

Monika Szwarc ■

OGRANICZENIA PRAWA DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW INSTYTUCJI UNII EUROPEJSKIEJ NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA 1049/2001 W SPRAWIE PUBLICZNEGO DOSTĘPU DO DOKUMENTÓW

Prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej zostało wprowadzone po raz pierwszy do prawa pierwotnego UE na mocy Traktatu z Amsterdamu w ówczesnym art. 253 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹. Przepis ten przyznawał prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i Rady, upoważniając jednocześnie te instytucje do przyjęcia rozporządzenia, które regulowałyby szczegółowe zasady udostępniania tych dokumentów. Upoważnienie zostało zrealizowane poprzez przyjęcie rozporządzenia 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji², które jest przejawem woli wyrażonej w ob. art. 1 akapit drugi TUE, by Traktaty wyznaczały nowy etap w procesie

¹ Warto na marginesie przypomnieć, że kwestia umożliwienia obywatelom dostępu do dokumentów instytucji unijnych pojawiła się na początku lat 90. XX w. Przyjęcie nowego art. 253 TWE zostało poprzedzone odpowiednimi zmianami w regulaminach wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej, umożliwiającymi udostępnianie dokumentów osobom zainteresowanym, szerzej na ten temat zob. M. Szwarc, *Zasady wglądu do dokumentów instytucji Wspólnot Europejskich*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 11, s. 63–76.

² Dz. Urz. UE z 2001 r., L 145, s. 43, polskie wydanie specjalne rozdz. 1, tom 3, s. 331.

tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyduje się podejmowane z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli (motyw 1 preambuły rozporządzenia 1049/2001) oraz odzwierciedla przekonanie, że prawo dostępu do dokumentów instytucji jest związane z ich demokratycznym charakterem (motyw drugi preambuły rozporządzenia 1049/2001). Uzasadnieniem przyznania obywatelom prawa dostępu do dokumentów instytucji jest wobec tego uznanie, że Unia powinna działać w sposób otwarty względem obywateli, zaś instytucje powinny mieć jak najbardziej demokratyczny charakter³.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony prawo dostępu do dokumentów instytucji uzyskało nowy wymiar poprzez wyraźne umiejscowienie go w kontekście zasady otwartości, która z kolei jest ściśle związana z dążeniem do nadania instytucjom unijnym bardziej demokratycznego charakteru. Zgodnie z art. 15 ust. 1 TFUE „w celu wspierania dobrych rządów i zapewnienia uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii działają z jak największym poszanowaniem zasady otwartości”. Otwartość tę wspierać ma nowy wymóg wprowadzony na mocy art. 15 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym obrady Parlamentu Europejskiego i Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego są jawne, a także obowiązek udostępniania dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii – zgodnie z art. 15 ust. 3 TFUE. W ten sposób prawo dostępu do dokumentów jest jednym z mechanizmów zapewnienia otwartości działania instytucji UE, co wspierać ma m.in. proces demokratyzacji tej instytucji. Traktat z Lizbony wprowadził również zmiany w samym brzmieniu przepisu odnoszącego się do dostępu do dokumentów, polegające przede wszystkim na rozszerzeniu zakresu podmiotowego obowiązku udostępniania dokumentów na organy i jednostki organizacyjne Unii⁴.

Od momentu wprowadzenia d. art. 253 TWE i przyjęcia rozporządzenia 1049/2001 nie było wątpliwości, że zamiarem prawodawcy unijnego było zapewnienie możliwie najszerzego dostępu do dokumentów instytucji. Taki wniosek jest uprawniony na podstawie lektury motywów preambuły rozporządzenia 1049/2001 oraz analizy orzecznictwa sądów unijnych, tzn. Sądu Pierwszej Instancji (obecnie – Sąd) i Trybunału Sprawiedliwości (działającego jako instancja

³ Motywy rozporządzenia przywołuje również TS, dokonujący interpretacji jego postanowień, zob. w szczególności wyrok TS z 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco p. Radzie*, Zb. Orz. 2008, s. I-4723, pkt 34; wyrok TS z 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P *Szwecja p. API i Komisji*, Zb. Orz. 2010, s. I-8533, pkt 68.

⁴ Zob. szerzej K. Kowalik-Bańczyk, *komentarz do art. 15 TFUE*, [w:] A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 2012, s. 280 i nast.

odwoławcza od orzeczeń SPI)⁵. W obecnym stanie prawnym wzmocnieniem statusu prawa do dokumentów jest ponadto ujęcie go jako jednego z praw podstawowych w art. 42 Karty Praw Podstawowych, który został umiejscowiony wśród praw obywatelskich.

Takie ukształtowanie prawa dostępu do dokumentów unijnych oraz uznanie go za prawo podstawowe na mocy Karty Praw Podstawowych powoduje, że po pierwsze, wszelkie wyjątki uzasadniające odmowę udostępnienia dokumentów muszą wynikać wyraźnie z przepisów prawa, w tym przypadku rozporządzenia 1049/2001 oraz po drugie, że wyjątki te muszą być interpretowane ściśle⁶.

1. Wyjątki uzasadniające odmowę udostępnienia dokumentu – uwagi ogólne

Wyjątki uzasadniające odmowę udostępnienia dokumentów instytucji unijnych wskazane zostały w art. 4 rozporządzenia 1049/2001. Przepis ten przewiduje wyjątki o charakterze obligatoryjnym (z uwagi na interes ogólny lub interes prywatny) i o charakterze fakultatywnym – wówczas instytucja rozpatrująca wnioski ma obowiązek wyważenia interesów instytucji i wnioskodawcy⁷. Ponieważ wyjątki od dostępu do dokumentów muszą być interpretowane zawężająco, na instytucjach spoczywa szczególnie obowiązek uzasadnienia decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem TS, gdy instytucja zdecyduje się odmówić udzielenia dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się do niej zwrócono, jest ona zasadniczo zobowiązana wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem określonym w art. 4 rozporządzenia 1049/2001, na który instytucja się powołuje⁸.

⁵ Motyw 4 preambuły rozporządzenia oraz zob. wyrok TS z 1 lutego 2007 r. w sprawie *C-266/05 P Sison p. Radzie*, Zb. Orz. 2007, s. I-1233, pkt 61; wyrok TS z 18 grudnia 2007 r. *C-64/05 P Szwecja p. Komisji*, Zb. Orz. 2007, s. I-11389, pkt 53; *C-39/05 i C-52/05 Szwecja i Turco p. Radzie*, pkt 33; wyrok TS z 29.06.2010 w sprawie *C-139/07 P Komisja p. Technische Glaswerke Ilmenau*, Zb. Orz. 2010, s. I-5885, pkt 51.

⁶ *C-64/05 P Szwecja p. Komisji*, pkt 66; *C-39/05 i C-52/05 Szwecja i Turco p. Radzie*, pkt 36; wyrok TS z 21 lipca 2011 r. w sprawie *C-506/08 P Szwecja p. My Travel Group i Komisja*, niepublik., pkt 75.

⁷ *C-266/05 P Sison p. Radzie*, pkt 62; *C-139/07 P Komisja p. Technische Glaswerke Ilmenau*, pkt 51.

⁸ *C-39/05 P i C-52/05 P Szwecja i Turco p. Radzie*, pkt 49; *C-139/07 P Komisja p. Technische Glaswerke Ilmenau*, pkt 53; *C-506/08 P Szwecja p. My Travel Group i Komisja*, pkt 76.

Po pierwsze, instytucja, do której skierowano wniosek, ma obowiązek odmówić udostępnienia dokumentu, jeżeli ujawnienie go naruszyłoby: 1) ochronę interesu publicznego w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego, kwestii obronnych i wojskowych, stosunków międzynarodowych oraz finansowej, monetarnej czy ekonomicznej polityki Unii lub państwa członkowskiego; 2) ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa Unii związanych z ochroną danych osobowych (art. 4 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001).

Po drugie, w odniesieniu do innych interesów, których ochrona mogłaby uzasadniać odmowę udostępnienia dokumentów, rozporządzenie pozostawia instytucjom pewien margines uznania. Instytucja ma bowiem obowiązek odmówić dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej; postępowania sądowego lub porady prawnej; celu kontroli, śledztwa lub audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny (art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001).

Odrębnie natomiast potraktowane zostały przypadki dotyczące ochrony procesu podejmowania decyzji. Zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit 1 rozporządzenia 1049/2001 instytucja może odmówić udostępnienia dokumentu objętego wnioskiem, jeżeli jest to dokument sporządzony przez instytucję do celów wewnętrznych i odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została przez tę instytucję wydana, a jednocześnie ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję. Za ujawnieniem tego dokumentu może mimo wszystko przemawiać interes publiczny. Ochroną objęte są również sytuacje związane z zasięgiem opinii prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit 2 rozporządzenia 1049/2001 instytucja może odmówić udostępnienia dokumentu objętego wnioskiem, jeżeli jest to dokument zawierający opinie do wykorzystania wewnętrznego jako część rozważań i konsultacji wstępnych w obrębie rzeczonoj instytucji, nawet po podjęciu decyzji, a jednocześnie ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję. Za ujawnieniem tego dokumentu może mimo wszystko przemawiać interes publiczny.

Po czwarte, szczególnie status mają dokumenty przekazane instytucjom przez państwa członkowskie. Rozporządzenie przewiduje bowiem, że państwo członkowskie, od którego pochodzi dokument, może zażądać od instytucji nieujawniania go bez jego uprzedniej zgody (art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001). Interpretacja tego przepisu może w praktyce oznaczać stosowanie jeszcze jednego wyjątku ograniczającego prawo dostępu do dokumentów, chociaż – jak wskazuje poniższa analiza – Trybunał Sprawiedliwości stara się takiej sytuacji zapobiec.

Przytoczone powyżej przepisy rozporządzenia wyznaczają zakres dalszej analizy, która będzie obejmować kolejno: wyjątki o charakterze obligatoryjnym (w interesie publicznym i w interesie prywatnym), wyjątki o charakterze względnym, pozostawiające instytucjom pewien margines oceny (podyktowanej przeważającym interesem publicznym), wyjątki związane z ochroną procesu decyzyjnego oraz możliwość odmowy udostępnienia dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego, jeżeli państwo to nie wyrazi zgody. Należy już w tym miejscu podkreślić, że wszystkie te wyjątki są przez sądy unijne interpretowane w sposób autonomiczny, na podstawie rozporządzenia 1049/2001 oraz innych aktów prawa unijnego, które znajdują zastosowanie w konkretnych sytuacjach spornych.

2. Wyjątki o charakterze obligatoryjnym

2.1. Wyjątki w interesie publicznym

Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 1049/2001 instytucje mają obowiązek odmówić dostępu do dokumentu, jeżeli jego ujawnienie naruszyłoby ochronę interesu publicznego w odniesieniu do bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw wojskowych, stosunków międzynarodowych lub finansowej, pieniężnej lub gospodarczej polityki Wspólnoty lub państwa członkowskiego. Pojęcia użyte w tym przepisie będą podlegać każdorazowo interpretacji instytucji odmawiającej udostępnienia dokumentu z powołaniem na jedną z przesłanek w interesie publicznym.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa sądów unijnych można zasadnie przyjąć, że instytucja może skutecznie powołać się na wyjątek związany z ochroną bezpieczeństwa publicznego w sytuacji, gdy udostępnienie dokumentów utrudniłoby prowadzone przez państwo członkowskie działania zapobiegające popełnianiu przestępstw⁹. Konieczność ochrony bezpieczeństwa publicznego może również uzasadniać odmowę udostępnienia dokumentów przygotowawczych dotyczących przyjęcia określonych środków na poziomie UE zmierzających do zapobiegania i zwalczania terroryzmu¹⁰. Instytucja może również powołać się skutecznie na ochronę polityki pieniężnej w celu odmowy udostępnienia dokumentów związanych z prowadzoną przez UE polityką walutową¹¹.

⁹ Wyrok SPI z 17.06.1998 r., T-174/95, *Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 1998, s. II-2289, pkt 121.

¹⁰ Wyrok SPI z 26.04.2005 r., T-110/03, T-150/03, T-405/03 *Sison*, Zb. Orz. 2005, s. II-1429, pkt 74–78, potwierdzone w wyroku TS C-266/05 *P Sison p. Radzie*, pkt 66.

¹¹ Wyrok SPI z 27.11.2007 r. w sprawach T-3/00 i T-337/04 *Pitsiorlas p. Radzie*,

W tym kontekście należy jednak zauważyć, że orzecznictwo sądów unijnych jest kazuistyczne i nie dostarcza wskazówek, które mogłyby w bardziej ogólny sposób wyznaczyć granice powoływania się na te wyjątki.

2.2. Wyjątki w interesie prywatnym

Wyjątkiem o charakterze obligatoryjnym w interesie prywatnym jest prywatność i integralność osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa UE związanego z ochroną danych osobowych (art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001). Kwestia ochrony danych osobowych jest szczególnie interesująca z uwagi na zależność między interesem w udostępnianiu informacji a interesem ochrony danych osobowych w przypadkach, gdy dokumenty objęte obowiązkiem udostępnienia takie dane zawierają. W szczególności chodzi o dyrektywę 95/46 sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych¹² oraz rozporządzenie 45/2001 o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych¹³.

Zagadnienie wzajemnych relacji między tymi aktami prawnymi było przedmiotem analizy Sądu, a następnie Trybunału Sprawiedliwości w sporze między Komisją a przedsiębiorstwem Bavarian Lager, dotyczącym udostępnienia protokołu ze spotkania, jakie odbyło się w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W ramach tego sporu Komisja przekazała wnioskującemu protokół ze spotkania, w którym pięć nazwisk osób uczestniczących w nim zostało utajnione, z uzasadnieniem, że dwie osoby wyraźnie sprzeciwiły się ujawnieniu tożsamości, natomiast skontaktowanie się z pozostałymi było niemożliwe. W tym zakresie Komisja powołała się na art. 8 rozporządzenia 45/2001, zgodnie z którym dane osobowe mogą być przekazane jedynie odbiorcom podlegającym prawu krajowemu przyjętemu dla wykonania dyrektywy 95/46, jeżeli odbiorca wykaże konieczność przekazania danych i nie ma powodu zakładać, że uprawniony interes podmiotu danych może być naruszony. Zdaniem tej instytucji, ponieważ wnioskujący nie wykazał wyraźnego i usankcjonowanego przez przepisy prawa celu lub konieczności takiego ujawnienia, ustanowione w tymże art. 8 wymogi nie zostały spełnione, a w konsekwencji zastosowanie znalazł wyjątek wynikający z art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001.

Zb. Orz. 2007, s. II-4779, pkt 231.

¹² Dz. Urz. UE z 1995 r., L 281 s. 31, polskie wydanie specjalne rozdział 13, tom 15, s. 355.

¹³ Dz. Urz. UE z 2001 r., L 8, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdział 13, tom 26, s. 102.

Wskutek wniesienia skargi przez Bavarian Lager przeciwko Komisji (T-309/97), Sąd dokonał analizy decyzji Komisji oddalającej wniosek o udostępnienie pełnych danych osobowych tych osób. Ustalając wzajemne zależności między rozporządzeniem 1049/2001 a rozporządzeniem 45/2001, Sąd wskazał, że dostęp do dokumentów zawierających dane osobowe wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia 1049/2001 i zgodnie z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia swego wniosku, a zatem do wykazywania jakiegokolwiek interesu w uzyskaniu dostępu do żądanych dokumentów. Zdaniem Sądu zatem wprowadzenie dodatkowego warunku wykazania przez wnioskodawcę konieczności przekazania danych byłoby sprzeczne z celem rozporządzenia 1049/2001, polegającym na zapewnieniu jak najszerszego publicznego dostępu do posiadanych przez instytucje dokumentów. W konsekwencji Sąd przyjął, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001 powinien podlegać ścisłej wykładni i dotyczyć jedynie danych osobowych mogących w konkretny i rzeczywisty sposób naruszyć prawo do poszanowania prywatności i integralności osoby fizycznej, zaś badanie takich naruszeń powinno być przeprowadzane wyłącznie w świetle art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, bez konieczności uwzględniania art. 6 rozporządzenia 1049/2001¹⁴. W konsekwencji zdaniem Sądu Komisja naruszyła prawo, uznając, że Bavarian Lager nie wykazała żadnego wyraźnego i usankcjonowanego przez przepisy prawa celu ani konieczności uzyskania nazwisk wymienionych w spornym protokole.

Stanowiska Sądu nie podzielił jednak Trybunał w postępowaniu odwoławczym wszczętym na wniosek Komisji Europejskiej. Ustalając wzajemne relacje między dwoma rozporządzeniami, Trybunał przeanalizował cele tych aktów prawnych i ich postanowienia. Zwrócił uwagę, że jedyne powiązanie między tymi dwoma aktami zawarte jest w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001, a jednocześnie w żadnym z tych aktów prawnych nie ma postanowienia, które wskazywałoby na pierwszeństwo jednego z rozporządzeń przed drugim. Zdaniem Trybunału, jeżeli wniosek sporządzony na podstawie rozporządzenia 1049/2001 ma na celu uzyskanie dostępu do danych osobowych, przepisy rozporządzenia 45/2001 znajdują w pełni zastosowanie, w tym również jego art. 8 i 18¹⁵. W konsekwencji, w ocenie Trybunału dokonana przez Sąd ograniczająca wykładnia art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001 nie odpowiada zamiarowi prawodawcy Unii, którym było stworzenie równowagi między dwoma analizowanymi rozporządzeniami.

¹⁴ Wyrok Sądu z 8.11.2007 r. w sprawie *T-194/04 Bavarian Lager p. Komisji*, Zb. Orz. 2007, s. II-4523, pkt 107-109.

¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29.06.2010 r. w sprawie *C-28/08 P Komisja Europejska p. Bavarian Lager*, Zb. Orz. 2010, s. I-6055, pkt 63.

Skoro Trybunał ustalił, że dla oceny wniosku złożonego w trybie rozporządzenia 1049/2001 zastosowanie ma – w zakresie, w jakim chodzi o ochronę danych osobowych – rozporządzenie 45/2001, w następnej kolejności analizował, czy Komisja mogła udzielić dostępu do protokołu zawierającego nazwiska uczestników spotkania, na podstawie rozporządzenia 1049/2001. Zdaniem TS, ponieważ Bavarian Lager nie przedstawiła żadnego wyraźnego i prawnie usankcjonowanego uzasadnienia ani żadnego przekonywującego argumentu w celu wykazania konieczności przekazania danych osobowych, Komisja nie miała możliwości sprawdzenia, czy istniał jakikolwiek powód, by zakładać, że uprawnione interesy zainteresowanych podmiotów mogą zostać naruszone, jak wymaga tego art. 8 lit. b) rozporządzenia nr 45/2001. W konsekwencji – Komisja słusznie oddaliła wniosek o udostępnienie protokołu w całości, natomiast Sąd naruszył prawo, stwierdzając nieważność decyzji Komisji.

Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w tej sprawie uwzględnia wyraźne brzmienie art. 4 ust. 1 lit. b) *in fine* rozporządzenia 1049/2001, który odwołuje się do prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony danych osobowych. Chociaż Trybunał Sprawiedliwości przyjął w tym przypadku zwężającą interpretację postanowień rozporządzenia 1049/2001, co prowadzi faktycznie do ograniczenia prawa dostępu do dokumentów, stanowisko to zasługuje na aprobatę. W tym przypadku bowiem, zgodnie zresztą z wyraźnym brzmieniem art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001 prawo dostępu do dokumentów musi ustąpić przed koniecznością ochrony danych osobowych zainteresowanych osób.

3. Wyjątki względne – wymagające wyważenia interesów

3.1. Reguły ogólne

Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia 2001/1049 instytucje odmawiają dostępu do dokumentu w przypadku, gdy ujawnienie go naruszyłoby ochronę interesów handlowych osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej; postępowania sądowego lub opinii prawnej lub celu kontroli, dochodzenia lub audytu, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny. Zatem przepis ten wymaga od instytucji, do której skierowano wniosek, by dokonała wyważenia interesów między interesem uzasadniającym odmowę udostępnienia a interesem przemawiającym mimo wszystko za udostępnieniem. Z orzecznictwa TS wynika, że analiza ta powinna obejmować trzy etapy. Po pierwsze, instytucja musi się upewnić, że dokument, o którego udostępnienie chodzi, rzeczywiście mieści się w zakresie wyjątku, na który instytucja ma zamiar się powołać. Na przykład, zanim instytucja powoła się na wyjątek dotyczący ochrony

porad prawnych, musi upewnić się, że dokument ten rzeczywiście dotyczy tego wyjątku (innymi słowy wykluczone jest automatyczne powołanie się na poradę prawną tylko z tego powodu, że dokument objęty wnioskiem nosi tytuł „opinia prawna”). Po drugie, instytucja powinna zbadać, czy udostępnienie dokumentu naruszyłoby ochronę interesu uwzględnionego w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001, przy czym ryzyko to nie może być czysto hipotetyczne – lecz powinno ono dać się w rozsądny sposób przewidzieć. Po trzecie, jeżeli instytucja uzna, że ujawnienie dokumentu naruszy ochronę interesu chronionego na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001, powinna ona zbadać, czy nie istnieje przeważający interes publiczny, który uzasadniałby ujawnienie go, mimo wynikającego z tego zagrożenia dla interesu chronionego¹⁶.

W dotychczasowym orzecznictwie sądów unijnych najmniej wątpliwości wywoływał jak dotąd wyjątek związany z ochroną interesów handlowych. Instytucja może zasadnie powoływać się na ochronę interesów handlowych aby odmówić udostępnienia umowy zawartej między podmiotem prawa publicznego a przedsiębiorcą, ponieważ może zawierać poufne informacje dotyczące podmiotów zawierających taką umowę¹⁷. Ponadto wyjątkiem ochrony interesów handlowych są objęte dokumenty wymieniane między Komisją a przedsiębiorstwami w toku kontroli koncentracji przedsiębiorstw¹⁸. W znacznie szerszym zakresie sądy unijne analizowały możliwość odmowy udostępnienia dokumentów z powołaniem na konieczność ochrony postępowań sądowych oraz ochrony celu kontroli, śledztwa lub audytu.

3.2. Ochrona postępowania sądowego (art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia 1049/2001)

Wyjątek związany z ochroną postępowania sądowego był przedmiotem analiz sądów unijnych w kontekście sporu między API (*Association de la presse internationale*) a Komisją dotyczącym udostępnienia jej pism procesowych, które instytucja ta złożyła Sądowi lub Trybunałowi w ramach postępowań sądowych dotyczących postępowań przeciwko przedsiębiorstwom działającym na rynku unijnym (z zakresu prawa konkurencji) oraz postępowań przeciwko państwom członkowskim o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z prawa unijnego. Komisja, odmawiając dostępu do tych dokumentów, powołała się na wyjątek

¹⁶ Zob. C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco p. Radzie*, pkt 38–39.

¹⁷ Wyrok Sądu z 30 stycznia 2008 r. w sprawie T-380/04 *Ioannis Terezakis przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 2008, s. II–11, pkt 57.

¹⁸ Wyrok TS z 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-477/10 P *Komisja p. Agrofert Holding a.s.*, niepublik., pkt 62; wyrok TS z 28 czerwca 2012 r. w sprawie C-404/10 P *Komisja p. Editions Odile Jacob SAS*, niepublik., pkt 121.

dotyczący ochrony postępowań sądowych, wynikający z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia 1049/2001.

Sąd, rozpatrując skargę API o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji w sprawie T-36/04¹⁹, uwzględnił jej argumenty jedynie częściowo. Sąd przypomniał, że zasadniczo instytucja ma obowiązek przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej oceny treści dokumentów określonych we wniosku o udzielenie dostępu, przy czym ryzyko naruszenia interesu chronionego przez każdy z tych wyjątków nie może być hipotetyczny. Jednocześnie jednak w niektórych przypadkach badanie takie okaże się zbędne, tzn. wówczas, gdy ze względu na szczególne okoliczności jest oczywiste, że należy udzielić bądź odmówić dostępu. Zdaniem Sądu takim wyjątkiem objęte są dokumenty złożone w postępowaniach sądowych – są one w sposób oczywisty i w całości objęte wyjątkiem dotyczącym postępowań sądowych aż do chwili, gdy rozpatrywane postępowanie dojdzie do etapu rozprawy, a dopiero po rozprawie Komisja ma obowiązek przeprowadzenia z osobna konkretnej oceny każdego pisma procesowego, objętego wnioskiem o udostępnienie. Natomiast w odniesieniu do pism procesowych złożonych w postępowaniach, które już zostały zakończone, Sąd wskazał, że odmowa Komisji nie była uzasadniona. Zdaniem Sądu, treść pism procesowych została już podana do wiadomości publicznej w czasie rozprawy i w tekście samego wyroku. W efekcie Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji, w której odmówiła ona dostępu do pism procesowych w tych sprawach, które zostały już zakończone wyrokami.

Od wyroku Sądu odwołały się wszystkie podmioty uczestniczące w postępowaniu²⁰. Trybunał Sprawiedliwości, rozpatrując te odwołania łącznie, utrzymał w mocy wyrok Sądu, niemniej na uwagę zasługuje zastosowana przez niego argumentacja. W niektórych kwestiach przyjął bowiem stanowisko odmienne od tego prezentowanego przez Sąd (choć bez wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy). W wyroku TS warto zwrócić uwagę przede wszystkim na interpretację wyjątku od prawa dostępu do dokumentów związanego z ochroną postępowań sądowych, w kontekście dwóch rodzajów pism procesowych: 1) złożonych w postępowaniu, które w chwili złożenia wniosku o udostępnienie jeszcze nie zostało zakończone orzeczeniem sądu unijnego; 2) złożonych w postępowaniu, które w chwili złożenia wniosku o udostępnienie zostało zakończone orzeczeniem sądowym, lecz – jak utrzymywała Komisja – zawierały argumenty podobne do zawartych w innych pismach procesowych złożonych w podobnych sprawach zawisłych przed Sądem.

¹⁹ Wyrok Sądu z 12.09.2007 w sprawie T-36/04 API p. Komisji, Zb. Orz. 2007, s. II-3201.

²⁰ C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P Szwecja p. API i Komisji.

W odniesieniu do pism procesowych złożonych w postępowaniach zawiśłych w chwili składania wniosku o udostępnienie, Trybunał przeprowadził ekstensywną analizę treści wyjątku związanego z ochroną postępowań sądowych, zawartego w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia 1049/2001. Z jednej strony przypomniał, że wyjątki od prawa dostępu do dokumentów powinny podlegać ścisłej wykładni i stosowaniu, przyznając jednocześnie, że dopuszczalne jest, by w tym względzie dana instytucja oparła się na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze. Z tego względu TS badał, czy względy natury ogólnej umożliwiały wyciągnięcie wniosku, że Komisja mogła powołać się na okoliczność, iż ujawnienie pism procesowych wpłynęłoby negatywnie na postępowanie sądowe i to bez konieczności przeprowadzania oceny każdego z dokumentów indywidualnie. Zdaniem TS, po pierwsze, pisma złożone przed Trybunałem w ramach postępowania sądowego mają szczególny charakter ze względu na to, iż z samej swej natury należą one bardziej do działalności orzeczniczej Trybunału niż do działalności administracyjnej Komisji, przy czym zresztą drugi z tych rodzajów działalności nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów co działalność ustawodawcza instytucji wspólnotowej. Pisma procesowe są bowiem sporządzane dla celów postępowania sądowego. Po drugie, działalność orzecznicza jako taka jest wyłączona z zakresu zastosowania prawa dostępu do dokumentów ustanowionego przez te uregulowania, co wynika z ogółu postanowień rozporządzenia 1049/2001 a także obecnego art. 15 TFUE. Na mocy tego przepisu Trybunał podlega obowiązkowi przejrzystości jedynie przy wykonywaniu swoich funkcji administracyjnych, natomiast wyłączenie Trybunału z grupy instytucji podlegających obowiązkowi przejrzystości jest uzasadnione właśnie ze względu na charakter działalności orzeczniczej, którą musi on wykonywać zgodnie z art. 19 TUE. W konsekwencji ograniczenia w stosowaniu zasady przejrzystości w odniesieniu do działalności orzeczniczej zmierzają do tego samego celu, polegającego na zapewnieniu, aby prawo dostępu do dokumentów instytucji było wykonywane bez szkody dla ochrony postępowań sądowych.

Dalej Trybunał odniósł się do podnoszonego przez Komisję zarzutu, że udostępnienie dokumentów naruszałoby zasadę równości broni w postępowaniu. Zdaniem Trybunału, ochrona postępowań skutkuje w szczególności zapewnieniem poszanowania zasad równości broni, jak i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości. W odniesieniu do poszanowania zasady równości broni Trybunał uznał, że w przypadku gdy treść pism procesowych Komisji powinna stanowić przedmiot dyskusji publicznej, krytyka wysunięta

wobec nich, poza jej rzeczywistym znaczeniem prawnym, mogłaby wpływać na stanowisko bronione przez instytucję Unii, a ponadto mogłaby zmienić konieczną równowagę pomiędzy stronami sporu rozpatrywanego przez sąd – równowagę, która stanowi podstawę zasady równości broni – w zakresie, w jakim tylko instytucja, której dotyczy wnioski o dostęp do jej dokumentów, a nie – wszystkie strony postępowania, podlegałyby obowiązkowi ujawnienia.

Natomiast w odniesieniu do zapewnienia prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości TS uznał, że wyłączenie działalności orzeczniczej z zakresu stosowania prawa dostępu do dokumentów, bez dokonywania rozróżnienia pomiędzy różnymi etapami postępowania, jest uzasadnione w świetle konieczności zapewnienia w czasie całego postępowania sądowego tego, aby dyskusje między stronami, jak również narady danego sądu dotyczące toczącej się sprawy odbywały się w niczym niezakłócony sposób. Tymczasem ujawnienie tych pism procesowych doprowadziłoby w konsekwencji do umożliwienia wywierania, choćby było to tylko tak postrzegane przez odbiorców, zewnętrznych nacisków na działalność orzeczniczą i naruszałoby niezakłócony przebieg rozpraw przed sądem. W konsekwencji Trybunał orzekł, że należy uznać istnienie ogólnego domniemania, zgodnie z którym ujawnienie pism procesowych złożonych przez instytucję w ramach postępowania sądowego narusza ochronę tego postępowania zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia 1049/2001 tak długo, jak rozpatrywane postępowanie jest zawisłe, bowiem ich udostępnienie nie uwzględniałoby szczególnych cech tej kategorii dokumentów i sprowadzałoby się do poddania zasadzie przejrzystości zasadniczej części postępowania sądowego. W konsekwencji wyłączenie Trybunału spod zasady przejrzystości zostałyby w znacznej części nieskuteczne. Chociaż TS jednocześnie zastrzega, że takie ogólne domniemanie nie wyklucza prawa zainteresowanego do wykazania, że dany dokument, o którego udostępnienie wnosi, nie wchodzi w zakres tego domniemania, ale w tej sprawie skarżące stowarzyszenie z tego prawa do obalenia domniemania nie skorzystało.

Dalszym efektem tej konkluzji było uznanie przez TS, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że wobec braku jakiegokolwiek dowodu, który mógłby obalić omawiane domniemanie, Komisja miała po rozprawie obowiązek dokonania konkretnej oceny każdego żądanego dokumentu w celu sprawdzenia, czy, uwzględniając jego szczególną treść, jego ujawnienie naruszyłoby ochronę postępowania sądowego, którego dotyczy, chociaż jednocześnie TS zaznaczył, że to błędne ustalenie nie miało wpływu na rozstrzygnięcie Sądu – uchylenie tej części uzasadnienia zaskarżonego wyroku nie pociąga za sobą uchylenia jego sentencji.

Drugą kwestią podlegającą analizie TS w sprawie *Szwecja p. API i Komisji* była możliwość odmowy udostępnienia pism procesowych w sytuacji, gdy

postępowanie zostało już zakończone. W takich przypadkach nie można domniemywać, że ujawnienie pism procesowych narusza działalność sądowniczą Trybunału, a to z tego względu, iż ta działalność jest po zakończeniu postępowania zakończona, chociaż jednocześnie nie jest wykluczone, że ujawnienie pism procesowych dotyczących zakończonego postępowania sądowego, lecz związanego z innym jeszcze zawisłym postępowaniem, może wywoływać zagrożenie naruszenia tego postępowania, w szczególności wtedy, gdy jego strony nie są takie same jak strony zakończonego postępowania. W takiej sytuacji, w przypadku gdy Komisja użyła takich samych argumentów na poparcie swego stanowiska prawnego w ramach tych dwóch postępowań, ujawnienie jej argumentów w ramach zawisłego postępowania mogłoby bowiem zagrozić jego naruszeniem. Jednakże takie zagrożenie zależy od wielu czynników, w tym w szczególności od stopnia podobieństwa pomiędzy argumentami wysuniętymi w tych dwóch postępowaniach. W przypadku gdy pisma procesowe Komisji powtarzają się tylko częściowo, częściowe ujawnienie mogłoby wystarczyć do tego, aby uniknąć jakiegokolwiek zagrożenia naruszenia zawisłego postępowania. W efekcie, zdaniem TS, jedynie konkretne badanie dokumentów, o których udostępnienie wnioskowano, może umożliwić Komisji ustalenie, czy ich ujawnienia można odmówić zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia 1049/2001. Zatem Sąd w zaskarżonym wyroku nie naruszył prawa, stwierdzając, że zagrożenia naruszenia interesu chronionego wymaganego przez ten przepis nie można domniemywać jedynie na podstawie istniejącego między rozpatrywanymi postępowaniami sądowymi związku.

W omawianej sprawie TS kontrolował również sposób, w jaki instytucja (a potem Sąd) dokonały wyważenia interesów: z jednej strony uzasadniającego odmowę udostępnienia dokumentów, a z drugiej – przemawiającego mimo wszystko za jego udostępnieniem. W pierwszej instancji Sąd, badając ważność decyzji Komisji odmawiającej udostępnienia dokumentów, wskazał, że rozporządzenie 1049/2001 nie definiuje pojęcia nadrzędnego interesu publicznego. Z tego względu do zainteresowanej instytucji należy wyważenie interesu publicznego, związanego z ujawnieniem dokumentów, z interesem, któremu przysłużono by się, odmawiając ujawnienia w świetle, w zależności od przypadku, argumentów przedstawionych w tej kwestii przez wnioskodawcę. Sąd uznał, że wolność prasy odgrywa istotną rolę w społeczeństwie demokratycznym. W istocie to do prasy należy przekazywanie informacji na temat wszystkich zagadnień będących przedmiotem ogólnego zainteresowania, również w zakresie sporządzania sprawozdań i komentarzy dotyczących postępowań sądowych, co przyczynia się do ich poznania i jest całkowicie zgodne z wymogiem jawności rozpraw. Sąd nie miał również wątpliwości, że prawo opinii publicznej do otrzymywania

informacji jest wyrazem zasady przejrzystości, którą wdrażają wszystkie przepisy rozporządzenia 1049/2001 i co wynika z drugiego motywu tego rozporządzenia, zgodnie z którym przejrzystość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja działa w sposób bardziej zgodny z prawem, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli i przyczynia się do umacniania zasad demokracji. Niemniej jednak, zdaniem Sądu, nadrzędny interes publiczny, określony w art. 4 ust. 2 *in fine* rozporządzenia 1049/2001, który może uzasadniać ujawnienie dokumentu naruszającego ochronę postępowań sądowych, musi w zasadzie różnić się od wspomnianych wyżej zasad, które są podstawą tego rozporządzenia. Jednakże fakt, że strona występująca z wnioskiem o udzielenie dostępu nie powołuje się, jak to ma miejsce w niniejszym przypadku, na żaden interes publiczny, inny od tych zasad, nie oznacza automatycznie, że wyważenie istniejących interesów nie jest konieczne. W istocie przywołanie tych samych zasad może, w świetle szczególnych okoliczności przypadku, być tak ostre, że wykracza poza potrzebę ochrony spornych dokumentów.

Trybunał Sprawiedliwości w postępowaniu odwoławczym podtrzymał stanowisko Sądu, oddalając zarzuty skarżących, jakoby Sąd nie dokonał wyważenia interesów, wymaganego przez art. 4 ust. 2 *in fine* rozporządzenia 1049/2001. Trybunał zaakceptował w szczególności stwierdzenie Sądu, że przywołanie zasady przejrzystości może w szczególnych przypadkach być tak ostre, że wykracza poza potrzebę ochrony spornych dokumentów. Jednocześnie TS stwierdził, że ogólne twierdzenia zgłaszane przez skarżące stowarzyszenie, mianowicie że „prawo opinii publicznej do informacji o ważnych kwestiach prawa wspólnotowego, takich jak kwestie dotyczące konkurencji, jak również o kwestiach o dużym znaczeniu politycznym, co dotyczy kwestii poruszonych w skardze o stwierdzenie uchybienia [zobowiązaniom państwa członkowskiego], przeważa nad ochroną postępowań sądowych”, nie pozwalają stwierdzić, iż zasada przejrzystości ujawnia się w danym przypadku ze szczególną ostrością, co mogłoby przeważać powody uzasadniające odmowę ujawnienia przedmiotowych dokumentów. A zatem Trybunał potwierdził, że interes powoływany przez API nie uzasadniał udostępnienia pism procesowych, o których ujawnienie wnioskowano, a w konsekwencji konkretne badanie treści tych dokumentów nie było konieczne.

Z przedstawionego rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie *Szwecja p. API i Komisji* wynika zatem, że dokumenty składane w sądach unijnych w trakcie postępowań sądowych korzystają z ogólnego domniemania, iż instytucja może odmówić ich udostępnienia z uwagi na ochronę postępowania sądowego. Domniemanie to obejmuje jednak dokumenty składane w postępowaniu sądowym tak długo, jak postępowanie to się toczy. Istnienie tego domniemania powoduje,

że instytucja nie ma obowiązku analizy każdego dokumentu indywidualnie. Z tego domniemania nie korzystają pisma procesowe złożone w postępowaniu, które już zostało zakończone – w tych przypadkach instytucja musi dokonać analizy konkretnych dokumentów pod kątem powoływanego wyjątku związanego z ochroną postępowań sądowych.

3.3. Ochrona kontroli, śledztwa lub audytu (art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001)

Wyjątek związany z ochroną kontroli śledztwa lub audytu ma szczególne znaczenie w kontekście uprawnień Komisji Europejskiej, która prowadzi postępowania w ramach kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwa reguł konkurencji, kontroli koncentracji przedsiębiorstw, przestrzegania przez państwa członkowskie prawa unijnego (postępowanie związane z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego) oraz w szczególności – kontroli dopuszczalności pomocy państwa. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługują rozważania sądów unijnych w sporze między Komisją a przedsiębiorstwem domagającym się udostępnienia dokumentów w ramach postępowania dotyczącego dopuszczalności pomocy państwa (Komisja p. TGI), w sporze między Komisją a przedsiębiorstwem domagającym się udostępnienia dokumentów, wytworzonych w ramach postępowania dotyczącego uprzedniej kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Komisja p. Editions Odile Jacobs) oraz w ramach postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego (Szwecja p. API i Komisji).

W sporze pomiędzy Komisją a Technische Glaswerke Ilmenau (TGI), dotyczącym dostępu do dokumentów postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa, Komisja odmówiła udostępnienia dokumentów powołując się na konieczność ochrony celu kontroli i śledztwa. Wskutek skargi wniesionej przez TGI o stwierdzenie nieważności tej decyzji, Sąd w sprawie T-237/02 *TGI p. Komisji*²¹ stwierdził nieważność decyzji Komisji, odmawiającej dostępu do wnioskowanych dokumentów. Sąd wskazał, iż co prawda dokumenty objęte wnioskiem o udostępnienie mają rzeczywiście związek ze śledztwem w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001, ale jednocześnie sama ta okoliczność, iż dokument dotyczy interesu chronionego przez jeden z wyjątków, nie jest wystarczająca do uzasadnienia stosowania danego wyjątku. Zdaniem Sądu zastosowanie jednego z wyjątków wskazanych w art. 4 rozporządzenia jest możliwe tylko wtedy, gdy instytucja ustaliła, że udzielenie dostępu do dokumentu stanowiłoby rzeczywiste i konkretne zagrożenie dla chronionego interesu oraz,

²¹ Wyrok Sądu z 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-237/02 *TGI p. Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 2006, s. II-5131.

że nie istnieje żaden nadrzędny interes publiczny uzasadniający mimo wszystko ujawnienie danego dokumentu. Sąd wskazał ponadto, że każdy z dokumentów objętych wnioskiem winien być przedmiotem konkretnej analizy, przyznając jednocześnie, że analiza tego typu może nie być konieczna, gdy ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy jest oczywiste, że należy odmówić dostępu bądź przeciwnie – dostępu udzielić. Z taką sytuacją, zdaniem Sądu, można mieć do czynienia wówczas, gdy dokumenty albo są oczywiście objęte w całości wyjątkiem od prawa dostępu, albo przeciwnie, są oczywiście dostępne w całości, albo też stanowiły już uprzednio, w podobnych okolicznościach, przedmiot konkretnej oceny każdego z nich przez Komisję. Natomiast tak ogólna ocena mająca zastosowanie do wszystkich akt administracyjnych postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa nie wykazuje istnienia szczególnych okoliczności danego przypadku, które pozwalałyby uznać, że nie było konieczności przeprowadzania konkretnej analizy każdego z dokumentów, które wchodziły w skład tych akt.

W odniesieniu do kwestii indywidualnego badania każdego dokumentu objętego wnioskiem o udostępnienie całkowicie odmienne stanowisko zajął Trybunał Sprawiedliwości, rozpatrując sprawę z odwołania Komisji²². TS w sprawie *Komisja p. TGI* przypomniał o spoczywającym na instytucji obowiązku uzasadnienia, w jaki sposób dostęp do dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego wyjątkiem przewidzianym w art. 4 rozporządzenia 1049/2001, dopuszczając jednocześnie możliwość powołania się przez instytucję na „ogólne założenia mające zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów” z uwagi na okoliczność, że podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie odnośnych dokumentów o tym samym charakterze²³. Zdaniem Trybunału tego rodzaju ogólne domniemanie dotyczące postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa może wynikać z rozporządzenia 659/1999²⁴, jak również z orzecznictwa w przedmiocie prawa dostępu do dokumentów z akt postępowań administracyjnych prowadzonych przez Komisję. Tymczasem rozporządzenie 659/1999, zwłaszcza jego art. 20, nie przyznaje zainteresowanym w toku postępowania prowadzonego na podstawie art. 108 TFUE (d. art. 88 ust. 2 TWE) żadnego prawa dostępu do dokumentów z akt postępowań administracyjnych. Zdaniem Trybunału, zainteresowani,

²² C-139/07 P *Komisja p. Technische Glaswerke Ilmenau*.

²³ *Komisja p. TGI*, pkt 53–54; podobnie C-39/05 i C-52/05 *Szwecja i Turcja p. Radzie*, pkt 50 – omawiany poniżej.

²⁴ Rozporządzenie Rady ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE, Dz. Urz. UE z 1999, L 83, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdział 8, t. 1, s. 339.

z wyjątkiem państwa członkowskiego, które przyznało pomoc, nie dysponują w ramach postępowań kontrolnych w sprawie pomocy państwa prawem wglądu do dokumentów zgromadzonych w aktach postępowań administracyjnych Komisji. Okoliczność ta musi być uwzględniona przy interpretacji art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001, w przeciwnym razie gdyby bowiem wspomniani zainteresowani mogli uzyskać na podstawie rozporządzenia 1049/2001 dostęp do dokumentów zgromadzonych w aktach postępowań administracyjnych Komisji, system kontroli pomocy państwa zostałby podważony. Po dokonaniu analizy celów obu rozporządzeń, tj. rozporządzenia 659/1999 oraz rozporządzenia 1049/2001, Trybunał doszedł do wniosku, że w celu dokonania wykładni wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001 Sąd w zaskarżonym wyroku winien był wziąć pod uwagę okoliczność, iż zainteresowani inni niż państwa członkowskie uczestniczące w postępowaniach kontrolnych w sprawie pomocy państwa nie dysponują prawem wglądu do dokumentów postępowań administracyjnych Komisji, a w związku z tym winien był uwzględnić ogólne domniemanie, zgodnie z którym ujawnienie dokumentów akt administracyjnych może stwarzać zagrożenie dla ochrony celów śledztwa. Jednocześnie TS zastrzegł, że to ogólne domniemanie nie wyklucza prawa zainteresowanych do wykazania, że dokument, o którego ujawnienie wnoszą, nie wchodzi w zakres tego domniemania lub że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia.

Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *C-404/10 P Komisja p. Editions Odile Jacobs*²⁵, w której dokonał kontroli wyroku Sądu dotyczącego decyzji Komisji Europejskiej odmawiającej udostępnienia dokumentów związanych z postępowaniem kontroli koncentracji przedsiębiorstw na podstawie ówczesnego rozporządzenia 4064/89²⁶. TS podtrzymał w tej sprawie stanowisko wyrażone w wyroku w sprawie *Komisja p. TGI*, iż aby uzasadnić odmowę udzielenia dostępu do dokumentu, nie wystarczy co do zasady powołać się na okoliczność, że dokument ten ma związek z czynnościami lub z interesem wymienionymi w art. 4 ust. 2 rozporządzenia 1049/2001, ponieważ instytucja powinna również wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne zagrożenie dla interesu chronionego wyjątkiem

²⁵ Wyrok z 28 czerwca 2012 r., niepublik., tezy zawarte w tym wyroku TS powtórzył również w wyroku z tego samego dnia, 28 czerwca 2012 r. w sprawie *C-477/10 P Komisja p. Agrofert Holding Polski Koncern Naftowy Orlen*, niepublik.

²⁶ Rozporządzenie Rady 4064/1989 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE 1989, L 395, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdział 8, t. 1, s. 31, obecnie zastąpione rozporządzeniem 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz. Urz. UE 2004, L 24, s. 1, polskie wydanie specjalne rozdział 8, t. 3, s. 40.

przewidzianym w tym przepisie. Niemniej jednak zasadniczo jest dopuszczalne, by instytucja oparła się w tym względzie na ogólnych założeniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze. Podobnie jak w przypadku postępowań z zakresu pomocy państwa prowadzonych na podstawie rozporządzenia 659/1999, również w przypadku postępowań kontrolnych z zakresu koncentracji przedsiębiorstw prowadzonych na podstawie rozporządzenia 4069/89 (ob. rozporządzenia 139/2004), instytucja może oprzeć się na ogólnych założeniach mających zastosowanie w tych postępowaniach, ze względu na to, że w przepisach, które regulują to postępowanie, przewidziano także rygorystyczne zasady w zakresie przetwarzania informacji otrzymanych lub ustalonych w ramach takiego postępowania. Zdaniem TS, prawo wglądu do akt postępowania administracyjnych w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw oraz prawo dostępu do dokumentów wynikające z rozporządzenia 1049/2001 różnią się z prawnego punktu widzenia, co jednak nie zmienia faktu, zdaniem TS, że prowadzą do sytuacji porównywalnej pod względem funkcjonalnym. Niezależnie bowiem od podstawy prawnej pozwala ono zainteresowanym na zapoznanie się z uwagami i dokumentami przedstawionymi Komisji. W konsekwencji, jak argumentował TS, dostęp do dokumentów przygotowanych w ramach kontroli koncentracji między Komisją a przedsiębiorstwami, mógłby naruszyć zamierzoną przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu w sprawie koncentracji równowagę między obowiązkiem przedsiębiorców przekazania komisji mających znaczenie informacji handlowych a gwarancją zaostrożonej ochrony obejmującą ze względu na tajemnicę zawodową i tajemnicę handlową informacje przekazane w ten sposób Komisji.

Zatem dokonując wykładni wyjątku związanego z ochroną dochodzeń i kontroli, należy uwzględnić ogólne domniemanie, zgodnie z którym udostępnienie dokumentów wymienianych między Komisją a kontrolowanymi przedsiębiorstwami w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji stwarza zagrożenie zarówno dla ochrony celów dochodzenia, jak również dla interesów handlowych przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniu. Nie ma wówczas znaczenia, czy wniosek o udostępnienie został złożony w trakcie postępowania, czy już po jego zakończeniu. Zdaniem TS publikacja mających szczególne znaczenie informacji dotyczących działalności gospodarczej uczestniczących w nim przedsiębiorstw może naruszyć ich interesy handlowe, niezależnie od toczącego się postępowania kontrolnego. Perspektywa takiej publikacji po zakończeniu postępowania kontrolnego mogłaby zaszkodzić gotowości przedsiębiorstw do współpracy, jeżeli postępowanie jest w toku.

Wyjątek związany z ochroną kontroli i śledztwa został powołany przez Komisję również w celu odmowy udostępnienia dokumentów złożonych przez Komisję przed TS w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE), w sytuacji, gdy postępowanie zostało już zakończone. W sprawie tej Komisja argumentowała, że po wydaniu wyroku w postępowaniu z art. 258 TFUE może być prowadzone dalsze postępowanie w przedmiocie jego wykonania, które może prowadzić nie tylko do nowego postępowania w trybie 260 TFUE, lecz również do wymiany pism między Komisją a państwem członkowskim, któremu nakazano zastosowanie się do prawa unijnego. Analizując możliwość powołania się na ochronę kontroli lub śledztwa w celu odmowy udostępnienia takich dokumentów. Trybunał uwypuklił różne cele procedury z art. 258 i 260 TFUE. Celem tej pierwszej, procedury o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jest stwierdzenie zachowania państwa członkowskiego naruszającego prawo Unii i spowodowanie zaprzestania takiego działania przez to państwo. Celem procedury z art. 260 TFUE jest natomiast jedynie nakłonienie państwa członkowskiego, które tego nie uczyniło, do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie. W konsekwencji, gdy Trybunał w wyroku wydanym na podstawie art. 258 TFUE stwierdził, iż dane państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom, dalsze negocjacje pomiędzy tym państwem członkowskim a Komisją nie będą miały za przedmiot istnienia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które właśnie już zostało stwierdzone przez Trybunał, lecz będą one miały za przedmiot kwestię, czy zostały spełnione przesłanki wniesienia przez Komisję skargi na podstawie art. 260 TFUE. Z tego względu Trybunał uznał, że nie można domniemywać, iż ujawnienie pism złożonych w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania wyroku na podstawie art. 258 TFUE, przynosi uszczerbek czynnościom śledczym, które mogą doprowadzić do wszczęcia postępowania na podstawie art. 260 TFUE²⁷.

3.4. Ochrona porad prawnych (art. 4 ust. 2 tiret drugie *in fine*)

Zagadnienie ochrony porad prawnych było przedmiotem interpretacji Sądu w sprawie T-84/03 *Turco p. Radzie*²⁸, w której skarżący złożył skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Rady odmawiającej udzielenia dostępu do opinii Służby Prawnej Rady dotyczącej projektu dyrektywy ustanawiającej

²⁷ Wyrok w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja p. API i Komisji.

²⁸ Wyrok Sądu z 23 listopada 2004 r. w sprawie T-84/03 *Turco p. Radzie*, Zb. Orz. 2004, s. II-4061.

minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich. Sąd, rozpatrując skargę, przychylił się do argumentacji Rady prezentowanej w postępowaniu, stwierdzając, że ujawnienie przedmiotowej opinii prawnej prowadziłoby do upublicznienia wewnętrznych dyskusji Rady na temat kompetencji Wspólnoty w dziedzinie dostępu obywateli państw trzecich do rynku pracy i, w szerszym kontekście, na temat legalności tego aktu prawnego. Ujawnienie tego rodzaju opinii, uwzględniając szczególny rodzaj tego dokumentu, mogłoby więc pociągnąć za sobą wątpliwość co do legalności danego aktu prawnego. Zaakceptował ponadto stanowisko Rady, że niezależny charakter opinii prawnych jej Służby Prawnej, które są sporządzane na wniosek innych służb tej instytucji lub co najmniej są dla nich przeznaczone, stanowi interes godny ochrony. Pod tym względem skarżący nie wykazał, w jakim zakresie w okolicznościach niniejszego przypadku ujawnienie przedmiotowej opinii przyczyniłoby się do ochrony Służby Prawnej Rady przed niezgodnymi z prawem naciskami zewnętrznymi. Natomiast w odniesieniu do interpretacji pojęcia „przeważającego interesu publicznego”, który mógłby uzasadnić mimo wszystko ujawnienie dokumentu, Sąd wskazał, że interes ten musi odróżniać się od zasad, na których opiera się rozporządzenie 1049/2001, czyli zasad otwartości, demokracji i bliższego uczestnictwa obywateli w procesie decyzyjnym. Jak argumentował Sąd, w przeciwnym razie wnioskodawca zobowiązany byłby do wykazania, co najmniej, że ze względu na szczególne okoliczności tego konkretnego przypadku przywołanie tych zasad jest tak ważne, że przewyższa ono ochronę spornego dokumentu, dodając, że to do skarżącego należy powołanie się we wniosku o udostępnienie dokumentu na istnienie takiego przeważającego interesu publicznego, aby skłonić instytucję do wypowiedzenia się w tej kwestii.

W tym miejscu należy uznać stanowisko Sądu w sprawie *Turco* za trudne do zaakceptowania, przede wszystkim z uwagi na przyjętą szeroką interpretację wyjątku związanego z ochroną porady prawnej. Sąd bowiem zaakceptował argumenty Rady, że ochrona porady prawnej obejmowała takie sytuacje, gdy mogą powstać wątpliwości co do legalności danego aktu prawnego. Wydaje się, że takie podejście jest oczywiście sprzeczne z zasadą otwartości wyrażoną w art. 1 akapit 2 TUE oraz obecnie w art. 15 ust. 1 TFUE, która wymaga podejmowania decyzji jawnie względem obywateli. Tym bardziej więc opinia publiczna powinna mieć możliwość zapoznania się z takimi opiniami prawnymi, z których wynika ewentualna niezgodność projektowanego lub przyjętego aktu prawnego z prawem UE. Z tego względu z aprobatą należy przyjąć rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości w wyroku wydanym w trybie odwołania w sprawach połączonych *Szwecja*

*i Turco p. Radzie*²⁹. Definiując wyjątek związany z ochroną porady prawnej, TS wskazał, że ma on na celu ochronę interesu instytucji leżącego w tym, by zwracać się o poradę i uzyskiwać w odpowiedzi szczerą, obiektywną i wyczerpującą opinię, przy czym, aby można było się na ten wyjątek powołać, ryzyko naruszenia interesu instytucji nie może być jedynie hipotetyczne, lecz w rozsądny sposób możliwe do przewidzenia. Analizując natomiast przeważający interes publiczny, który mógłby przemawiać za udostępnieniem dokumentu, TS wskazał, że instytucja ma za zadanie wyważenie konkretnego interesu, który powinien być chroniony poprzez brak ujawnienia danego dokumentu i, w szczególności, ogólnego interesu, by dokument ten został udostępniony, biorąc pod uwagę korzyści płynące, jak głosi motyw 2 rozporządzenia 1049/2001, ze wzmożonej przejrzystości, czyli większego uczestnictwa obywateli w procesie podejmowania decyzji, a także większej legitymizacji, skuteczności i odpowiedzialności administracji względem obywateli w systemie demokratycznym. Zatem Trybunał, odmienne niż Sąd, uznał, że względy wzmożonej przejrzystości są szczególnie istotne wówczas, gdy instytucja (Rada) działa jako organ prawodawczy. Przejrzystość w kwestiach procedur prawodawczych, zdaniem TS, przyczynia się do umocnienia demokracji, gdyż umożliwia obywatelom skontrolowanie wszelkich informacji, które legły u podstaw aktu prawnego. Umożliwienie obywatelom poznania podstaw działań legislacyjnych jest bowiem warunkiem skutecznego korzystania przez nich z demokratycznych uprawnień.

Odnosząc się do rozstrzygnięcia Sądu, Trybunał uznał, że Sąd niesłusznie przyjął istnienie ogólnej potrzeby objęcia poufnością opinii Służby Prawnej Rady dotyczących zagadnień legislacyjnych. Zdaniem Trybunału, jeśli chodzi o wyrażane przez Radę obawy, iż ujawnienie opinii jej Służby Prawnej dotyczącej projektu aktu prawnego może wzbudzić wątpliwości co do zgodności z prawem tego aktu prawnego, należy stwierdzić, że to właśnie przejrzystość w tym względzie, pozwalająca na to, by rozbieżności między różnymi punktami widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do tego, by przydać większej legitymizacji w oczach europejskich obywateli i zdobyć ich większe zaufanie. W rzeczywistości to raczej brak informacji i debaty może wzbudzić u obywateli wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem pojedynczego aktu, lecz co do legitymizacji procedury legislacyjnej w całości. Co więcej, ryzyko pojawienia się u obywateli europejskich wątpliwości w zakresie zgodności z prawem aktu prawnego przyjętego przez wspólnotowego ustawodawcę ze względu na to, że Służba Prawna Rady wydała niekorzystną opinię w odniesieniu do tego aktu prawnego, nie urzeczywistniłoby się najczęściej, gdyby podano lepsze uzasadnienie aktu

²⁹ C-39/05 i C-52/05 *Szwecja i Turco p. Radzie*.

prawnego, wskazując powody, dla których nie postąpiono zgodnie z taką niekorzystną opinią. W konsekwencji Trybunał uznał, że ogólne i abstrakcyjne powoływanie się na ryzyko powstania wątpliwości co do zgodności z prawem aktów prawnych nie jest wystarczające, aby uzasadnić powołanie się Rady na ochronę porady prawnej w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie *in fine* rozporządzenia 1049/2001.

Również zaakceptowany przez Sąd argument Rady, jakoby udostępnienie opinii Służby Prawnej mogło narazić jej niezależność, nie zyskał aprobaty Trybunału. TS wskazał, że właśnie obawa naruszenia niezależności Służby Prawnej leży w samym centrum interesów chronionych wyjątkiem związanym z ochroną porad prawnych. Niemniej jednak, zdaniem Trybunału, Rada oparła się w tym względzie na zwykłych twierdzeniach, niepopartych uzasadnionymi argumentami. Tymczasem brakuje argumentów, pozwalających uznać istnienie prawdziwego ryzyka, dającego się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie czysto hipotetycznego naruszenia tego interesu.

Swoje stanowisko w odniesieniu do możliwości odmowy udostępnienia dokumentów z powołaniem się na ochronę opinii prawnych, Trybunał potwierdził w sprawie C-506/08 P *Szwecja p. My Travel Group i Komisji*³⁰, w której rozstrzygał spór dotyczący decyzji komisji odmawiającej udostępnienia opinii przygotowanych przez Służbę Prawną Komisji. Podobnie jak w sprawie *Szwecja i Turco p. Radzie*, tak i w tej sprawie TS uznał, że właśnie przejrzystość procesu podejmowania decyzji, pozwalająca na to, by rozbieżności między różnymi punktami widzenia były poddane otwartej debacie, przyczynia się do większej legitymizacji instytucji w oczach obywateli Unii i do zwiększenia ich zaufania. Tymczasem ryzyko pojawienia się u obywateli Unii wątpliwości w zakresie zgodności z prawem aktu prawnego przyjętego przez instytucję, ponieważ służba prawna tej instytucji wydała niekorzystną opinię w przedmiocie tego aktu prawnego, najczęściej nie urzeczywistniłoby się, gdyby sporządzano lepsze uzasadnienie aktu prawnego, wskazując powody, dla których nie postąpiono zgodnie z taką niekorzystną opinią.

Szczególnie istotne w przypadku wyjątku związanego z ochroną porady prawnej jest sposób, w jaki Trybunał wymaga od instytucji wyważania interesów: z jednej strony, przemawiającego za odmową udostępnienia, a z drugiej – przemawiającego za udostępnieniem. W sprawie *Szwecja i Turco p. Radzie* Trybunał wskazał, że w tym przypadku interes ten polega na tym, że ujawnienie dokumentów zawierających opinię Służby Prawnej którejs z instytucji w przedmiocie

³⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-506/08 P, niepublik.

kwestii prawnych powstałych w toku debaty nad pracami legislacyjnymi może zwiększyć przejrzystość i otwartość procesu legislacyjnego oraz wzmocnić demokratyczne uprawnienia obywateli europejskich do kontrolowania informacji, które legły u podstaw aktu prawnego, o których mowa w szczególności w motywach 2 i 6 rozporządzenia. Zdaniem Trybunału rozporządzenie 1049/2001 zasadniczo nakłada obowiązek ujawniania opinii Służby Prawnej Rady dotyczących procesu legislacyjnego, co jednak nie wyklucza możliwości odmowy ujawnienia dokumentu, ale instytucja ma obowiązek taką odmowę szczegółowo uzasadnić.

Z wyroku tego wynika, że dokumenty wytwarzane w procedurach legislacyjnych generalnie powinny podlegać udostępnianiu. Potwierdza to zresztą art. 12 ust. 2 rozporządzenia wymagający publikacji, a także sam TFUE w art. 15.

4. Ochrona procesu decyzyjnego (art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001)

Oprócz omówionych wyżej wyjątków, rozporządzenie 1049/2001 wymaga ponadto od instytucji rozpatrujących wnioski o udostępnienie dokumentów wyważenia interesów również w przypadkach, gdy dotyczą one dokumentów sporządzonych na użytek wewnętrzny. Art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001 różnicuje obowiązki instytucji w zależności od tego, czy proces decyzyjny trwa, czy też już został zakończony podjęciem decyzji. W przypadku, gdy proces decyzyjny jest w toku, instytucja odmawia udostępnienia dokumentu, jeżeli jego ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji, chyba że za ujawnieniem przemawia nadrzędny interes publiczny. Natomiast po zakończeniu procesu decyzyjnego podjęciem decyzji, dokumentu zawierającego opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji nie udostępniania się, jeśli ujawnienie takiego dokumentu poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez tę instytucję, chyba że za ujawnieniem przemawia interes publiczny.

Interpretacja tego przepisu była przedmiotem sporu pomiędzy przedsiębiorstwem MyTravel a Komisją, dotyczącym częściowego oddalenia wniosku MyTravel o udostępnienie dokumentów przygotowawczych Komisji z dziedziny kontroli koncentracji. Najpierw Komisja uznała za niezgodną koncentrację w wyniku której brytyjskie przedsiębiorstwo Airtours zostało przekształcone w biuro MyTravel (postępowanie zostało wszczęte na wniosek konkurenta Airtours – przedsiębiorstwa First Choice). Decyzja Komisji została uznana za nieważną przez Sąd w sprawie T-342/99 Airtours p. Komisji. W wyniku tego

wyroku Komisja utworzyła grupę roboczą w celu zbadania celowości złożenia odwołania od tego wyroku do Trybunału Sprawiedliwości, a także – rozważenia konsekwencji tego wyroku dla procedur oceny kontroli koncentracji. W 2005 r. MyTravel wniosła o udostępnienie dokumentów związanych z przygotowaniem sprawozdania tej grupy roboczej, na podstawie rozporządzenia 1049/2001. Komisja odmówiła udostępnienia dokumentów, powołując się m.in. na art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001, czyli na wyjątek dotyczący ochrony procesu decyzyjnego³¹. Przedmiotem postępowania przed Sądem w sprawie *My Travel p. Komisji*³² była kontrola dwóch decyzji Komisji, na podstawie których instytucja ta odmówiła udostępnienia: 1) sprawozdania grupy roboczej i dokumentów związanych z jej przygotowaniem; 2) dokumentów znajdujących się w aktach dotyczących rozpatrywanej koncentracji, na których opierało się sprawozdanie lub na które sprawozdanie się powoływało. Rozróżnienie to miało znaczenie w omawianej sprawie z uwagi na fakt, że art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001 rozróżnia dwie kategorie dokumentów i dwie kategorie procesu decyzyjnego – w toku oraz zakończonego. Sąd, rozpatrując w pierwszej instancji skargę MyTravel, nie dopatrywał się błędu Komisji w ocenie, że ujawnienie przedmiotowych dokumentów poważnie naruszyłoby proces podejmowania przez nią decyzji oraz iż nie ma takiego nadrzędnego interesu publicznego, który mógłby uzasadnić ich ujawnienie pomimo zaistnienia wspomnianego naruszenia. Stanowiska tego nie podtrzymał Trybunał.

Trybunał Sprawiedliwości, rozstrzygając w instancji odwoławczej sprawę *Szwecja p. MyTravel i Komisji*, zauważył w pierwszej kolejności, że art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001 wprowadza wyraźne rozróżnienie opierające się na kryterium, czy postępowanie zostało już zakończone, czy też nie. Tak więc z jednej strony, zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu, zakresem stosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji objęte są dokumenty sporządzone przez instytucję na użytek wewnętrzny lub otrzymane przez instytucję, które odnoszą się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze podjęta przez instytucję; z drugiej strony, akapit drugi tego przepisu stanowi, że po podjęciu decyzji wspomniany wyjątek obejmuje jedynie dokumenty zawierające opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji. Zatem art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1049/2001 zezwala na odmowę dostępu nawet po podjęciu decyzji, jeżeli ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez instytu-

³¹ Ponadto powołane zostały wyjątki związane z postępowaniem sądowym i ochroną śledztw, o czym była już mowa wyżej.

³² Wyrok Sądu z 9 września 2008 r. w sprawie *T-403/05 MyTravel p. Komisji*, Zb. Orz. 2008, s. II-2027.

cję, jedynie w przypadku części dokumentów na użytek wewnętrzny – tzn. tych zawierających opinie na użytek wewnętrzny jako części obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji.

Zatem, zdaniem TS, prawodawca Unii uznał, iż po podjęciu decyzji wymogi dotyczące ochrony procesu decyzyjnego są mniej restrykcyjne i w efekcie ujawnienie dokumentu, który nie został wymieniony w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia 1049/2001, nie może w żadnym wypadku naruszyć tego procesu, a odmowa ujawnienia takiego dokumentu nie jest dopuszczalna, nawet jeśli jego ujawnienie poważnie naruszałoby wspomniany proces, gdyby nastąpiło przed wydaniem rzeczonyj decyzji. W związku z tym TS zasadniczo zaakceptował stanowisko Sądu, że okoliczność, iż decyzja została podjęta, nie ma żadnego wpływu na samą możliwość powołania się na rozpatrywany wyjątek w celu odmowy dostępu do dokumentów zawierających opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach zainteresowanej instytucji. Jednocześnie jednak TS zastrzegł, że nie oznacza to, że ocena, której musi dokonać zainteresowana instytucja, aby ustalić, czy ujawnienie danego dokumentu mogłoby stanowić poważne naruszenie jej procesu decyzyjnego, nie musi uwzględniać okoliczności, iż postępowanie administracyjne, z którym wiążą się te dokumenty, zostało zakończone. Zdaniem Trybunału, powody podane przez instytucję, które mogłyby uzasadnić odmowę dostępu do dokumentu, o którego ujawnienie się zwrócono przed zakończeniem postępowania administracyjnego, mogą bowiem nie być wystarczające dla odmowy ujawnienia tego samego dokumentu po podjęciu decyzji bez podania przez wspomnianą instytucję szczególnych powodów, dla których uważa ona, że zamknięcie postępowania nie wyklucza tego, iż odmowa dostępu jest nadal uzasadniona ryzykiem poważnego naruszenia jej procesu decyzyjnego.

Z kolei w odniesieniu do sprawozdania grupy roboczej Sąd wskazał, że ujawnienie takiego dokumentu spowodowałoby, że Komisja nie mogłaby dysponować swobodnymi i kompletnymi opiniami swoich służb, ponieważ autorzy takich dokumentów zostaliby skłonieni do stosowania autocenzury, zaś obowiązek ujawnienia takich dokumentów skłoniłby członka Komisji zajmującego się konkurencją do tego, aby nie występować w przyszłości o pisemną, ewentualnie krytyczną opinię swoich współpracowników na temat kwestii należących do jego kompetencji lub kompetencji Komisji, co w sposób znaczący szkodziłoby wydajności wewnętrznych procesów decyzyjnych tych instytucji (por. pkt 50–52 wyroku T-403/05). Trybunał ponownie zajął odmienne stanowisko, przyjmując, że co prawda działalność administracyjna Komisji nie wymaga takiego samego zakresu dostępu do dokumentów co działalność prawodawcza instytucji Unii, co jednak nie oznacza, że działalność taka nie jest objęta zakresem stosowania

rozporządzenia 1049/2001. TS przypomniał brzmienie art. 2 ust. 3 rozporządzenia, zgodnie z którym akt ten ma zastosowanie do wszystkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, zarówno sporządzanych, jak i otrzymywanych i będących w ich posiadaniu. Tymczasem w ocenie Trybunału Komisja w decyzji odmawiającej dostępu do dokumentów nie podała uzasadnionych argumentów, dotyczących przedmiotowego sprawozdania, które pozwoliłyby na zrozumienie powodów, dla których jego ujawnienie mogłoby stanowić poważne naruszenie procesu decyzyjnego Komisji, zwłaszcza w sytuacji, gdy postępowanie z którym związane są te dokumenty, zostało już zakończone. Tym samym Sąd naruszył prawo, uznając, że w takich okolicznościach Komisja mogła odmówić udostępnienia sprawozdania.

W odniesieniu do pozostałych dokumentów wewnętrznych³³ Trybunał potwierdził stanowisko Sądu, że dokumenty te zawierają opinie na użytek wewnętrzny jako część obrad i wstępnych konsultacji w ramach Komisji, w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia. Zasadniczo więc dokumenty te mogłyby być objęte wyjątkiem związanym z ochroną procesu decyzyjnego nawet po zakończeniu postępowania.

5. Dokumenty państw członkowskich

Zakresem rozporządzenia 1049/2001 objęte są, zgodnie z jego art. 2 ust. 3, dokumenty przechowywane przez instytucje, tj. sporządzane lub otrzymywane przez nie i pozostające w ich posiadaniu we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej. Z przepisu tego wynika, że rozporządzenie nie przewiduje zasady autorstwa, tzn. prawo dostępu do dokumentów obejmuje nie tylko te utworzone przez instytucje, lecz także te pochodzące od innych podmiotów, przechowywane przez instytucje. Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001 w odniesieniu do dokumentów stron trzecich instytucja konsultuje się ze stroną trzecią w celu oceny, czy zastosowanie ma którykolwiek z wyjątków omówionych wyżej. Z obowiązku konsultacji instytucja jest zwolniona, jeżeli nie ma wątpliwości, że dokument ten podlega lub nie podlega ujawnieniu.

Szczególne uprawnienie przewiduje rozporządzenie 1049/2001 dla państw członkowskich. Jeżeli bowiem dokument pochodzi od państwa członkowskiego, wówczas zgodnie z art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001 państwo członkowskie może zażądać od instytucji nieujawniania dokumentu pochodzą-

³³ Chodziło w tym przypadku o sprawozdanie urzędnika ds. przesłuchań, uwagi Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji skierowane do komitetu konsultacyjnego i uwagi do akt dotyczące kontroli w siedzibie First Choice.

cego od tego państwa członkowskiego bez jego uprzedniej zgody. Powstaje zatem pytanie zasadnicze, czy instytucja jest związana brakiem zgody państwa członkowskiego na udostępnienie dokumentu oraz czy państwo członkowskie – nie wyrażając zgody na udostępnienie dokumentu – stosować ma prawo krajowe czy też unijne przepisy dotyczące dostępu do dokumentów.

Kwestie te były przedmiotem wykładni sądów unijnych w sporze pomiędzy IFAW i Komisją, dotyczącym odmowy udostępnienia dokumentów pochodzących od państwa członkowskiego, w których posiadanie weszła Komisja w ramach postępowania, w wyniku którego wydała pozytywną opinię w sprawie wykonania projektu przemysłowego w obszarze chronionym na podstawie dyrektywy siedliskowej. Rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności w sprawie T-168/02 *IFAW p. Komisji*³⁴, Sąd uznał, że Komisja słusznie uznała, że w przypadku, gdy państwo członkowskie powołuje się na art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001 i domaga się od instytucji, aby ta nie udostępniała wydanego przez to państwo dokumentu, żądanie to stanowi nakaz nieudostępniania, któremu instytucja ta ma obowiązek się podporządkować, przy czym państwo członkowskie nie ma obowiązku uzasadniania swego żądania ani instytucja nie ma obowiązku badania, czy nieudostępnianie danego dokumentu jest uzasadnione. Uzasadniając swoje stanowisko. Sąd wskazał, że fakt przyznania państwom członkowskim na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia wyjaśnia się tym, że rozporządzenie to nie ma na celu modyfikacji ustawodawstwa krajowego w dziedzinie dostępu do dokumentów ani nią nie skutkuje. Uznał również argumentację Komisji, że jeżeli dostęp do dokumentu, w stosunku do którego państwo członkowskie złożyło wniosek na podstawie art. 4 ust. 5, nie jest regulowany przez rozporządzenie 1049/2001, to jest on regulowany przez odpowiednie przepisy krajowe zainteresowanego państwa członkowskiego, które pozostają niezmienione po przyjęciu rozporządzenia; w konsekwencji ocena, przy zastosowaniu prawa krajowego, czy dostęp do dokumentu pochodzącego od państwa członkowskiego powinien być przyznany oraz czy prawo wniesienia skargi przez zainteresowane strony będzie możliwe przy zastosowaniu przepisów krajowych, należy do krajowych organów administracyjnych i sądowych.

Trybunał Sprawiedliwości, rozpatrujący odwołanie od wyroku Sądu wniesione przez Szwecję w sprawie C-64/05 P *Szwecja p. Komisji Europejskiej i in.*³⁵, zajął zniuansowane stanowisko. Po pierwsze, potwierdził rozstrzygnięcie Sądu,

³⁴ Wyrok Sądu z 30.11.2004 w sprawie C-168/02 *IFAW p. Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 2004, s. I-4135.

³⁵ C-64/05 P *Szwecja p. Komisji*, stanowisko wyrażone w tej sprawie TS podtrzymał również w wyroku z 21 czerwca 2012 r. w sprawie C-135/11 P *IFAW p. Komisji*, niepublik.

że art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001 stawia państwa członkowskie w odmiennej sytuacji od innych podmiotów trzecich, ponieważ każde państwo może domagać się od instytucji nieudostępniania dokumentu pochodzącego od niego bez jego uprzedniej zgody. TS w tym względzie zauważył, że zawarty w art. 4 ust. 5 rozporządzenia wymóg uzyskania „uprzedniej zgody” stałby się martwą literą, gdyby pomimo wyraźnego sprzeciwu państwa członkowskiego wobec udostępnienia dokumentu pochodzącego od niego – a zatem gdy instytucja nie uzyskała zgody tego państwa – mogła i tak zadecydować o udostępnieniu przedmiotowego dokumentu. Wówczas bowiem analizowany przepis zostałby pozbawiony wszelkiej skuteczności. Trybunał rozróżnił ponadto „zgodę”, o której mowa w art. 4 ust. 5 rozporządzenia, od zasięgnięcia „opinii podmiotu trzeciego”, o którym mowa w art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001. Zdaniem Trybunału obowiązek zasięgnięcia opinii oznacza jedynie prawo podmiotu trzeciego do przedstawienia swojego stanowiska, zanim instytucja podejmie decyzję o udostępnieniu dokumentu.

Po drugie, Trybunał dokonał odmiennej niż Sąd analizy w odniesieniu do kwestii zakresu swobody pozostawionej państwom członkowskim w przypadku odmowy zgody na udostępnienie dokumentu pochodzącego od tego państwa, uznając, iż przepisu art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001 nie można interpretować jako przyznającego państwu członkowskiemu ogólne i bezwarunkowe prawo weta, skutkujące dyskrecjonalnym sprzeciwem wobec ujawnienia dokumentów przez nie wydanych i przechowywanych przez instytucję wspólnotową, tak iż dostęp do dokumentów przestaje podlegać przepisom rzeczzonego rozporządzenia i staje się zależny wyłącznie od przepisów prawa krajowego. Zdaniem TS należy przyjąć wykładnię tego przepisu, że korzystanie z uprawnienia przysługującego danemu państwu członkowskiemu na mocy art. 4 ust. 5 rozporządzenia jest objęte ramami wyjątków przedmiotowych wyliczonych w ust. 1–3 tego artykułu, zaś państwo członkowskie ma w tym względzie jedynie prawo do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji. W tym kontekście uprzednia zgoda państwa członkowskiego, o której mowa w art. 4 ust. 5, jest podobna nie tyle do dyskrecjonalnego prawa weta, ile do pewnego rodzaju zgodnej opinii na temat braku podstaw do zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001.

Wyprzedzając ewentualne wątpliwości dotyczące braku możliwości ochrony interesów państw członkowskich, TS wyjaśnił, że ochrona tych interesów może być w razie potrzeby zagwarantowana za pomocą wyjątków wynikających z art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001, jak również na mocy szczególnego reżimu ustanowionego w art. 9 rozporządzenia 1049/2001 w odniesieniu do dokumentów niejawnych. Zatem w poszanowaniu pewnych zasad prawa

krajowego chroniących interes publiczny lub prywatny, który stoi na przeszkodzie udostępnieniu dokumentu i który zostałby powołany w tym celu przez państwo członkowskie, interes ten mógłby w danym przypadku zostać uznany za godny ochrony w ramach wyjątków przewidzianych w rzeczonym rozporządzeniu.

Po trzecie, Trybunał wskazał, jakie są proceduralne uwarunkowania i konsekwencje przyjętej interpretacji art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001, wskazując, że instytucja i państwo członkowskie są związane zasadą lojalnej współpracy: ponieważ wykonywanie zasad prawa unijnego jest w ten sposób powierzone wspólnie instytucji i państwu członkowskiemu, które skorzystało z przyznanego mu w tym art. 4 ust. 5 uprawnienia, przez co wykonywanie to zależy od dialogu, jaki powinien zostać nawiązany między nimi, są oni zobowiązani, w myśl obowiązku lojalnej współpracy, do działania i współpracy ze sobą w taki sposób, aby zasady te mogły zostać skutecznie zastosowane. Oznacza to, po pierwsze, obowiązek podjęcia przez instytucję i zainteresowane państwo członkowskie „lojalnych rozmów” na temat potencjalnego stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001. Po drugie, jeżeli na zakończenie tych rozmów państwo członkowskie sprzeciwi się udostępnieniu spornego dokumentu – ma obowiązek uzasadnić ten sprzeciw pod kątem wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001. Trybunał wskazał, że instytucja nie może nadać dalszego biegu sprzeciwowi zgłoszonemu przez państwo członkowskie wobec udostępnienia wydanego przez nie dokumentu, jeśli sprzeciw ten jest pozbawiony uzasadnienia lub uzasadnienie to nie zawiera odniesienia do wyjątków wliczonych w art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001. Ostatecznie, jeżeli państwo mimo wyraźnego wezwania nie dostarczy takiego uzasadnienia, a instytucja uzna, że żaden z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu nie znajduje zastosowania, musi ona udzielić dostępu do dokumentu będącego przedmiotem wniosku.

Po trzecie, obowiązek uzasadnienia odmowy udostępnienia dokumentu spoczywa na instytucji, do której skierowano wniosek o udostępnienie. Obowiązek ten oznacza, zdaniem TS, że instytucja musi poinformować nie tylko o sprzeciwie zgłoszonym przez dane państwo wobec udostępnienia żadanego dokumentu, lecz również o przyczynach przywołanych przez to państwo członkowskie, prowadzących do zastosowania jednego z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu. Informacje te mają bowiem umożliwić wnioskodawcy zrozumienie podstaw odmowy oraz ewentualną kontrolę sądową decyzji podjętej przez instytucję.

W szerszym kontekście proceduralnym TS uznał, że gdy państwo członkowskie w sposób uzasadniony odmawia wyrażenia zgody na udostępnienie dokumentu, przez co instytucja jest zmuszona do oddalenia wniosku o udzielenie

dostępu, jego autor ma prawo do ochrony sądowej. Wówczas, w trybie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez instytucję odmawiającą udostępnienia dokumentu (art. 263 TFUE), do właściwości sądu unijnego należy dokonanie kontroli, na wniosek zainteresowanego, któremu instytucja odmówiła udostępnienia dokumentu, czy odmowa ta mogła zostać skutecznie wydana na podstawie tych wyjątków i czy wynika ona z dokonania oceny tych wyjątków przez samą instytucję lub przez dane państwo członkowskie. Aby uniknąć w tym względzie wątpliwości, Trybunał podkreślił, że z punktu widzenia osoby zainteresowanej udostępnieniem dokumentu, ingerencja państwa członkowskiego nie ma wpływu na unijny charakter decyzji wydanej mu następnie przez instytucję w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu.

Wyrok TS należy odczytywać w ten sposób, że państwo członkowskie ma prawo podjąć decyzję o udostępnieniu lub odmowie udostępnienia dokumentu, zaś instytucja, do której wpłynął wniosek o udostępnienie – zasadniczo musi tę zgodę respektować. Jednocześnie państwo członkowskie w zakresie podejmowania decyzji o udostępnieniu dokumentu lub odmowie, jest związane wyjątkami wynikającymi z art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001, które oczywiście podlegają autonomicznej wykładni w świetle prawa unijnego, w oderwaniu od krajowych uregulowań w tym względzie. W tym aspekcie wyrok TS wydaje się mieć najbardziej doniosłe skutki, bowiem powoduje, że państwo członkowskie przekazując dokumenty instytucjom UE, w kontekście współpracy prowadzonej w ramach UE, musi liczyć się z tym, że dokumenty te – w zakresie dostępu do dokumentów – podlegają reżimowi rozporządzenia 1049/2001, a nie przepisom krajowym.

Podsumowanie

Analizowane w niniejszym artykule orzecznictwo sądów unijnych wskazuje, że występują duże odmienności w interpretacji rozporządzenia 1049/2001 między Sądem a Trybunałem. Należałoby oczekiwać, że aktywność orzecznicza Trybunału przyczyni się do większej spójności orzecznictwa obu sądów. Na podstawie przedstawionego orzecznictwa sformułować można następujące wnioski.

Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości opowiada się za szczególną ochroną indywidualnego interesu jednostek wyrażającego się w konieczności nieudostępniania danych osobowych. Rozstrzygnięcie w sprawie C-28/08 P Komisja p. Bavarian Lager wskazuje, że interpretacja wyjątku związanego z ochroną integralności jednostki (art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 1049/2001) wymaga uwzględnienia postanowień rozporządzenia 45/2001 i regulacji dotyczących

ochrony danych osobowych. W praktyce oznacza to, że ogólny interes w postaci publicznego dostępu do dokumentów musi ustąpić pierwszeństwa interesowi prywatnemu w postaci ochrony danych osobowych.

Po drugie, zauważalna jest tendencja Trybunału Sprawiedliwości do aprobowania możliwości odmowy przez instytucje udostępnienia dokumentów w związku z kontekstem postępowania, w jakim zostały one wytworzone. Ze szczególnej ochrony korzystają dokumenty składane w sądach unijnych w toku toczących się postępowań (np. postępowań z zakresu ochrony konkurencji lub w związku z uchybieniem zobowiązaniom państwa członkowskiego). Tak długo jak toczy się postępowanie sądowe, dokumenty te korzystają z ogólnego domniemania, że ich udostępnienie naruszałoby prawidłowy tok postępowania sądowego i prawidłowy wymiar sprawiedliwości. W konsekwencji instytucja może zasadnie odmówić udostępnienia takich dokumentów bez konieczności indywidualnej analizy każdego z nich oraz indywidualnego uzasadnienia odmowy z powołaniem na konieczność ochrony postępowania sądowego.

Ponadto z ogólnego domniemania korzystają dokumenty wytworzone w toku kontroli i dochodzeń prowadzonych przez instytucje, w szczególności przez Komisję Europejską. W tym przypadku również dokumenty wytwarzane w toku postępowania z zakresu kontroli dopuszczalności pomocy państwa, z zakresu kontroli koncentracji przedsiębiorstw lub postępowania o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, korzystają z ogólnego domniemania, że ich ujawnienie zagrażałoby celom prowadzonego postępowania.

W obu przypadkach TS zastrzega, że to ogólne domniemanie jest obalalne, jeżeli wnioskodawca udowodni potrzebę ujawnienia dokumentu. Stanowisko TS – jak się wydaje – jest podyktowane koniecznością uwzględnienia ekonomiki działania administracji unijnej, ponieważ pozwala unikać nadmiernego obciążenia administracji obowiązkiem uzasadnienia odmowy udostępnienia w odniesieniu do każdego dokumentu. Jednocześnie jednak rozstrzygnięcia TS w powyższych sprawach mogą budzić wątpliwości z uwagi na fakt, że rozporządzenie w art. 6 ust. 1 wyraźnie zwalnia wnioskodawcę z uzasadnienia wniosku o udostępnienie dokumentu. Przyjęcie zatem ogólnego domniemania, zgodnie z którym instytucja może odmówić udostępnienia całej kategorii dokumentów z uwagi na fakt, iż zostały one wytworzone w szczególnym postępowaniu, i jednocześnie wymaganie od wnioskodawcy przedstawienia uzasadnienia wniosku, które to domniemanie obali, przenosi na osobę wnioskującą ciężar dowodu w sposób sprzeczny z art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1049/2001.

Po trzecie, TS dokonał ważnych ustaleń w odniesieniu do stosowania wymogów rozporządzenia 1049/2001 do dokumentów będących w posiadaniu instytucji UE, ale pochodzących od państw członkowskich. Z jednej strony TS

potwierdził, że zgoda, o której mowa w art. 4 ust. 5 rozporządzenia 1049/2001, musi być rozumiana w ten sposób, że brak zgody państwa członkowskiego unieemożliwia – co do zasady – udostępnienie dokumentu przez instytucję, do której zwrócił się wnioskodawca. Z drugiej strony jednak, państwo członkowskie, odmawiając wyrażenia zgody na udostępnienie dokumentu, ma obowiązek uwzględnić jedynie te wyjątki, które wynikają z art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001. Takie rozwiązanie skutkuje uznaniem, że dokumenty przekazane przez państwa członkowskie instytucjom unijnym, przestają w zakresie ich udostępniania podlegać krajowym reżimom prawnym dostępu do informacji publicznej, a w zamian podlegają regułom unijnym, w tym przypadku art. 4 ust. 1–3 rozporządzenia 1049/2001. Taka sytuacja powoduje w konsekwencji, że na instytucjach i państwach członkowskich spoczywają szczególne obowiązki, wymienione przez TS, a które wynikają z zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Powoduje to, że również kompetencje sądów unijnych – Sądu i Trybunału – są szersze, ponieważ dokumenty pochodzące od państw członkowskich, przekazane instytucjom UE zaczynają podlegać tym samym regułom, co inne dokumenty pochodzące od instytucji. W tym ujęciu zatem, prawo dostępu do dokumentów gwarantowane prawem unijnym ma zastosowanie nie tylko do dokumentów pochodzących od instytucji UE, lecz również od państw członkowskich, które przekazały dokumenty instytucjom unijnym w procesie integracji europejskiej.

EXCEPTIONS TO THE PUBLIC ACCESS TO EU INSTITUTIONS DOCUMENTS UNDER REGULATION 1049/2001

The article undertakes the issue of lawful exceptions to the right of public access to EU documents under Article 4 of Regulation 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. The author analyses the jurisprudence of the General Court and the Court of Justice as regards the interpretation of these exceptions. The article covers obligatory as well as facultative exceptions in public or private interest, exception connected with the protection of the decision-making processes in the EU institutions and the issue of Member States' documents, which are in possession of EU institutions. The author argues that there have been so far important differences in jurisprudence of the General Court and the Court of Justice in a number of important issues, such as the balance between the public access to

documents and respect of privacy. The approach of the EU courts is also highlighted in respect of Member States' documents – the author draws a conclusion that when the documents drawn by the Member States are transmitted to the UE institutions, the public access to these documents does no longer belong to the national law but to the EU law. In particular, eventual denial to access such documents must be based on exceptions from Article 4 of the Regulation 1049/2001, and not on national law. This results in extending the scope of application of the EU rules on public access to documents.