat wraz z załącznikami do niego oraz listą tych załączników. Chodzi w szczególności o pismo datowane prawdopodobnie na dzień 19 marca 2003 r. (nr 003441), znak [...] CMS nr IO/2002/510 — Eurostat/Datashop/Planistat;

— komunikatu OLAF dla Komisji wzmiankowanego w komunikacie prasowym z dnia 19 maja 2003 r. (IP/03/[709]);

— wszystkich innych komunikatów przekazanych Komisji przez OLAF”.

20 Decyzją z dnia 18 sierpnia 2003 r. (zwaną dalej „decyzją z dnia 18 sierpnia 2003 r.”) OLAF odmówił dostępu. Zgodnie z tym pismem:

„[...]”

Wyjątki, które stosują się do dokumentów, o które Panowie wnioskowali w pierwszym i drugim wniosku, to te odnoszące się do ochrony postępowań sądowych i celów kontroli, śledztwa i audytu. Pisma objęte tymi dwoma wnioskami stanowią integralną część akt przesłanych przez OLAF władzom sądowym państw członkowskich celem przeprowadzenia krajowych postępowań sądowych i dotyczą spraw objętych dochodzeniem. Podlegają zatem ochronie na podstawie wyżej wymienionych wyjątków.

Jeśli chodzi o trzeci wniosek, komunikat do którego zażądali Panowie dostępu, został wysłany przez OLAF do Komisji na podstawie art. 10 [ust.] 2 rozporządzenia nr 1073/1999 z dnia 25 maja 1999 r., które pozwala OLAF na informowanie tej instytucji w ramach prowadzenia dochodzenia. Jeśli chodzi o dokument wysłany przez OLAF w ramach dochodzenia, jest on objęty wyjątkiem dotyczących celu kontroli, śledztwa, czy audytu.

Gdy chodzi o czwarty wniosek, to panów żądanie jest nieprecyzyjne. Nie byliśmy niestety w stanie zidentyfikować dokumentu lub dokumentów, o które chodziło. Będę Panom zatem wdzięczny za wysłanie nam dodatkowych informacji celem wyjaśnienia pierwotnego wniosku.

[...]”.

- 21 W dniu 8 sierpnia 2003 r. skarżący wnieśli powtórny wniosek.
- 22 Powtórny wniosek skarżących został oddalony pismem OLAF z dnia 1 października 2003 r. (zwanym dalej „pierwszą zaskarżoną decyzją”), zgodnie z którym:

„[...]”

Po szczegółowym zbadaniu Państwa skargi i pierwotnej odpowiedzi, która została Panom przesłana przez OLAF, potwierdzam niniejszym, że na obecnym stadium OLAF nie może udostępnić Panom objętych wnioskiem dokumentów.

1. Twierdzą Panowie, że dokumenty określone w ramach pierwszego i drugiego wniosku zostały z naruszeniem prawa ujawnione. Dokumenty te nigdy nie zostały w istocie legalnie ujawnione.

Twierdzą Panowie, że »panowie Franchet i Byk zostali bezpośrednio wskazani jako podejrzani w tych sprawach, a zatem są w pierwszej kolejności zainteresowani uzyskaniem dostępu do tych dokumentów«. Prawo dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 powinno być odróżnione od prawa dostępu do akt sprawy osoby, której one dotyczą. Pierwsze z nich jest prawem zagwarantowanym każdej osobie fizycznej lub prawnej i stosuje się do wszystkich dokumentów znajdujących się w posiadaniu danej instytucji. Przepis ten nie wymaga, by wnioskodawca wykazał interes w uzyskaniu zgody na dostęp do dokumentów. Dostęp do dokumentów powinien zostać umożliwiony, chyba że są one objęte jednym z wyjątków wyliczonych w [art.] 4 rozporządzenia. W obecnej sprawie OLAF jest zdania, z poniżej wymienionych powodów, że żaden z dokumentów objętych Panów wnioskiem o dostęp nie może zostać ujawniony na podstawie rozporządzenia [nr] 1049/2001.

Natomiast osoba, której dotyczą krajowe postępowania sądowe lub wspólnotowe postępowania dyscyplinarne, ma prawo dostępu do akt, które przysługuje jej zgodnie z odpowiednimi przepisami.

Ponieważ we Francji i w Luksemburgu trwają dochodzenia, dostęp do akt jest regulowany przez przepisy proceduralne obowiązujące w tych dwóch państwach. Mogą Panowie zwrócić się do właściwych władz francuskich lub luksemburskich celem uzyskania od nich dostępu do akt, które zostały im przekazane. Do władz tych należy decyzyja, a OLAF nie będzie jej kwestionował.

Twierdzą Panowie, że za udostępnieniem panom Bykowi i Franchetowi dokumentów dotyczących pierwszego i drugiego wniosku przemawia nadrzędny interes publiczny. Jednak naszym zdaniem prawo do obrony panów Francheta i Byka jest interesem o charakterze prywatnym, a nie nadrzędnym interesem publicznym. Jak stwierdzono powyżej, przysługuje im prawo dostępu do całych akt we właściwym czasie w ramach ewentualnych postępowań dyscyplinarnych lub sądowych.

2. Uważają Panowie, że nieściśle jest twierdzenie, iż wyjątek ze względu na ochronę celu kontroli, śledztwa czy audytu przewidziany w [art.] 4 rozporządzenia obejmuje wszystkie dokumenty wysłane przez OLAF w ramach dochodzenia. Jednak OLAF wcale tak nie twierdzi.

Powołaliśmy się natomiast na ten wyjątek w zakresie konkretnych dokumentów, o które się Panowie zwrócili, w szczególności w odniesieniu do pism przesłanych do władz francuskich i luksemburskich, jak również do Komisji. Owe listy do krajowych władz sądowych zawierają streszczenie wyników dochodzeń OLAF. Gdyby OLAF wydał te listy, miałyby to wpływ na krajowe postępowania sądowe, jako że pisma te stanowią integralną część akt sądowych, a zatem nie mogą być podawane do wiadomości zanim będzie to możliwe w postępowaniach krajowych.

Komunikat dla Komisji zawiera również streszczenie wyników dochodzenia, które OLAF uznał za istotne dla możliwości podjęcia przez Komisję wszystkich niezbędnych działań celem ochrony jej interesów. Wskutek tego racje, dla których OLAF odmówił ujawnienia, dotyczą konkretnych, objętych wnioskami dokumentów i nie stanowią stwierdzenia o charakterze ogólnym, jak to Panowie sugerowali.

3. Jeśli chodzi o czwarty wniosek, to ustaliliśmy, że między 23 września 1999 r. a 25 września 2003 r. sekretarzowi generalnemu Komisji zostało przekazane 35 komunikatów OLAF dotyczących dochodzeń w sprawie Eurostat. Wszystkie te

komunikaty zawierają wyniki dochodzenia, których ujawnienie stanowiłoby uszczerbek dla postępowań sądowych toczących się we Francji i Luksemburgu. Objęte są one zatem wyjątkiem dotyczącym kontroli, śledztwa lub audytu, jak również wyjątkiem odnoszącym się do postępowań sądowych.

[...]”.

- 23 Końcowy raport w sprawie Eurogramme sporządzono w lipcu 2002 r.
- 24 W dniu 25 września 2003 r. OLAF sporządził raporty z dochodzenia w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999 w sprawach Eurocost i Datashop-Planistat. W dniu 10 października 2003 r. skarżący otrzymali kopie tych raportów. W tej samej dacie otrzymali ponadto sprawozdanie okresowe SAW z dnia 7 lipca 2003 r., lecz bez załączników.
- 25 Pismem z dnia 21 października 2003 r. skarżący złożyli ponowny wniosek o dostęp do różnych dokumentów, w szczególności sprawozdania końcowego SAW. W dniu 29 października 2003 r. złożyli uzupełniający wniosek w przedmiocie załączników do sprawozdania SAW z dnia 7 lipca 2003 r., które to sprawozdanie zostało im podane do wiadomości w dniu 10 października 2003 r.
- 26 Ponieważ na wnioski te nie uzyskali odpowiedzi, skarżący złożyli powtórny wniosek w dniu 2 grudnia 2003 r.

- 27 Ów powtórny wniosek został oddalony decyzją Komisji z dnia 19 grudnia 2003 r. (zwaną dalej „drugą zaskarżoną decyzją”). Odmowa została uzasadniona w następujący sposób:

„[...]

Z przykrością musimy potwierdzić, że dokumenty te nie mogą zostać Panom ujawnione. Ich ujawnienie spowodowałoby uszczerbek dla celów dochodzenia w tym sensie, że zakłóciłoby wykonanie działań niezbędnych dla jego właściwego przebiegu. Zatem zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia [...] nr 1049/2001 należy odmówić dostępu do tych dokumentów. Z uwagi na delikatny charakter tej materii, częściowy dostęp, o którym mowa w art. 4 ust. 6 tego rozporządzenia, nie jest możliwy. Ponadto nie posiadamy żadnych informacji, które prowadziłyby do wniosku, że w tych konkretnych przypadkach interes publiczny w ujawnieniu informacji zawartych w objętych wnioskiem dokumentach przeważałby nad koniecznością ochrony celów dochodzenia.

[...]”.

Przebieg postępowania

- 28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 listopada 2003 r. skarżący wnieśli skargę T-391/03 na decyzję z dnia 18 sierpnia 2003 r. oraz na pierwszą zaskarżoną decyzję.

- 29 W osobnym piśmie złożonym tego samego dnia wnieśli oni o zastosowanie trybu przyspieszonego zgodnie z art. 76a regulaminu Sądu.
- 30 Czwarta izba Sądu, której zostało przydzielone rozstrzygnięcie sprawy, oddaliła wniosek o zastosowanie trybu przyspieszonego orzeczeniem z dnia 17 grudnia 2003 r., które zostało doręczone skarżącym w dniu 22 grudnia 2003 r.
- 31 Pismem złożonym w Sekretariacie Sądu w dniu 19 lutego 2004 r. skarżący wnieśli skargę T-70/04 na dorozumianą decyzję Komisji oddalającą ich wnioski o udostępnienie różnych dokumentów, złożone w dniu 21 i 29 października 2003 r., oraz na drugą zaskarżoną decyzję.
- 32 Wskutek zmian wprowadzonych w składzie izb Sądu Pierwszej Instancji w nowym roku sądowym, sędzia sprawozdawca został przydzielony do trzeciej izby, której przydzielono w konsekwencji rozpoznanie niniejszej sprawy.
- 33 Postanowieniem prezesa trzeciej izby Sądu z dnia 13 lipca 2005 r. sprawy T-391/03 i T-70/04 zostały połączone do celów procedury ustnej oraz do wydania wyroku zgodnie z art. 50 regulaminu Sądu.
- 34 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba) postanowił otworzyć procedurę ustną oraz w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu Sądu, wystosował na piśmie pytania do stron i do Komisji. Strony zastosowały się do tych żądań w wyznaczonych terminach.

- 35 Na rozprawie w dniu 15 września 2005 r. Sąd wysłuchał stanowisk stron oraz ich odpowiedzi na zadane przezeń w formie ustnej pytania.
- 36 Postanowieniem z dnia 26 września 2005 r., na podstawie art. 65 lit. b), art. 66 ust. 1 i art. 67 ust. 3 akapit trzeci regulaminu Sądu, Sąd nakazał stronie pozwanej przedstawić sporne dokumenty, zastrzegając przy tym, że nie zostaną one ujawnione skarżącym w ramach niniejszego postępowania. Żądaniu temu uczyniono zadość.
- 37 Postępowanie ustne zostało zamknięte decyzją prezesa trzeciej izby Sądu z dnia 8 listopada 2005 r.

Żądania stron

- 38 W ramach skargi w sprawie T-391/03 skarżący wnoszą do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 18 sierpnia 2003 r., jak również pierwszej zaskarżonej decyzji;

 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.

39 Komisja wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie niedopuszczalności żądań skarg dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 18 sierpnia 2003 r.;
- oddalenie jako nieuzasadnionych żądań dotyczących stwierdzenia nieważności pierwszej zaskarżonej decyzji;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

40 W ramach skargi w sprawie T-70/04 skarżący wnoszą do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji Komisji oddalającej ich wnioski o udostępnienie różnych dokumentów, złożone w dniu 21 i 29 października 2003 r., oraz drugiej zaskarżonej decyzji;
- obciążenie Komisji wszystkimi kosztami postępowania.

41 Komisja wnosi do Sądu o:

- stwierdzenie niedopuszczalności skarg w zakresie dotyczącym stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji oddalającej;

- oddalenie jako nieuzasadnionych żądań dotyczących stwierdzenia nieważności drugiej zaskarżonej decyzji;

- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

- ⁴² W ramach skargi w sprawie T-391/03 Komisja uważa, że decyzja z dnia 18 sierpnia 2003 r. nie jest aktem kończącym postępowanie i nie podlega zatem zaskarżeniu skargą o stwierdzenie nieważności.
- ⁴³ W odniesieniu do skargi w sprawie T-70/04 Komisja twierdzi, że skarga na dorozumianą decyzję oddalającą wnioski z dnia 21 i 29 października 2003 r. jest niedopuszczalna, ponieważ nie jest to akt kończący postępowanie.
- ⁴⁴ Skarżący oceniają, że podobnie jak w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi pracowniczej można uznać, że uzasadnienie pierwszej zaskarżonej decyzji uzupełnia uzasadnienie decyzji z dnia 18 sierpnia 2003 r. i że ta ostatnia jest aktem zaskarżalnym. Ten sam argument dotyczy dorozumianej decyzji oddalającej wnioski z dnia 21 i 29 października 2003 r.

45 Jednakże pytani na tę okoliczność przez Sąd skarżący poddali sprawę pod rozważę Sądu.

Ocena Sądu

46 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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. Ponadto 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 (wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 10 oraz wyrok Sądu z dnia 22 maja 1996 r. w sprawie T-277/94 AITEC przeciwko Komisji, Rec. str. II-351, pkt 51).

47 Z art. 3 w związku z art. 4 załącznika do decyzji nr 2001/937 oraz z art. 8 rozporządzenia nr 1049/2001 wynika jasno, że odpowiedź na pierwotny wniosek stanowi tylko pierwszą fazę rozstrzygnięcia, która umożliwia skarżącym wniesienie do sekretarza generalnego Komisji lub dyrektora generalnego OLAF o ponowne rozważenie sprawy.

48 W konsekwencji dopiero akt wydany przez sekretarza generalnego Komisji lub przez dyrektora generalnego OLAF, 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. (wyrok Sądu z dnia 16 października 2003 r. w sprawie T-47/01 Co-Frutta przeciwko Komisji, Rec. str. II-4441, pkt 31).

- 49 Zatem skarga w sprawie T-391/03 jest niedopuszczalna w zakresie dotyczącym decyzji z dnia 18 sierpnia 2003 r., a skarga w sprawie T-70/04 jest niedopuszczalna w zakresie dotyczącym oddalenia wniosków skarżących z dnia 21 i 29 października 2003 r.

Co do istoty sprawy

Argumenty stron

- 50 Na poparcie swoich skarg skarżący podnoszą jeden zarzut naruszenia art. 2 i 4 rozporządzenia nr 1049/2001, naruszenia „prawa podstawowego dostępu do dokumentów”, oczywistego błędu w ocenie, naruszenia zasady proporcjonalności, jak również błędnego i sprzecznego w sobie uzasadnienia zaskarżonych decyzji.
- 51 Podnoszą oni, że OLAF nadał szerokie znaczenie wyjątkom od prawa dostępu do dokumentów, które dotyczą ochrony postępowań sądowych i celów kontroli, śledztwa i audytu. Przypominają, że wyjątki od prawa dostępu do dokumentów powinny być interpretowane zawężająco, tak by nie zniweczyć zasady ogólnej, która przyznaje społeczeństwu najszerszy możliwy dostęp do dokumentów.
- 52 Skarżący oceniają, że wykładnia Komisji skutkuje tym, że dostęp do dokumentów dotyczących działalności OLAF z samej ich natury zostałby wykluczony. Takie podejście narusza zasadę zawężającej wykładni, która powinna dotyczyć wyjątków, w szczególności wyjątków od prawa podstawowego.

- 53 Skarżący twierdzą w tym zakresie, że Komisja niesłusznie oceniła, że OLAF korzysta ze szczególnego systemu, a nawet z odstępstwa w zakresie zasad dostępu do dokumentów. Odstępstwo takie nie znajduje oparcia ani w rozporządzeniu nr 1049/2001, ani w przepisach ustrojowych OLAF. Skarżący oceniają, że ani poufność dochodzeń, ani niezależność OLAF nie mogą skutkować tym, że wszystkie wnioski o dostęp do dokumentów będą oddalane.
- 54 Jeśli chodzi o wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych, to skarżący oceniają, odwołując się do wyroku Sądu z dnia 7 grudnia 1999 r. w sprawie T-92/98 Interporc przeciwko Komisji, Rec. str. II-3521 (zwanego dalej „wyrokiem Interporc II”), że wyjątek ten nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie. Komunikaty OLAF informują wyłącznie władze sądowe lub instytucje o faktach, które mogą spowodować postępowanie karne lub dyscyplinarne. Występują zatem poza trwającymi postępowaniami sądowymi. Skarżący przypominają w tym zakresie, że OLAF jest służbą administracyjną Komisji, która tworzy akta sprawy administracyjnej i sporządza sprawozdania o charakterze administracyjnym. To instytucje i władze krajowe nadają dochodzeniom, na podstawie ich wyników, dalszy bieg, w szczególności dyscyplinary i sądowy.
- 55 Skarżący podnoszą, że OLAF nie może również uniknąć obowiązków wynikających z przepisów dotyczących prawa dostępu do dokumentów, uznawszy, że dostęp do tych dokumentów powinien być oceniany według przepisów krajowych lub regulujących postępowanie dyscyplinarne.
- 56 Jeśli chodzi o dokumenty przesłane przez OLAF władzom francuskim i luksemburskim, skarżący uznają również, że OLAF popełnił dwójakiego rodzaju oczywisty błąd w ocenie przez to, że nie wypełnił obowiązku skonsultowania się z władzami krajowymi, by ustalić, czy nie sprzeciwiają się one ujawnieniu spornych dokumentów. Opierając się na wyroku w sprawie Interporc II oraz na wyroku Trybunału w dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-174/98 P i C-189/98 P Niderlandy i van der Wal przeciwko Komisji, Rec. str. I-1 (zwanym

dalej „wyrokiem w sprawie van der Wal”), oceniają, że Komisja powinna była zwrócić się do krajowych władz sądowych rozpatrujących przekazaną przez nią sprawę nie tylko z pytaniem, czy ujawnienie to mogłoby wyrządzić szkodę, lecz również czy stanowi ono naruszenie prawa krajowego.

- 57 Jeśli chodzi o dokumenty przesłane przez OLAF Komisji, skarżący uważają, że odmowa dostępu do nich nie była ponadto uzasadniona. Wskazują, że do OLAF nie należała ocena interesów Komisji oraz stopień ewentualnej ich ochrony, lecz zwrócenie się z pytaniem w tym zakresie do Komisji, jak to wskazano w wyroku w sprawie van der Wal.
- 58 Jeśli chodzi o wyjątek ze względu na ochronę celów kontroli, śledztwa lub audytu, to skarżący zaprzeczają, jakoby wyjątek ten stosował się w niniejszym przypadku, ponieważ Komisja nie wskazała w tym zakresie żadnej okoliczności na uzasadnienie odmowy ujawnienia.
- 59 Skarżący twierdzą, że OLAF powinien był wskazać konkretne powody, dla których zastosował wyjątki w niniejszej sprawie i powinien zbadać w zakresie każdego dokumentu objętego wnioskiem, czy jego treść uniemożliwiała jego ujawnienie. Skarżący twierdzą, że zgodnie z orzecznictwem wyjątku nie można zastosować, nawet jeśli dokument zawiera informacje dotyczące dochodzenia, jeśli jego ujawnienie nie powoduje dla niego uszczerbku. OLAF nie zbadał natomiast w odniesieniu do każdego dokumentu, czy jego treść uniemożliwiała jego ujawnienie, lecz uzasadnił odmowę dostępu w sposób ogólny. Ponadto nie jest pewne, czy dochodzenia nadal trwają.

- 60 Skarżący utrzymują, że OLAF nie sprawdził, czy możliwe było częściowe ujawnienie dokumentów, co narusza wymogi wynikające z zasady proporcjonalności. Odwołują się do wyroku Trybunału z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie C-353/01 P Mattila przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. I-1073 i podnoszą, że powinna zostać stwierdzona nieważność decyzji o odmowie dostępu do dokumentów, jeśli Komisja zaniechała zbadania możliwości częściowego dostępu do dokumentów.
- 61 Skarżący twierdzą również, że uzasadnienie decyzji z dnia 18 sierpnia 2003 r. i pierwszej zaskarżonej decyzji są sprzeczne. W zakresie dokumentów przesłanych przez OLAF francuskim i luksemburskim władzom sądowym OLAF uzasadnił odmowę dostępu tym, że objęte wnioskiem dokumenty zawierały streszczenie wyników dochodzenia OLAF. W dniu 3 kwietnia 2003 r., to znaczy po przesłaniu dokumentów władzom krajowym, OLAF poinformował sekretarza generalnego, że dochodzenia jeszcze trwały. Skarżący twierdzą w tym miejscu, że dopiero w dniu 25 września 2003 r. OLAF przedłożył końcowe raporty z dochodzenia.
- 62 Ponadto skarżący uznają, że odwołanie się Komisji do postanowienia Sądu z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie T-215/02 Gómez-Reino przeciwko Komisji, RecFP str. I-A-345 i II-1685 nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Podnoszą oni, że rozwiązanie przyjęte w tym postanowieniu czyni w rzeczywistości prawo podstawowe do obrony nieskutecznym i pozbawionym effet utile. Bowiem zdaniem skarżących z postanowienia tego wynika, że akty wydane przez OLAF w ramach jego działalności nie stanowią aktów powodujących negatywne skutki, lecz po prostu akty przygotowawcze, a tylko decyzja kończąca postępowanie wydana ewentualnie przez instytucję może mieć cechy aktu powodującego negatywne skutki. Wynikałoby z tego, że cała działalność OLAF wymyka się kontroli sądowej.
- 63 Jeśli chodzi o końcowe sprawozdanie SAW oraz załączniki do sprawozdania SAW z dnia 7 lipca 2003 r., skarżący dodają, że uzasadnienie drugiej zaskarżonej decyzji jest zbyt ogólne, ponieważ nie zawiera żadnej informacji odnoszącej się do niniejszego przypadku i nie wyjaśnia przyczyn, dla których ujawnienie objętych wnioskiem dokumentów samym skarżącym miałyby stanowić uszczerbek. Uzasadnienie jest niewystarczające w zakresie możliwości częściowego dostępu. Ponadto

uzasadnienie nie jest wiarygodne, ponieważ trzy sprawozdania SAW zostały szeroko rozpowszechnione. Skarżący podkreślają, że Komisja udostępniła im dwa pierwsze sprawozdania SAW bez wyjaśnienia powodów, dla których końcowe sprawozdanie SAW z dnia 7 lipca 2003 r. miałyby być traktowane inaczej.

- 64 Kwestionują oni ponadto zastosowanie wyjątku dotyczącego ochrony celów kontroli, śledztwa i audytu do końcowego sprawozdania SAW, podnosząc, że w chwili wydania drugiej zaskarżonej decyzji audyt SAW już się zakończył. Komisja mogłaby w ten sposób bezterminowo oddalać wnioski o dostęp, powstrzymując się od określenia konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z danych uzyskanych z dochodzenia.
- 65 Wreszcie skarżący podkreślają, że prawo do obrony stanowi nadrzędny interes publiczny w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 i podnoszą, że nawet jeśli prawo do obrony chroni w pierwszej kolejności interes prywatny, to jest to również prawo nadrzędne, które stanowi podstawę państwa prawa i demokracji. Podważony zostałby w szczególności dostęp do sądu i skuteczna ochrona sądowa. Dodają oni, że Komisja zaniechała wyważenia przedmiotowych interesów.
- 66 Komisja zauważa, że skarga dotyczy stwierdzenia nieważności decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów objętych wnioskiem złożonym wyłącznie na podstawie rozporządzenia dotyczącego prawa do dostępu do dokumentów. W konsekwencji wniosek skarżących powinien być również rozpatrywany jako wniosek o dostęp pochodzący od jakiejkolwiek osoby.
- 67 Podkreśla ona, że szczególna cecha działalności OLAF powinna być brana pod uwagę przy badaniu wniosku o dostęp do przedmiotowych dokumentów. Przypomina równocześnie, że OLAF jako taki nie korzysta ze szczególnego systemu

w stosunku do zasad dotyczących dostępu do dokumentów. Ocenia ona, że z ogółu przepisów rozporządzenia nr 1073/1999 wynika, że zadania OLAF nie mogą być sprowadzane do służby o charakterze wyłącznie administracyjnym, która przygotowuje akta lub dokumenty administracyjne takie jak te, o których mowa w wyroku w sprawie Interporc II, lub takie jak opracowywane przez każdą inną dyrekcję generalną w ramach zwykłych zadań Komisji. Podnosi ona, że dochodzenia prowadzone przez OLAF mogą mieć następstwa dyscyplinarne lub karne. Jako takie wymagają one wysokiego stopnia poufności, jak to wynika z art. 8 ust. 2 i art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 1073/1999 oraz z natury rzeczy mogą być objęte wyjątkiem dotyczących ochrony celów śledztw. Uznaje ona również, że o ile trwające lub nawet zakończone dochodzenia mogą mieć związki z postępowaniami sądowymi wszczętymi bądź takimi, które mają być wszczęte, o tyle wyjątek dotyczący ochrony postępowañ sądowych w oczywisty sposób towarzyszy wyjątkowi dotyczącemu dochodzenia.

68 Komisja przypomina, że w niniejszej sprawie w przedmiocie akt przedłożonych władzom luksemburskim toczy się obecnie śledztwo, a akta przesłane władzom francuskim spowodowały wniesienie sprawy do sądu.

69 Ocenia ona, że owe dwa wyjątki obejmują obowiązkowo nie tylko dokumenty składające się na akta OLAF lub przekazane władzom sądowym, ale również komunikaty wymienione w tej kwestii między OLAF a instytucjami.

70 Utrzymuje ona, że wymóg poufności zakazuje rozważania kwestii publicznego dostępu do każdego dokumentu obejmującego istotną część dochodzenia OLAF, nawet jeśli zostało ono zakończone, a w każdym razie do momentu, gdy zostanie wydana decyzja końcowa rozpatrujących sprawę władz sądowych lub decyzja końcowa organu powołującego (zwanego dalej „AIPN”). Opiera się na wykładni per analogiam wyroku Sądu z dnia 11 grudnia 2001 r. w sprawie T-191/99 Petrie i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-3677. Uważa ona, że wymóg poufności jest tym bardziej uzasadniony, że dochodzenia OLAF mogą prowadzić postawienia osobom

zarzutów na płaszczyźnie karnej lub dyscyplinarnej oraz tym bardziej że w przypadku wszczęcia postępowania sądowego lub dyscyplinarnego osoby te korzystają z domniemania niewinności.

- 71 Podnosi ona, że w niniejszej sprawie odmówiono dostępu do dokumentów objętych wnioskiem, ponieważ w szczególności dotyczyły one istotnej części dochodzeń OLAF i w ich przedmiocie nie została wydana żadna decyzja kończąca postępowanie ani przez rozpatrujące je władze sądowe, ani przez AIPN. Gdyby tak było, ocena Komisji mogłaby być odmienna. Sporne dokumenty mogły być bowiem podane do wiadomości na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, w razie potrzeby z pominięciem nazwiska wspomnianej w nich osoby fizycznej lub prawnej.
- 72 Komisja dodaje, że w wymienionym wyżej postanowieniu w sprawie Gómez-Reino przeciwko Komisji Sąd orzekł, że OLAF nie był zobowiązany zezwolić na dostęp do dokumentów będących przedmiotem dochodzenia lub sporządzonych przez OLAF urzędnikowi wspólnotowemu, którego, jak twierdzi, dotyczy dochodzenie wewnętrzne, przed wydaniem kończącej postępowanie decyzji AIPN powodującej dla niego negatywne skutki. Zdaniem Komisji, jeśli można takiego dostępu odmówić zainteresowanemu urzędnikowi, to powinna być również możliwa odmowa dostępu do dokumentów dochodzenia na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 73 Komisja ocenia, że uzasadnienie decyzji nie jest niespójne ani wewnętrznie sprzeczne i że skarżący mylą dochodzenie zewnętrzne i wewnętrzne prowadzone przez OLAF. Różne sformułowania użyte w zaskarżonych decyzjach wynikają z faktu, że wyniki dochodzeń zewnętrznych, które są niezależne od przebiegu dochodzeń wewnętrznych prowadzonych przez OLAF, przekazano do krajowych władz sądowych w lipcu 2002 r. i w marcu 2003 r. Ponadto w dniu 18 sierpnia 2003 r. trwały nadal dochodzenia wewnętrzne OLAF. Natomiast w dniu 1 października 2003 r. dochodzenia te zostały zakończone, co tłumaczy inne sformułowania w pierwszej zaskarżonej decyzji.

- 74 Odnosząc się do kwestii, czy uzasadnienie było wystarczające, Komisja utrzymuje, że należy wziąć pod uwagę zarówno uzasadnienie decyzji z dnia 18 sierpnia 2003 r., jak i uzasadnienie pierwszej zaskarżonej decyzji oraz inne informacje, które posiadali skarżący. Przypomina ona, że zgodnie z wyrokiem Sądu z dnia 5 marca 1997 r. w sprawie T-105/95 WWF UK przeciwko Komisji, Rec. str. II-313, Komisja nie zawsze ma możliwość wskazania przyczyn uzasadniających poufność dokumentu bez ujawniania jego zawartości i przez to pozbawienia wyjątku jego zasadniczego celu.
- 75 Komisja uznaje, że zasada proporcjonalności również nie została naruszona. Ocenia ona, że aby zapewnić ochronę kontroli i dochodzeń, jak również postępowań sądowych, nie można przyznać nawet częściowego publicznego dostępu do różnych objętych wnioskiem dokumentów, nie pozbawiając tych wyjątków ich skuteczności.
- 76 Odnosząc się do dokumentów, których dotyczy sprawa T-70/04, Komisja podnosi, że właściwie zastosowała wyjątek z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, ponieważ nawet jeśli audyt SAW został zakończony, dochodzenie i jego analiza przez Komisję nadal trwały i sprawozdania te nadal mogły być wykorzystane przez OLAF w ramach jego dochodzeń.
- 77 Komisja przypomina, że podanie dokumentów do wiadomości skarżących przez sekretarza generalnego Komisji w załączeniu do odpowiedzi z dnia 10 października 2003 r. nastąpiło tytułem ogólnej informacji dotyczącej postępowania dyscyplinarnego wszczętych przeciwko nim i natychmiast zawieszonych, a nie w odpowiedzi na wnioski o dostęp na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 oraz że odmówiła im dostępu do dokumentów, o który wnieśli na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 78 Komisja podkreśla, że to w następstwie dwóch rezolucji Parlamentu Europejskiego Komisja zobowiązała SAW decyzją z dnia 11 lipca 2003 r. do zbadania legalności

i prawidłowości zawartych umów i subwencji udzielonych przez Eurostat lub przez inną dyrekcję generalną na wniosek Eurostatu w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie Parlamentu, lecz również celem wykrycia ewentualnych nieprawidłowości lub nadużyć i wyciągnięcia z nich konsekwencji. Sprawozdania sporządzone przez SAW na tej podstawie są zatem dokumentami objętymi ochroną zarówno ze względu na ich przedmiot, jak i ich treść. Komisja zaprzecza, jakoby dokumenty te były szeroko rozpowszechnione. Przeciwnie, jej zdaniem zostały one ujawnione wyjątkowo wąskiemu kręgowi osób. Nie było nigdy publicznego dostępu do tych dokumentów.

- 79 Komisja zauważa, że przyznanie racji skarżącym dawałoby wszystkim dostęp do tych dokumentów.
- 80 Wreszcie Komisja ocenia, że wobec specyfiki niniejszej sprawy żaden nadrzędny interes publiczny nie przemawia za publicznym ujawnieniem dokumentów dotyczących dochodzeń OLAF. Podkreśla, że rozporządzenie nr 1049/2001 nie przewiduje dostępu do akt osób, których ewentualnie dotyczy dochodzenie OLAF, w celu zapewnienia im obrony.

Ocena Sądu

— Uwagi wstępne

- 81 Należy zauważyć na wstępie, że niniejsze sprawy powinny zostać zbadane w świetle rozporządzenia 1049/2001. Jest bowiem bezsporne, że zaskarżone decyzje zostały wydane na podstawie tego rozporządzenia.

- 82 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 wnioskodawca nie jest zobowiązany do uzasadnienia wniosku, a zatem nie ma zwykle obowiązku wykazywania się jakimkolwiek interesem w uzyskaniu dostępu do żądanych dokumentów (zob. w kontekście stosowania decyzji 94/90 wyroki Sądu z dnia 6 lutego 1998 r. w sprawie T-124/96 Interporc przeciwko Komisji, Rec. str. II-231, pkt 48 oraz w sprawie Interporc II, pkt 44). Wynika z tego, że wniosek skarżących należy zbadać w taki sposób, jakby to był wniosek pochodzący od jakiejkolwiek innej osoby.
- 83 Należy przypomnieć, że publiczny dostęp do dokumentów instytucji stanowi zasadę prawną i możliwość odmowy jest wyjątkiem, a decyzja odmowna jest ważna jedynie wtedy, gdy jest oparta na jednym z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 84 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyjątki te podlegają zawężającej wykładni i stosowaniu, tak aby nie zniweczyć stosowania zasady ogólnej wyrażonej w tym uregulowaniu (ww. wyrok w sprawie van der Wal, pkt 27 oraz wyrok Sądu z dnia 7 lutego 2002 r. w sprawie T-211/00 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. str. II-485, pkt 55 oraz powoływane tam orzecznictwo).
- 85 W postępowaniu T-391/03 Komisja uznaje, że ujawnienie spornych dokumentów nie powinno mieć miejsca z dwóch względów, tj., po pierwsze, ponieważ są to dokumenty związane z kontrolą, śledztwem lub audytem, a po drugie, ponieważ są to jednocześnie dokumenty sporządzone dla celów postępowania sądowego. Komisja odmawiając skarżącym dostępu do objętych ich wnioskami dokumentów, powołuje się w pierwszej zaskarżonej decyzji na wyjątki przewidziane w art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 86 W postępowaniu T-70/04 skarżący żądają dostępu do końcowego sprawozdania SAW i do załączników do sprawozdania okresowego SAW z dnia 7 lipca 2003 r. Komisja powołuje się w tym zakresie jedynie na wyjątek ze względu na ochronę celów kontroli, śledztwa i audytu przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

87 Zastosowanie przez Komisję wyjątków z art. 4 ust. 2 tiret drugie i trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 należy zbadać w świetle orzecznictwa cytowanego w pkt 84 powyżej.

— W przedmiocie wyjątku ze względu na ochronę postępowań sądowych

88 Wykładni pojęcia „postępowania sądowe” Sąd dokonał w ramach stosowania decyzji 94/90 w ten sposób, że ujawnienie zawartości dokumentów sporządzonych wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego jest sprzeczne z ochroną interesu publicznego (wyrok w sprawie Interporc II, pkt 40).

89 Ponieważ zatem wykładni pojęcia „postępowania sądowe” dokonano już w kontekście prawa publicznego dostępu do dokumentów instytucji, należy przyjąć, że definicja ta jest również właściwa w ramach rozporządzenia nr 1049/2001.

90 Ponadto Sąd orzekł już, że pojęcie „dokumentów sporządzonych wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego” należy rozumieć jako złożone pisma lub dokumenty oraz dokumenty wewnętrzne dotyczące przebiegu prowadzonej sprawy, korespondencję dotyczącą sprawy pomiędzy daną dyrekcją generalną a Służbą Prawną lub kancelarią adwokacką. To rozgraniczenie zakresu przedmiotowego wyjątku ma na celu zagwarantowanie, po pierwsze, ochrony wewnętrznych prac Komisji, a po drugie, poufności i poszanowania zasady tajemnicy adwokackiej (wyrok w ww. sprawie Interporc przeciwko Komisji, pkt 41).

91 Natomiast Sąd orzekł też, że wyjątek ze względu na ochronę interesu publicznego (postępowań sądowych) zawarty w kodeksie postępowania nie pozwala Komisji

uchylić się od obowiązku podania do wiadomości dokumentów, które zostały sporządzone w ramach sprawy o charakterze całkowicie administracyjnej. Zasada ta powinna być przestrzegana nawet wtedy, gdy sporządzenie tych dokumentów w postępowaniu przed sądem wspólnotowym mogłoby stanowić uszczerbek dla Komisji. Okoliczność, że skarga o stwierdzenie nieważności została wniesiona wobec decyzji podjętej w wyniku postępowania administracyjnego, nie ma w tym zakresie znaczenia (wyrok w sprawie Interporc II, pkt 42).

92 Należy zbadać w świetle tego orzecznictwa, czy dokumenty przesłane przez OLAF władzom luksemburskim i francuskim oraz dokumenty przekazane przez OLAF Komisji są dokumentami sporządzonymi wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego.

93 Z motywu 1 rozporządzenia nr 1073/1999 wynika, że dochodzenia OLAF służą ochronie interesów finansowych Wspólnot, zwalczaniu nadużyć finansowych i wszelkiej innej nielegalnej działalności szkodliwej dla interesów finansowych Wspólnoty. Zgodnie z motywem 5 tego rozporządzenia odpowiedzialność OLAF rozciąga się poza ochronę interesów finansowych, włączając wszystkie działania dotyczące ochrony interesów Wspólnoty przed nieprawidłowymi zachowaniami, przeciw którym może być prowadzone postępowanie administracyjne lub karne. Zatem OLAF prowadzi dochodzenia wewnętrzne i zewnętrzne, których wyniki są przedstawiane w raporcie z dochodzenia zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999 i przekazuje informacje władzom krajowym i instytucjom zgodnie z art. 10 rozporządzenia nr 1073/1999 właśnie dla osiągnięcia tych celów.

94 Zgodnie 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, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak raporty administracyjne sporządzone przez krajowych, administracyjnych kontrolerów.

- 95 Natomiast za skutki, jakie właściwe władze krajowe wywiodą z raportów i informacji przekazanych przez OLAF, odpowiadają wyłącznie i całkowicie te władze krajowe [postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie C-521/04 P(R) Tillack przeciwko Komisji, Rec. str. I-3103, pkt 32].
- 96 Może się zatem zdarzyć, że poinformowanie władz krajowych przez OLAF, na podstawie art. 10 ust. 1 lub 2 rozporządzenia nr 1073/1999, lub instytucji, na podstawie art. 10 ust. 3 tego rozporządzenia, nie doprowadzi do wszczęcia postępowania sądowego w kraju lub postępowania dyscyplinarnego na szczeblu wspólnotowym.
- 97 Uznanie w tych okolicznościach, że różne dokumenty przekazane przez OLAF zostały sporządzone wyłącznie na potrzeby konkretnego postępowania sądowego, nie jest zgodne z wykładnią tego wyjątku, jaka wynika z orzecznictwa i narusza obowiązek interpretowania i stosowania wyjątków w sposób zawężający (zob. pkt 84 powyżej).
- 98 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 krajowym, czy ten sprzeciwia się ujawnieniu tych dokumentów (wyrok w sprawie van der Wal, pkt 28).
- 99 Jak wynika jasno z akt sprawy, konsultacja taka nie nastąpiła, co z kolei przyznała Komisja podczas rozprawy, odpowiadając na pytanie zadane przez Sąd.

100 Pierwsza zaskarżona decyzja wskazuje bowiem w tym zakresie tylko:

„Ponieważ we Francji i w Luksemburgu trwają dochodzenia, dostęp do akt jest regulowany przez przepisy proceduralne obowiązujące w tych dwóch państwach. Mogą Panowie zwrócić się do właściwych władz francuskich lub luksemburskich celem umożliwienia przez nie dostępu do akt, które zostały im przekazane. Do władz tych należy decyzja, a OLAF nie będzie jej kwestionował”.

101 Podejście takie nie jest zgodne z tym, co Trybunał orzekł w wyroku w sprawie van der Wal (pkt 29). Zdaniem Trybunału postępowanie, w którym instytucja konsultuje się z sądem krajowym w razie wątpliwości, zapobiega temu, by skarżący najpierw był zmuszony zwrócić się do właściwego sądu krajowego, a następnie do Komisji z pytaniem, czy sąd ten uznaje, że ujawnienie dokumentów objętych wnioskiem nie jest sprzeczne z prawem krajowym, lecz uznaje, że stosowanie zasad wspólnotowych może prowadzić do odmiennego rozwiązania. Odpowiada ono również wymogom dobrej administracji.

102 W konsekwencji należy stwierdzić, że pierwsza zaskarżona decyzja obarczona jest błędem w zakresie, w jakim stwierdzono, iż dokumenty objęte wnioskiem w sprawie T-391/03 objęte są wyjątkiem dotyczącym ochrony postępowań sądowych w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001.

103 Jednakże ponieważ OLAF powołał się również na inny wyjątek, odmawiając dostępu do tych dokumentów, należy zbadać, czy można odmówić dostępu na podstawie art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

— W przedmiocie wyjątku dotyczącego ochrony celów kontroli, śledztwa i audytu

- 104 Należy stwierdzić, że strony nie kwestionowały, że wszystkie dokumenty, do których zażądały dostępu, mają rzeczywiście związek z takimi czynnościami.
- 105 Okoliczność, że dany dokument dotyczy kontroli lub śledztwa, nie jest sama w sobie wystarczająca, by uzasadniała stosowanie wskazanego wyjątku. Zgodnie z orzecnictwem każdy wyjątek od prawa dostępu do dokumentów Komisji powinien być interpretowany i stosowany w sposób ścisły (wyrok Sądu z dnia 13 września 2000 r. w sprawie T-20/99 Denkavit Nederland przeciwko Komisji, Rec. str. II-3011, pkt 45).
- 106 Należy w tym miejscu przypomnieć, że jeśli chodzi o dokumenty, których dotyczy sprawa T-391/03, to dochodzenie zostało zakończone w chwili wydania pierwszej zaskarżonej decyzji w dniu 1 października 2003 r. Raport końcowy w sprawie Eurogramme został bowiem sporządzony w lipcu 2002 r. Ponadto w dniu 25 września 2003 r. OLAF sporządził raporty końcowe w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999 dotyczące sprawy Eurocost i Datashop-Planistat. Skarżący otrzymali, jako osoby wskazane jako podejrzane w tych raportach, ich kopię pismem z dnia 10 października 2003 r.
- 107 Ponadto w sprawie T-70/04 dochodzenie SAW zostało zakończone sprawozdaniem końcowym z dnia 22 października 2003 r.
- 108 Zatem w niniejszej sprawie należy sprawdzić, czy wyjątek, o którym mowa w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, obejmował dokumenty mające związek z kontrolą, śledztwem lub audytem, chociaż poszczególne kontrole,

śledztwa lub audyty zostały zakończone po sporządzeniu końcowych raportów, lecz w przypadku których nie zostało jeszcze określone, jakie powinny być ich następstwa.

- 109 Według Sądu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 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.
- 110 Co prawda z orzecznictwa wynika, że 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 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Denkavit Nederland* przeciwko Komisji, pkt 48).
- 111 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, prowadziłyby do uzależnienia dostępu do tych dokumentów od zdarzenia niepewnego, przyszłego i ewentualnie odległego, w zależności od sprawności i staranności różnych organów.
- 112 Rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z celem polegającym na zagwarantowaniu publicznego dostępu do dokumentów dotyczących ewentualnych nieprawidłowości, które wystąpiły w gospodarce finansowej, w celu umożliwienia obywatelom najskuteczniejszej kontroli legalności sprawowania władzy publicznej (zob. podobnie wyrok z dnia 12 października 2000 r. w sprawie T-123/99 *JT's Corporation* przeciwko Komisji, Rec. str. II-3269, pkt 50).

- 113 Należy zatem zbadać, czy w chwili wydania zaskarżonych decyzji trwały nadal kontrola i dochodzenie, które mogły zostać zagrożone ujawnieniem objętych wnioskiem dokumentów, i czy czynności te zostały wykonane w rozsądnym terminie.
- 114 W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, legalność indywidualnego aktu, który został zaskarżony, powinna być oceniana z uwzględnieniem stanu faktycznego i prawnego z chwili wydania tego aktu (wyroki Trybunału z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie 15/76 i 16/76 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. 321, pkt 7 oraz z dnia 17 maja 2001 r. w sprawie C-449/98 P IECC przeciwko Komisji, Rec. str. I-3875, pkt 87).
- 115 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem analiza wymagana przy załatwianiu wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów musi dotyczyć tego konkretnego dokumentu. W istocie, po pierwsze, sama okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca dla uzasadnienia stosowania danego wyjątku (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Denkavit Nederland przeciwko Komisji, pkt 45). 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 (zob. podobnie wyroki Sądu z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie T-188/98 Kuijer przeciwko Radzie, Rec. str. II-1959, pkt 38 oraz z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie T-2/03 Verein für Konsumenteninformation przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-1121, zwany dalej „wyrokiem w sprawie VKI”, pkt 69 i 72).
- 116 Ta konkretna analiza musi ponadto zostać przeprowadzona dla każdego z dokumentów objętych wnioskiem. Jak bowiem wynika z rozporządzenia nr 1049/2001, wszystkie wyjątki wymienione w art. 4 ust. 1–3 stosują się „do dokumentu” (wyrok w sprawie VKI, pkt 70).

- 117 Konkretnie 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. W odniesieniu do stosowania kodeksu postępowania Sąd skądinąd uznał za niewystarczającą ocenę dokumentów dokonaną według kategorii zamiast pod kątem konkretnych informacji zawartych w tych dokumentach, albowiem badanie wymagane ze strony instytucji powinno umożliwić jej konkretną ocenę, czy powołany wyjątek rzeczywiście odnosi się do wszystkich informacji zawartych w tych dokumentach (ww. wyrok w sprawie JT's Corporation przeciwko Komisji, pkt 46, oraz ww. wyrok w sprawie VKI, pkt 73).
- 118 Instytucja powinna zatem zbadać, po pierwsze, czy objęty wnioskiem dokument mieści się w zakresie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, po drugie, jeśli tak jest, to czy potrzeba ochrony w zakresie tego wyjątku ma rzeczywisty charakter, a po trzecie, czy dotyczy ona całego dokumentu.
- 119 Sąd winien zatem zbadać, czy zaskarżone decyzje zostały wydane zgodnie z zasadami, które zostały wskazane powyżej.
- 120 Jeśli chodzi o dokumenty przesłane francuskim i luksemburskim władzom, to należy przypomnieć, że dochodzenie prowadzone przez OLAF zostało zakończone i bezsporne jest, że w chwili wydania pierwszej zaskarżonej decyzji ani władze luksemburskie, ani francuskie nie zdecydowały o biegu, jaki należy nadać informacjom przesłanym przez OLAF na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 1073/1999.

- 121 Celem przesłania władzom krajowym danych było dostarczenie im informacji, w stosunku do których OLAF uznał, że wskazują na różne nieprawidłowości i które zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999 mogły być dowodami dopuszczalnymi w postępowaniach przed nimi.
- 122 Przyznanie dostępu, choćby częściowego, do tych dokumentów mogło narazić na szwank skuteczne wykorzystanie tych informacji przez władze krajowe, ponieważ osoby mające związki z podejrzanymi nieprawidłowościami mogły postępować tak, by przeszkodzić we właściwym przebiegu poszczególnych postępowań lub dochodzeń, które władze te mogły wszcząć. W istocie przesłane dokumenty zawierały w szczególności sprawozdania z audytu przedsiębiorstw, sprawozdania z przesłuchań urzędników Eurostatu, sprawozdania z kontroli opłat, jak również sprawozdania z kontroli, których ujawnienie mogło dostarczyć tym osobom informacji w zakresie czynności, jakie władze te miały zamiar podjąć.
- 123 Ponadto w chwili wydania pierwszej zaskarżonej decyzji, to jest w dniu 1 października 2003 r., nie upłynął jeszcze rozsądny termin do podjęcia decyzji o następstwach, jakie należało nadać informacjom przesłanym przez OLAF, jako że przesłanie informacji władzom luksemburskim nastąpiło dopiero w dniu 4 lipca 2002 r., a władzom francuskim w dniu 19 marca 2003 r.
- 124 Wynika z tego, że Komisja nie naruszyła przepisów prawa ani nie popełniła błędów w ocenie, zważywszy na to, że w chwili wydania pierwszej zaskarżonej decyzji, dostępu do dokumentów przesłanych władzom francuskim i luksemburskim odmówiono z uwagi na to, że ujawnienie tych dokumentów stanowiłoby uszczerbek dla ochrony celów kontroli, śledztwa i audytu.
- 125 Te same twierdzenia odnoszą się do sprawozdania końcowego SAW. W chwili wydania drugiej zaskarżonej decyzji, to jest w dniu 19 grudnia 2003 r., dochodzenie

dotyczące Eurostatu nie zostało jeszcze zakończone i Komisja nie zdecydowała jeszcze o konsekwencjach sprawozdania końcowego SAW. Ujawnienie tego sprawozdania, nawet po usunięciu z niego danych osobowych, mogło umożliwić osobom, których on dotyczył, próbę wpłynięcia na wynik dochodzeń, kontroli lub audytów.

- 126 Jeśli chodzi o komunikat OLAF skierowany do Komisji, o którym wspomniano w komunikacie prasowym z dnia 19 maja 2003 r., to Sąd miał możliwość przekonać się, że zawiera on również bardzo precyzyjne informacje o przebiegu różnych dochodzeń dotyczących Eurostatu, w przypadku których odmowa ujawnienia, z uwagi na to, że stanowiłaby ona uszczerbek dla celów kontroli, śledztwa i audytu, była uzasadniona w chwili wydania pierwszej zaskarżonej decyzji z tych samych powodów, co wskazane powyżej.
- 127 Jeśli chodzi o inne komunikaty OLAF dla Komisji, pierwsza zaskarżona decyzja wskazuje, że „[w]szystkie te komunikaty zawierają wyniki dochodzenia, których ujawnienie stanowiłoby uszczerbek dla postępowań sądowych toczących się we Francji i Luksemburgu”.
- 128 Z tych niezbyt wyraźnych i ogólnych rozważań wynika, że OLAF orzekł *in abstracto* w przedmiocie ryzyka, jakie ujawnienie tych dokumentów mogło stanowić dla kroków, które Komisja uzna za niezbędne dla ochrony jej interesów lub dla postępowań sądowych toczących się we Francji lub Luksemburgu, bez wykazania w sposób wymagany przepisami prawa, że ujawnienie tych dokumentów stanowić będzie konkretny uszczerbek dla kontroli, śledztwa i audytu oraz że wskazany jako podstawa wyjątek rzeczywiście dotyczy wszystkich informacji zawartych w tych dokumentach.
- 129 W konsekwencji należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie nie zostało wykazane, by kontrola, śledztwo i audyt zostały w konkretny sposób narażone przez ujawnienie komunikatów OLAF skierowanych do Komisji, innych niż ten, o którym mowa w komunikacie prasowym z dnia 19 maja 2003 r.

- 130 Ponadto OLAF nie wskazał w pierwszej zaskarżonej decyzji, czy ryzyko, które opisał, stosuje się rzeczywiście do wszystkich informacji znajdujących się w tych dokumentów. Z pierwszej zaskarżonej decyzji wynika, że OLAF oparł swoją ocenę na charakterze objętych wnioskiem dokumentów, a nie na informacjach znajdujących się rzeczywiście w tych dokumentach. Jest to naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji (wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie C-353/99 P Rada przeciwko Hautala, Rec. str. I-9565, pkt 31).
- 131 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie zostało wykazane w sposób wymagany przepisami prawa, że wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli i śledztwa, którego stosowanie zakładano w niniejszej sprawie, znajduje zastosowanie do wszystkich komunikatów OLAF skierowanych do Komisji, innych niż ten, o którym mowa w komunikacie prasowym z dnia 19 maja 2003 r.
- 132 Sąd miał okazję się przekonać, że przynajmniej część tych dokumentów wydawała się wcale nie mieścić w wyjątku z art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.
- 133 Do Sądu nie należy zastępowanie Komisji i wskazywanie, do których dokumentów powinien zostać przyznany dostęp pełny, a do których częściowy, ponieważ to ta instytucja jest zobowiązana przy wykonaniu niniejszego wyroku do uwzględnienia zamieszczonych w nim wskazówek w tym zakresie.
- 134 To samo stwierdzenie dotyczy załączników do sprawozdania SAW z dnia 7 lipca 2003 r., do którego dostępu Komisja odmówiła z tego tylko względu, że dochodzenie i ocena, jakie konsekwencje powinna z niego wyciągnąć, były nadal w toku i że sprawozdania te mogły nadal być wykorzystane przez OLAF w ramach jego własnych dochodzeń.

— W przedmiocie nadrzędnego interesu publicznego

- 135 Należy zbadać jeszcze, czy istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadniał ujawnienie dokumentów przesłanych władzom francuskim i luksemburskim, komunikatów OLAF dla Komisji, o których mowa w komunikacie prasowym z dnia 19 maja 2003 r., oraz sprawozdania końcowego SAW.
- 136 Należy w tym miejscu przypomnieć, iż na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 beneficjentem prawa dostępu do dokumentów instytucji jest „każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim”. Wynika z tego, że rozporządzenie ma na celu zagwarantowanie dostępu ogółu do dokumentów publicznych, a nie tylko dostępu wnioskodawcy do dokumentów, które go dotyczą.
- 137 Sąd indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy indywidualnie, na który może się on powołać, nie może zostać uwzględniony.
- 138 Interes ogólny, na który powołują się skarżący, wyraża się w prawie do obrony. Prawdą jest oczywiście, że istnienie prawa do obrony stanowi samo w sobie interes ogólny. Jednak z okoliczności, że prawa te wyrażają się w niniejszej sprawie w interesie podmiotowym skarżących do obrony, wynika, że interes, na który się powołują skarżący, nie jest interesem ogólnym, lecz interesem indywidualnym.
- 139 W konsekwencji należy stwierdzić, że Komisja nie naruszyła prawa, uznając, że prawo do obrony, na które powołują się skarżący jako na nadrzędny interes, nie stanowi nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie dokumentów objętych wnioskiem.

- 140 Z powyższego wynika, że należy stwierdzić nieważność pierwszej zaskarżonej decyzji w części odmawiającej dostępu do wszystkich komunikatów OLAF skierowanych do Komisji, innych niż ten, o którym mowa w komunikacie prasowym z dnia 19 maja 2003 r., jak również drugiej zaskarżonej decyzji w części odmawiającej dostępu do załączników do sprawozdania SAW z dnia 7 lipca 2003 r.

W przedmiocie kosztów

- 141 Zgodnie z art. 87 § 3 regulaminu Sądu, w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron, Sąd może postanowić, że koszty zostaną podzielone albo że każda ze stron poniesie swoje własne koszty. W niniejszej sprawie należy postanowić, że Komisja poniesie jedną trzecią kosztów skarżących. Skarżący pokrywają pozostałą część swoich kosztów.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Skargi o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 18 sierpnia 2003 r. oraz dorozumianej decyzji oddalającej wnioski skarżących z dnia 21 i 29 października 2003 r. zostają odrzucone jako niedopuszczalne.**

- 2) **Stwierdza się nieważność decyzji Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 1 października 2003 r. w części odmawiającej dostępu do wszystkich komunikatów OLAF skierowanych do Komisji innych niż ten, o którym mowa w komunikacie prasowym z dnia 19 maja 2003 r., jak również decyzji Komisji z dnia 19 grudnia 2003 r. w części odmawiającej dostępu do załączników do sprawozdania Służby Audytu Wewnętrzznego z dnia 7 lipca 2003 r.**

- 3) **W pozostałym zakresie skargi zostają oddalone jako bezzasadne.**

- 4) **Komisja poniesie jedną trzecią kosztów skarżących. Skarżący pokrywają pozostałą część swoich kosztów.**

Jaeger

Tiili

Czúcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 6 lipca 2006 r.

Sekretarz

Prezes

E. Coulon

M. Jaeger