



Bruksela, dnia 15.9.2020 r.
COM(2020) 561 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI

**na temat stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu
do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji**

Spis treści

WPROWADZENIE	2
I. Szeroko zakrojony program na rzecz przejrzystości	4
II. Dostęp do dokumentów	11
1. Rejestry i strony internetowe	13
2. Współpraca z innymi instytucjami objętymi zakresem rozporządzenia (WE) nr 1049/2001	14
3. analiza wniosków o dostęp.....	14
3.1. Liczba wniosków (zob. załącznik – tabela 3 i 4)	14
3.2. Odsetek wniosków w podziale na dyrekcje generalne / służby Komisji Europejskiej (zob. załącznik – tabela 5).....	16
3.3. Profil społeczno-zawodowy wnioskodawców (załącznik – tabela 6).....	18
3.4. Geograficzne pochodzenie wnioskodawców (załącznik – tabela 7).....	20
4. Stosowanie wyjątków od prawa dostępu	22
4.1. Rodzaje udzielonego dostępu (załącznik – tabela 8 i 9)	22
4.2. Przywoływane wyjątki w odniesieniu do prawa dostępu (załącznik – tabela 10)	24
4.2.1. Etap wstępny	24
4.2.2. Etap ponownego rozpatrzenia	25
5. Skargi do Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich	26
6. Kontrola sądowa.....	27
6.1. Trybunał Sprawiedliwości	27
6.1.1. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów prawa materialnego.....	28
6.1.2. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów proceduralnych	29
6.2. Sąd.....	30
6.2.1. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów prawa materialnego.....	30
6.2.2. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów proceduralnych	32
6.3. Sprawy sądowe wytoczone przeciwko Komisji Europejskiej w 2019 r.	35
WNIOSKI	36

WPROWADZENIE

Rok 2019 był dla instytucji europejskich rokiem przejściowym z uwagi na wybory parlamentarne¹, nowy program strategiczny Rady Europejskiej na lata 2019–2024² oraz nową Komisję Europejską.

W 2019 r. Komisja Europejska podjęła dalsze kroki, aby wypełniać swoje bezwzględne zobowiązanie do zapewnienia większej przejrzystości, rozliczalności, jak również zaufania obywateli Unii do instytucji Unii.

W lipcu 2019 r. Ursula von der Leyen przedstawiła swoje Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024) – Unia, która mierzy wyżej. Mój program dla Europy³. Jedną z sześciu głównych ambicji Europy jest priorytet „Nowego impulsu dla demokracji europejskiej”. Obejmuje to potrzebę większej przejrzystości, w szczególności w odniesieniu do procesu legislacyjnego⁴.

W dniu 27 listopada 2019 r., podczas posiedzenia plenarnego w Strasburgu, zdecydowana większość posłów do Parlamentu Europejskiego głosowała za Komisją Ursuli von der Leyen.

Dnia 1 grudnia 2019 r. Komisja Ursuli von der Leyen objęła urząd. Przejrzystość, wraz z kolegialnością i skutecznością stały się jedną z przewodnich zasad funkcjonowania nowej Komisji⁵. Metody pracy wyraźnie odnoszą się do prawa publicznego dostępu do dokumentów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001⁶.

Ochrona skuteczności prawa dostępu obywateli do dokumentów przechowywanych przez instytucje jest podstawą zobowiązania Komisji Europejskiej do przejrzystości.⁷

Prawo to jest zapisane w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001. Odzwierciedla ono zasadę otwartości w działaniach instytucji, którą przewidziano zarówno w art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, jak i w art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 „skryształizowano” tę zasadę otwartości określoną w traktatach UE⁸.

¹ W maju 2019 r. w wyborach do Parlamentu Europejskiego odnotowano rekordową frekwencję na poziomie 50,66 %, zob. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/turnout/>

² W czerwcu 2019 r. Rada Europejska przyjęła program dla UE na kolejne pięć lat. W „Nowym programie strategicznym na lata 2019–2024” określono obszary priorytetowe, względem których zostanie wyznaczony kierunek prac Rady Europejskiej i które będą stanowić wytyczne dla programów prac innych instytucji Unii, zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf

⁴ *Ibid.* s. 21.

⁵ Zob. komunikat przewodniczącej do Komisji z dnia 1 grudnia 2019 r., „Metody pracy Komisji Europejskiej”, P(2019) 2, dostępny na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf>

⁶ *Ibid.* s. 17. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dziennik Urzędowy L 145 z dnia 31 maja 2001 r., s. 43 (zwane dalej „rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001”).

⁷ Prawo dostępu do dokumentów przysługuje obywatelom UE i osobom zamieszkałym lub mającym siedzibę w jednym z państw członkowskich. Ponadto prawo to przysługuje również obywatelom i osobom prawnym z państw trzecich niezamieszkałym ani niemającym siedziby w państwie członkowskim.

Zgodnie z motywem 2 tego rozporządzenia „[o]twartość pozwala obywatelom na bliższe uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji i gwarantuje, że administracja ma większą legitymację, jest bardziej skuteczna i odpowiedzialna względem obywateli w systemie demokratycznym [...]”.

Ponadto zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 każda instytucja publikuje corocznie sprawozdanie z wdrażania rozporządzenia za poprzedni rok.

W niniejszym sprawozdaniu za 2019 r. po pierwsze podsumowano szersze inicjatywy Komisji Europejskiej dotyczące przejrzystości (*Infra I*). Po drugie w sprawozdaniu przedstawiono kluczowe tendencje dotyczące wniosków o uzyskanie dostępu do dokumentów złożonych w ramach rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i cechy tych wniosków oraz dotyczące ich odpowiedzi instytucji. W sprawozdaniu poddano także przeglądowi wyroki wydane przez europejskie sądy oraz ustalenia Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich dotyczące wdrażania rozporządzenia przez Komisję Europejską (*Infra II*).

⁸ Wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja Europejska/Agrofert Holding a.s., C-477/10 P, EU:C:2012:394, pkt 88.

I. Szeroko zakrojony program na rzecz przejrzystości

Unię Europejską tworzą jej obywatele i to dla nich Unia działa. Promowanie i ułatwianie szerszego zaangażowania obywateli w Unię Europejską i to, co ona reprezentuje, jest głównym priorytetem Komisji Europejskiej.

W swoim stanowczym postanowieniu, aby przybliżyć obywateli do jej procesu decyzyjnego, Komisja Europejska stale rozważa nowe metody i środki służące osiągnięciu większej przejrzystości.

W 2019 r. Komisja Europejska podjęła ukierunkowane starania na rzecz zwiększenia przejrzystości wszystkich swoich głównych działań – od stanowienia prawa i wdrażania polityki po kontakty z zainteresowanymi stronami i lobbystami.

Lepsze stanowienie prawa⁹

Przez cały rok 2019 lepsze stanowienie prawa nadal znajdowało się w centrum polityki Komisji Europejskiej. Na początku 2019 r. instytucja ta prowadziła prace nad podsumowaniem Programu lepszego stanowienia prawa z 2015 r., aby ocenić zarówno jego pozytywne, jak i problematyczne aspekty.

W dniu 15 kwietnia 2019 r. kolegium komisarzy przyjęło komunikat zatytułowany „Lepsze stanowienie prawa: podsumowanie dotychczasowych osiągnięć i utrzymanie dalszego zaangażowania”, które zawierało podsumowanie ustaleń dokonanych w ramach przeglądu¹⁰. Konsultacje publiczne wykazały, że poziom wiedzy na temat możliwości uczestnictwa w procesie kształtowania polityki Komisji jest wciąż stosunkowo niski.

W komunikacie stwierdzono, iż powszechna jest zgoda co do tego, że lepsze stanowienie prawa powinno pozostać integralną częścią sposobu pracy Komisji. Komunikat zawierał również zobowiązanie na rzecz dokonywania dalszych usprawnień w przyszłości¹¹.

Głównym celem Komisji Europejskiej jest zwiększenie zaangażowania Europejczyków i społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki. W związku z tym instytucja ta dokonała znacznych inwestycji w celu zapewnienia narzędzi do takiego zaangażowania, stwarzając zainteresowanym stronom możliwość wniesienia wkładu w cały cykl kształtowania polityki.

W 2019 r. liczba konsultacji publicznych przetłumaczonych na wszystkie języki UE nadal rosła¹². Ponadto portal „Wyraź swoją opinię!”¹³, zapewniający zainteresowanym stronom

⁹ Na lepsze stanowienie prawa składają się środki wprowadzone przez Komisję Europejską w celu osiągnięcia lepszych wyników dla obywateli i przedsiębiorstw Unii poprzez bardziej otwartą, przejrzystą i opartą na dowodach politykę.

¹⁰ Do wspomnianego komunikatu dołączono dokument roboczy służb Komisji oraz notę podsumowującą opinie konsultowanych urzędników Komisji, dostępne na stronie internetowej: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0178&qid=1563990769584&from=EN>

¹¹ Zob. komunikat, *op.cit.* s. 6.

¹² *Ibid.* s. 8.

¹³ Portal dostępny na stronie internetowej: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say>

pojedynczy internetowy punkt dostępu do informacji, w którym mogą się one zapoznać z działaniami Komisja w zakresie kształtowania polityki oraz przekazać swoje uwagi, opinie i inne informacje, zarejestrował w 2019 r. ponad 800 000 wejść. Średnia liczba odpowiedzi udzielanych w ramach konsultacji publicznych oraz przekazywanych informacji zwrotnych pozostaje bardzo zróżnicowana, utrzymuje się jednak tendencja wzrostowa.

Podsumowując, wysiłki Komisji Europejskiej, aby lepsze stanowienie prawa uczynić istotą procesu decyzyjnego, okazały się skuteczne. Konsultacje i przejrzystość to dwa obszary, w których zdaniem zainteresowanych stron Komisja Europejska poczyniła największe postępy od 2015 r. W komunikacie uznaje się, że lepsze stanowienie prawa staje się coraz bardziej integralną częścią kultury instytucjonalnej Komisji Europejskiej i jest szeroko popierane przez zainteresowane strony, które pragną w jeszcze większym stopniu i w bardziej znaczący sposób angażować się w kształtowanie polityki przez tę instytucję.

Równolegle do tych zmian Komisja wraz z Parlamentem Europejskim i Radą kontynuowała prace nad planowanym wspólnym portalem legislacyjnym w celu jak najszybszego uruchomienia go, zgodnie ze zobowiązaniem zawartym w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2016 r. Portal ten będzie stanowił bazę danych przedstawiającą informacje obejmujące cały proces legislacyjny w sposób łatwo dostępny dla ogółu społeczeństwa bez specjalistycznego przygotowania.

Co więcej, Komisja Europejska z zadowoleniem przyjęła inicjatywę fińskiej prezydencji w Radzie Europejskiej w drugiej połowie 2019 r., które miały na celu promowanie przejrzystości legislacyjnej i proaktywną publikację niektórych dokumentów związanych z negocjacjami.

Europejska inicjatywa obywatelska

Europejska inicjatywa obywatelska (EIO) to prawo zapisane w art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴.

Europejska inicjatywa obywatelska jest instrumentem mającym na celu zwiększenie udziału obywateli w życiu demokratycznym Unii Europejskiej poprzez umożliwienie im bezpośredniego zwracania się do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosku dotyczącego unijnych aktów prawnych w celu wprowadzenia w życie Traktatów¹⁵.

¹⁴ Oba postanowienia wprowadzono traktatem lizbońskim. Zgodnie z art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, „[o]bywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”. Art. 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 11 Traktatu o Unii Europejskiej, w tym minimalnej liczby Państw Członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą”.

¹⁵ Europejskie inicjatywy obywatelskie uruchomiono dnia 1 kwietnia 2012 r. jako przeznaczone dla obywateli narzędzie kształtowania polityki, po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, którym wdrożono postanowienia Traktatu i zapewniono obowiązujące ramy proceduralne.

W 2019 r. współprawodawcy¹⁶ przyjęli rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, które opublikowano w dniu 17 maja 2019 r.¹⁷ Nowym rozporządzeniem wprowadzono szereg ulepszeń strukturalnych i technicznych, aby uczynić europejską inicjatywę obywatelską bardziej przyjazną dla użytkownika i dostępną, mniej uciążliwą i łatwiejszą w obsłudze dla organizatorów i osób wspierających, co ma ułatwić większy udział obywateli Unii w jej procesie demokratycznym. Ponadto nowy instrument regulacyjny ma na celu wzmocnienie działań następczych związanych z europejskimi inicjatywami obywatelskimi jako narzędzie wspierania demokratycznej debaty w Unii Europejskiej¹⁸.

Etyka i przejrzystość członków Komisji Europejskiej

W swoich wytycznych politycznych przewodnicząca poparła utworzenie niezależnego organu ds. etyki wspólnego dla wszystkich instytucji UE. Przewodnicząca zobowiązała się zaangażować w bliską współpracę z pozostałymi instytucjami, aby osiągnąć ten cel¹⁹.

Dnia 24 czerwca 2019 r. Komisja Europejska opublikowała pierwsze roczne sprawozdanie²⁰ na temat stosowania nowego kodeksu postępowania²¹ swoich członków za rok 2018, zgodnie ze zobowiązaniem podjętym w art. 13 ust. 4 kodeksu. W sprawozdaniu podsumowano między innymi główne zmiany wprowadzone za pomocą nowego kodeksu, które przyczyniają się do osiągnięcia najwyższych standardów etycznych i przejrzystości, jakich oczekuje się od członków Komisji Europejskiej²².

Ponadto w lutym 2019 r. Komisja Europejska opublikowała szczegółowe i praktyczne wytyczne dotyczące norm etycznych, które obowiązywały członków Komisji uczestniczących w kampanii poprzedzającej wybory do Parlamentu Europejskiego w maju²³. Komisja Europejska, wspierana przez Parlament Europejski, zdecydowała się zezwolić swoim

¹⁶ COM(2017) 482 final.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0788&from=PL>

¹⁸ Komisja Europejska dokonuje okresowego przeglądu funkcjonowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Swoje ustalenia przedstawia w sprawozdaniach dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Komisja Europejska wydała już dwa sprawozdania, odpowiednio w 2015 i 2018 r. Kolejne sprawozdanie ma być gotowe do dnia 1 stycznia 2024 r.

¹⁹ *Op. cit.* str. 21.

²⁰ Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/se-2019-266_final_en.pdf

²¹ Decyzja Komisji z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie Kodeksu postępowania członków Komisji Europejskiej, C(2018) 700 final, Dz.U. C 65 z 21.2.2018, s. 7; zwana dalej „Kodeksem postępowania członków Komisji Europejskiej”. Nowy kodeks wszedł w życie w dniu 1 lutego 2018 r. i zastąpił poprzedni kodeks postępowania komisarzy z dnia 20 kwietnia 2011 r.

²² Mianowicie: 1) przedłużenie okresu obowiązkowego powiadamiania o działalności po zakończeniu kadencji byłych członków kolegium; 2) możliwość kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez członków Komisji bez konieczności korzystania z bezpłatnego urlopu wyborczego z Komisji; 3) definicja „konfliktu interesów”; 4) szeroko zakrojona deklaracja interesów; 5) publikowanie informacji o kosztach podróży każdego komisarza co dwa miesiące; oraz (6) włączenie do kodeksu zasady, że zarówno członkowie kolegium, jak i członkowie ich gabinetów spotykają się tylko z tymi przedstawicielami grup interesu, którzy są zarejestrowani w rejestrze służącemu przejrzystości, i publikują informacje o swoich posiedzeniach itp.

²³ Dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidelines_election_campaign_en.pdf

członkom na aktywny udział w kampanii politycznej bez konieczności czasowego wycofania się z instytucji na cały okres, jeżeli przestrzegają oni określonych praktyk etycznych²⁴.

Ponadto w 2019 r. Komisja Europejska regularnie aktualizowała stronę internetową Europa poświęconą etyce komisarzy i byłych komisarzy²⁵, regularnie zamieszczając na niej decyzje Komisji Europejskiej i protokoły z posiedzeń dotyczących zatwierdzonej działalności byłych komisarzy europejskich.

Rejestr służący przejrzystości

Przejrzystość reprezentacji grup interesu jest szczególnie ważna, aby umożliwić obywatelom śledzenie działalności podmiotów próbujących wywierać wpływ na unijny proces stanowienia prawa i potencjalnych skutków tej działalności. Utworzony w 2011 r. rejestr służący przejrzystości²⁶ rzuca światło na różne realizowane interesy, w tym to, przez kogo są realizowane i za pomocą jakiego poziomu zasobów. Rejestr pozwala zatem na wzmoczoną kontrolę publiczną, dając obywatelom, mediom i zainteresowanym stronom możliwość śledzenia działań i potencjalnego wpływu przedstawicieli grup interesu.

W tym kontekście Komisja Europejska przedłożyła w 2016 r. wniosek o wprowadzenie obowiązku stosowania obecnego rejestru służącego przejrzystości²⁷. Wniosek zakłada podpisanie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego obejmującego Parlament Europejski, Komisję i, po raz pierwszy, Radę UE. Negocjacje międzyinstytucjonalne dotyczące tego wniosku są w toku.

W 2019 r. negocjatorzy tych trzech instytucji przeprowadzili rundy rozmów na temat wniosku dotyczącego obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości. Celem tych rozmów było zbadanie sposobów uzależnienia interakcji z przedstawicielami grup interesu od ich uprzedniej rejestracji w rejestrze służącym przejrzystości, tak aby rejestracja była *de facto* obowiązkowa dla lobbystów. Mimo że podejścia nadal różnią się w zależności od instytucji, wspomniane trzy instytucje podsumowały rozwój sytuacji w zakresie przyszłego ustanowienia wspólnego rejestru.

W tym kontekście Komisja Europejska apelowała do Parlamentu Europejskiego i Rady o zbadanie wariantów umożliwiających im zastosowanie zasady „nie ma spotkania bez

²⁴ Przykładowo (i) poinformowanie przewodniczącej, że zamierzą uczestniczyć w kampanii wyborczej poprzedzającej wybory do Parlamentu Europejskiego, a także o tym, jaką rolę zamierzą w tej kampanii odegrać; (ii) zapewnienie ciągłości instytucjonalnej i zagwarantowanie nieprzerwanej realizacji swoich obowiązków; (iii) powstrzymanie się od korzystania z zasobów ludzkich lub rzeczowych Komisji podczas działań powiązanych z kampanią; (iv) rozróżnienie między oświadczeniami składanymi w ramach swojej funkcji instytucjonalnej a oświadczeniami składanymi w roli uczestników kampanii podczas wystąpień publicznych; itp.

²⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/codes-conduct/ethics-and-integrity-eu-commissioners_pl

²⁶ Porozumienie między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie utworzenia „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i samozatrudnionych osób, zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, Dz.U. L 191 z 22.7.2011, s. 29, zastąpione obowiązującym obecnie porozumieniem między Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską w sprawie „Rejestru służącego przejrzystości” dotyczącego organizacji i osób samozatrudnionych zaangażowanych w opracowanie i realizację polityki Unii Europejskiej, Dz.U. L 277 z 19.9.2014, s. 11.

²⁷ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-627-PL-F1-1.PDF>

rejestracji”. Rzeczone trzy instytucje potwierdziły swoje wspólne dążenie do osiągnięcia znaczącej poprawy *status quo* i zgodziły się kontynuować dyskusje.

W międzyczasie liczba wpisów w rejestrze służącym przejrzystości stale wzrasta i w dniu 31 grudnia 2019 r. zawierał on nie mniej niż 11 899 wpisów, w tym 1 592 nowe rejestracje²⁸.

Na stronie internetowej rejestru służącego przejrzystości opublikowano zaktualizowane oświadczenia o ochronie prywatności dotyczące zarejestrowanych podmiotów, informacje o spotkaniach z grupami interesu oraz informacje na temat rozpatrywania powiadomień i skarg²⁹.

W tym kontekście w 2019 r. rejestr służący przejrzystości, prowadzony przez Parlament Europejski i Komisję Europejską, pozostał wiodącym modelem do naśladowania dla administracji publicznych w całej Europie.

Przejrzystość UE w zakresie brexitu

W 2019 r. Komisja Europejska nadal realizowała swoje zobowiązanie do zapewnienia jak największej otwartości pod względem bezprecedensowych negocjacji dotyczących wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE. Instytucja systematycznie publikowała wszystkie projekty stanowisk negocjacyjnych, dokumenty przedstawiające stanowisko UE, slajdy, porządki obrad rund negocjacyjnych oraz projekt, a także ostateczną umowę o wystąpieniu.

W sumie w latach 2017–2019 Komisja Europejska aktywnie opublikowała na swojej stronie internetowej ponad 120 dokumentów dotyczących brexitu. Ponadto służby instytucji odpowiedziały na 10 937 pism obywateli i zajęły się około setką wniosków o dostęp do dokumentów. Większość z tych wniosków zakończyła się pozytywnymi odpowiedziami, ujawniającymi takie dokumenty, jak np. pełna lista spotkań z zainteresowanymi stronami i ich protokoły.

Komisja Europejska pozostaje w pełni zaangażowana w utrzymanie tego bardzo wysokiego poziomu przejrzystości w kontekście wdrażania umowy o wystąpieniu oraz w trakcie zbliżających się negocjacji w sprawie przyszłych stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem.

Polityka handlowa

Polityka handlowa ma wpływ na obywateli Unii. Dlatego też Komisja Europejska wysłuchuje wszystkich uwag, aby polityka UE dokładnie odzwierciedlała wartości i interesy społeczeństwa jako całości. Polityka ta jest zatem rozwijana z udziałem obywateli Unii, który następuje przed, w trakcie i po zakończeniu procesu negocjacji.

²⁸ Zob. mające się pojawić wkrótce sprawozdanie roczne z funkcjonowania rejestru służącego przejrzystości z 2019 r.

²⁹ Są one dostępne na stronie internetowej:
<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=pl#pl>

W 2019 r. przejrzystość oraz interakcja z opinią publiczną pozostawały kluczowymi czynnikami w polityce handlowej, aby zapewnić demokrację, zaufanie opinii publicznej i rozliczalność.

Komisja Europejska nadal systematycznie publikowała informacje na wszystkich etapach negocjacji handlowych. Komisja publikuje zatem przedkładane Radzie wnioski dotyczące projektów wytycznych negocjacyjnych w sprawie preferencyjnych umów handlowych³⁰, sprawozdania z rund negocjacyjnych³¹, wstępne wnioski negocjacyjne UE, oceny skutków w kontekście zrównoważonego rozwoju oraz tekst stanowiący przedmiot negocjacji, gdy tylko powstaje jego uzgodniona skonsolidowana wersja³². Ponadto Komisja Europejska współpracowała aktywnie z zainteresowanymi stronami, które przekazywały jej swoje merytoryczne opinie i uwagi. Dzięki temu może całościowo kształtować unijną politykę handlową w oparciu o fakty i dowody. W 2019 r. Komisja przeprowadziła trzy istotne konsultacje publiczne dotyczące handlu³³.

Powyższe środki opierają się na proaktywnym, przejrzystym podejściu Komisji Europejskiej do polityki handlowej.

Program Europa dla Obywateli

Program pod nazwą „Europa dla Obywateli” zaplanowany na lata 2014–2020³⁴ stanowi ważny instrument zachęcający obywateli Unii do zdobywania informacji, uczestnictwa w debacie i odgrywania większej roli w rozwoju UE. W 2019 r. Komisja Europejska nadal organizowała liczne inicjatywy i działania w jego ramach³⁵.

Podsumowanie

W 2019 r. Komisja Europejska nadal w aktywny i przyjazny dla użytkownika sposób publikowała szeroki zakres informacji i dokumentów. Jednocześnie instytucja stale poszukiwała nowych narzędzi służących dalszemu zwiększeniu przejrzystości jej ogólnych działań i zaangażowaniu obywateli w proces demokratyczny. Powyższe ilustracje stanowią

³⁰ Na przykład w dniu 18 stycznia 2019 r. Komisja Europejska opublikowała, w ramach zobowiązania do przejrzystości, projekt wytycznych negocjacyjnych do rozmów handlowych ze Stanami Zjednoczonymi, przedkładając je jednocześnie państwom członkowskim UE.

Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_502

³¹ W dniu 30 stycznia 2019 r. Komisja opublikowała śródk okresowe sprawozdanie z postępu prac, zawierające szczegółowy przegląd dotychczasowych rozmów ze Stanami Zjednoczonymi. Przedstawiła sprawozdanie z prac wykonawczej grupy roboczej UE–USA i wymieniła szereg konkretnych działań, w przypadku których współpraca regulacyjna mogłaby ułatwić handel transatlantycki – np. w zakresie produktów leczniczych, wyrobów medycznych i cyberbezpieczeństwa – poprzez obniżenie barier regulacyjnych.

³² W lipcu 2019 r. Komisja Europejska opublikowała w ten sposób teksty umowy handlowej UE–Mercosur, ogłoszonej w dniu 28 czerwca 2019 r., niezależnie od tego, że teksty te mogą ulec dalszym zmianom, w tym w wyniku procesu przeglądu prawnego. Zob. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>

³³ Więcej informacji na temat tych konsultacji można znaleźć na stronie internetowej: https://trade.ec.europa.eu/consultations/#_tab_2019

³⁴ Rozporządzenie Rady (UE) nr 390/2014 z dnia 14 kwietnia 2014 r. ustanawiające program „Europa dla Obywateli” na lata 2014–2020, Dz.U. L 115 z 17.4.2014, s. 3.

³⁵ Więcej informacji można uzyskać na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/info/departments/justice-and-consumers/justice-and-consumers-funding-tenders/funding-programmes/europe-citizens-efc-0_pl#documents

jedynie kilka przykładów przedstawiających starania instytucji na rzecz zwiększenia przejrzystości w szerszym znaczeniu tego pojęcia.

II. Dostęp do dokumentów

W 2019 r. prawo dostępu do dokumentów, o którym mowa w art. 15 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i które wdrożono zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, nadal stanowiło jeden z głównych elementów programu Komisji Europejskiej na rzecz przejrzystości.

Prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji wiąże się z demokratycznym charakterem tych instytucji³⁶. Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 odzwierciedla wyrażony w art. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej zamiar wyznaczenia nowego etapu w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli³⁷. Cel ten powtórzono w art. 10 Traktatu UE. Jak określono w art. 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: „[w]ykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”.

W tych ramach – po otrzymaniu konkretnych wniosków złożonych zgodnie z rozporządzeniem – w 2019 r. Komisja Europejska udzieliła dostępu do szerokiego zakresu dokumentów będących w jej posiadaniu. Dostęp ten stanowił uzupełnienie dla aktywnego publikowania przez instytucję dużych ilości informacji i licznych dokumentów w różnych rejestrach i na różnych stronach internetowych.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono, w jaki sposób Komisja Europejska wdrażała przedmiotowe rozporządzenie w 2019 r. Opracowano je na podstawie danych statystycznych, których podsumowanie znajduje się w załączniku³⁸.

Statystyki te pokazują liczbę wniosków otrzymanych w 2019 r. oraz odpowiedzi na nie udzielonych. Ponadto obejmują bardziej dokładne dane w zakresie statystyk uzyskanych za lata poprzednie po późniejszych regularnych korektach kodowania³⁹.

Tak jak w latach ubiegłych, nie przedstawiają one liczby żądanych dokumentów lub takich, które (częściowo) ujawniono; takich dokumentów było znacznie więcej. Choć wnioskodawcy mogą wnosić o dostęp do jednego dokumentu, częściej wnioskują o dostęp do wielu dokumentów lub nawet całych akt dotyczących konkretnego tematu lub konkretnej procedury.

Podsumowując, statystyki pokazują, że żądane dokumenty zostały w całości lub częściowo ujawnione w ponad 78 % z 7 445 przypadków na etapie wstępnym, a szerszy lub nawet pełny dostęp przyznano w niemal 53,4 % z 296 analizowanych przypadków na etapie ponownego rozpatrzenia. Dane potwierdzają nie tylko otwartość Komisji Europejskiej, ale także

³⁶ Zob. motyw 2 preambuły do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

³⁷ Zob. motyw 1 preambuły do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

³⁸ O ile nie wskazano inaczej, dane statystyczne przedstawione w niniejszym sprawozdaniu są oparte na danych liczbowych pobranych z aplikacji informatycznych Komisji Europejskiej w dniu 31 grudnia 2019 r. po aktualizacji dokonanej po późniejszych korektach kodowania. Wartości procentowe w opisowej części sprawozdania są zaokrąglane do jednego miejsca po przecinku.

³⁹ Z tego powodu dane z niniejszego sprawozdania mogą się nieznacznie różnić w porównaniu z danymi z poprzednich sprawozdań.

znaczenie prawa dostępu do dokumentów w ramach ogólnej polityki instytucji w zakresie przejrzystości.

Zasoby

W Komisji Europejskiej rozpatrywanie wniosków o wstępny dostęp do dokumentów odbywa się w sposób zdecentralizowany w różnych dyrekcjach generalnych i służbach Komisji. Każda dyrekcja generalna i służba wyznacza do tego zadania co najmniej jednego eksperta prawnego, działającego w charakterze „koordynatora dostępu do dokumentów”.

W zależności od wielkości służby i liczby otrzymanych wniosków „koordynatorzy dostępu do dokumentów” korzystają zazwyczaj z pomocy kilku pracowników wspierających, a powierza się im koordynowanie projektów odpowiedzi z działami odpowiedzialnymi za odpowiednie obszary polityki.

Ponownymi wnioskami zajmuje się Sekretariat Generalny, aby zapewnić niezależną kontrolę administracyjną odpowiedzi wydanej na etapie wstępnym.

Specjalny zespół w dziale Sekretariatu Generalnego ds. *przejrzystości, zarządzania dokumentami i dostępu do dokumentów* ma przypisane wyłączne zadanie zapewniania koordynacji i jednolitego wdrożenia zasad szczegółowych dotyczących stosowania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Zespół składa się z kilku osób prowadzących sprawę oraz administracyjnego personelu wspierającego. Poza obowiązkiem dokonywania kontroli wstępnych odpowiedzi dział ten również dostarcza horyzontalnych wytycznych, szkoleń i porad wszystkim dyrekcjom generalnym i służbom Komisji Europejskiej w zakresie wdrażania rozporządzenia, w ścisłej współpracy ze służbą prawną. Dział ten zarządza też systemem informatycznym obejmującym całą Komisję Europejską, służącym do rozstrzygnięcia wstępnych i ponownych wniosków o dostęp do dokumentów: GestDem, i we współpracy z działem Sekretariatu Generalnego ds. *rozwiązań cyfrowych i wydajności procesów* opracowuje obecnie nowy system, mianowicie EASE („**E**lectronic **A**cces**S** to **E**uropean Commission Documents”, elektroniczny dostęp do dokumentów Komisji Europejskiej).

Celem projektu EASE jest zaprojektowanie i opracowanie kompleksowego, elektronicznego i w pełni zintegrowanego rozwiązania informatycznego służącego do składania i rozpatrywania wniosków o dostęp do dokumentów Komisji. Bada się go z myślą o osiągnięciu ostatecznego celu, jakim jest przybliżenie obywatelom procesu decyzyjnego UE i uczynienie go bardziej opłacalnym niż obecny system „GestDem”.

W pierwszej połowie 2019 r. zespół projektowy kontynuował gromadzenie i określanie potrzeb biznesowych nowego systemu, co obejmowało organizację warsztatów z udziałem pracowników dyrekcji generalnych mających dostęp do dokumentów. Ponadto opracowano i zatwierdzono dwa kluczowe dokumenty, uzasadnienie biznesowe i kartę projektu, dotyczące

zarządzania projektami, wyjaśniające cele, potrzeby biznesowe i cechy przyszłego systemu, a także harmonogram i wyniki.

Druga połowa 2019 r. była zarezerwowana na analizę biznesową systemu zarządzania sprawami (zakończoną na początku 2020 r.), obejmującą wywiady z użytkownikami z różnych służb Komisji.

Ponadto, we współpracy z Dyрекcją Generalną ds. Informatyki, zespół projektowy rozpoczął prace nad badaniem dotyczącym sztucznej inteligencji, którego celem jest określenie „przypadków użycia”, w których techniki sztucznej inteligencji mogłyby uprościć obsługę wniosków o dostęp do dokumentów. Projekt, którego rozpoczęcie produkcji zaplanowano na początek 2021 r., składa się z dwóch części, a mianowicie:

- (1). nowego portalu internetowego umożliwiającego obywatelom (i) składanie i przeglądanie wniosków o dostęp do dokumentów Komisji, (ii) komunikowanie się z Komisją, jak również (iii) wyszukiwanie wcześniej ujawnionych dokumentów; oraz
- (2). nowego systemu zarządzania sprawami umożliwiającego pracownikom Komisji rejestrowanie, przypisywanie i rozpatrywanie wniosków o dostęp do dokumentów. Zastąpi on GestDem, obecny system informatyczny wykorzystywany do tego celu.

Podsumowując, nowy projekt EASE powinien zapewnić większą przejrzystość i przybliżyć obywatelom proces decyzyjny UE.

Niezależnie od tych oczekiwanych znaczących postępów w dziedzinie informatyki, stale rosnąca liczba nowych wniosków o dostęp do dokumentów oraz żądanie większej przejrzystości wskazują na potrzebę przydzielenia Komisji Europejskiej odpowiednich zasobów ludzkich. Gwarantuje to właściwe rozpatrywanie wniosków o dostęp do dokumentów w terminach określonych w przepisach oraz osiągnięcie najlepszych wyników dla obywateli.

1. REJESTRY I STRONY INTERNETOWE

W 2019 r. do rejestru dokumentów Komisji dodano 18 337 nowych dokumentów (zob. załącznik – tabela 1) kategorii C, COM, JOIN, OJ, PV, SEC bądź SWD⁴⁰.

W 2019 r. na stronie internetowej „Dostęp do dokumentów” na portalu *Europa*⁴¹ odnotowano 6 642 odwiedzających oraz 10 112 odwiedzonych stron (zob. załącznik – tabela 2)⁴².

Obie platformy pozostają użytecznymi narzędziami wyszukiwania, umożliwiającymi obywatelom uczestniczenie w bardziej bezpośredni i aktywny sposób w procesie decyzyjnym Komisji Europejskiej, propagując równocześnie politykę dostępu do dokumentów.

⁴⁰ Tj. C: samodzielne akty Komisji; COM: wnioski ustawodawcze Komisji i inne dokumenty przekazane innym instytucjom, wraz z właściwymi dokumentami przygotowawczymi; JOIN: wspólne akty Komisji i wysokiego przedstawiciela; OJ: porządki obrad posiedzeń Komisji; PV: protokoły posiedzeń Komisji; SEC: dokumenty Komisji nieklasyfikujące się w żadnej innej serii; SWD: dokumenty robocze służb Komisji.

⁴¹ Dostęp do dokumentów: http://ec.europa.eu/transparency/access_documents/index_en.htm

⁴² Dane te pochodzą z nowego algorytmu stosowanego od 2018 r., który generuje bardziej dokładne statystyki. Z tego względu nie są one porównywalne ze statystykami uzyskanymi dla lat poprzedzających 2018 r.

2. WSPÓLPRACA Z INNYMI INSTYTUCJAMI OBJĘTYMI ZAKRESEM ROZPORZĄDZENIA (WE) NR 1049/2001

Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 instytucje stworzą dobre praktyki administracyjne w celu ułatwienia korzystania z praw dostępu zagwarantowanych niniejszym rozporządzeniem. W art. 15 ust. 2 zorganizowano ponadto stworzenie komitetu międzyinstytucjonalnego w celu badania najlepszych praktyk, rozwiązywania ewentualnych konfliktów i omawiania możliwych przyszłych zmian w publicznym dostępie do dokumentów.

Zgodnie z dwoma przywołanymi powyżej przepisami w 2019 r. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska w dalszym ciągu organizowały regularne spotkania techniczne na poziomie administracyjnym. W ramach takich spotkań instytucje wymieniają doświadczenia, opracowują najlepsze praktyki i zapewniają spójne stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Ponadto, w dniu 24 września 2019 r. Komisja Europejska uczestniczyła w seminarium eksperckim zorganizowanym przez fińską prezydencję Rady Unii Europejskiej na temat „Przyszłości przejrzystości w UE”. Seminarium to stanowiło platformę dla integracyjnych dyskusji na temat przyszłości przejrzystości, w której uczestniczyli nie tylko eksperci z instytucji i agencji UE, ale także społeczeństwa obywatelskie i środowiska akademickie.

W ramach tej wspólnej dyskusji nad konkretnymi środkami mającymi na celu zwiększenie przejrzystości w nadchodzącej kadencji Komisja Europejska podsumowała orzecznictwo dotyczące dostępu do dokumentów i zbadła, w jaki sposób rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 przetrwało próbę czasu⁴³. Seminarium zakończyło się uznaniem znaczących postępów w zakresie otwartości UE i dalszych prac, które pozostają do wykonania⁴⁴.

3. ANALIZA WNIOSKÓW O DOSTĘP

3.1. Liczba wniosków (zob. załącznik – tabela 3 i 4)

▪ Wstępne wnioski

W 2019 r. liczba wstępnych wniosków wyniosła 7 445, co przedstawiono na wykresie poniżej. Liczba ta odzwierciedla dynamiczny wzrost o około 7,7 % w porównaniu z rokiem 2018 i 11 % w porównaniu z rokiem 2014⁴⁵. Komisja Europejska wydała 8 449 odpowiedzi wstępnych w porównaniu z 7 257 w roku 2018, co stanowi wzrost o blisko 16,4 %.

⁴³ Zob. nota prezydencji do delegatur z dnia 9 października 2019 r., „Sprawozdanie prezydencji z seminarium na temat przyszłości przejrzystości UE – 24 września 2019 r.”, 12876/19, dostępne na stronie internetowej: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2019-INIT/en/pdf>

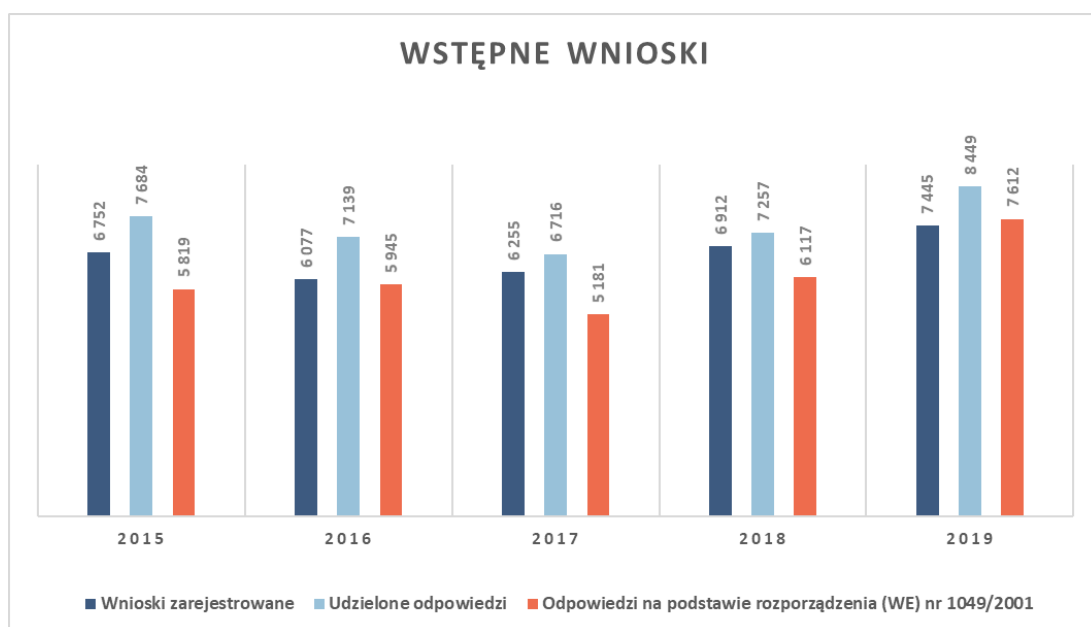
⁴⁴ *Ibid.* s. 3.

⁴⁵ W 2018 r. liczba wstępnych wniosków wyniosła 6 912, podczas gdy w 2014 r. było to 6 227 wniosków (dane pochodzące z poprzednich sprawozdań rocznych).

Spośród tych wstępnych odpowiedzi 7 612 wydano na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 (w porównaniu z 6 117 w 2018 r.)⁴⁶. Liczba ta odzwierciedla wzrost o około 24,4 % w ciągu roku. Warto podkreślić, że jeden wniosek może dotyczyć kilku dokumentów i w konsekwencji może wymagać kilku różnych odpowiedzi. Z drugiej strony kilka wniosków może być w niektórych przypadkach połączonych i może skutkować tylko jedną odpowiedzią.

Pochodząca z bazy danych liczba „udzielonych odpowiedzi” obejmuje wszystkie rodzaje działań następczych przeprowadzonych przez Komisję Europejską:

- odpowiedzi udzielone zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 (również w przypadku, gdy nie przetrzymuje się żadnych dokumentów); po
- odpowiedzi udzielone zgodnie z innymi ramami prawnymi (ze względu na treść wniosku lub status wnioskodawcy⁴⁷ itp.); lub nawet
- zamknięcia w następstwie nieprzedstawienia przez wnioskodawcę wymaganych wyjaśnień lub niespełnienia wymogów proceduralnych.



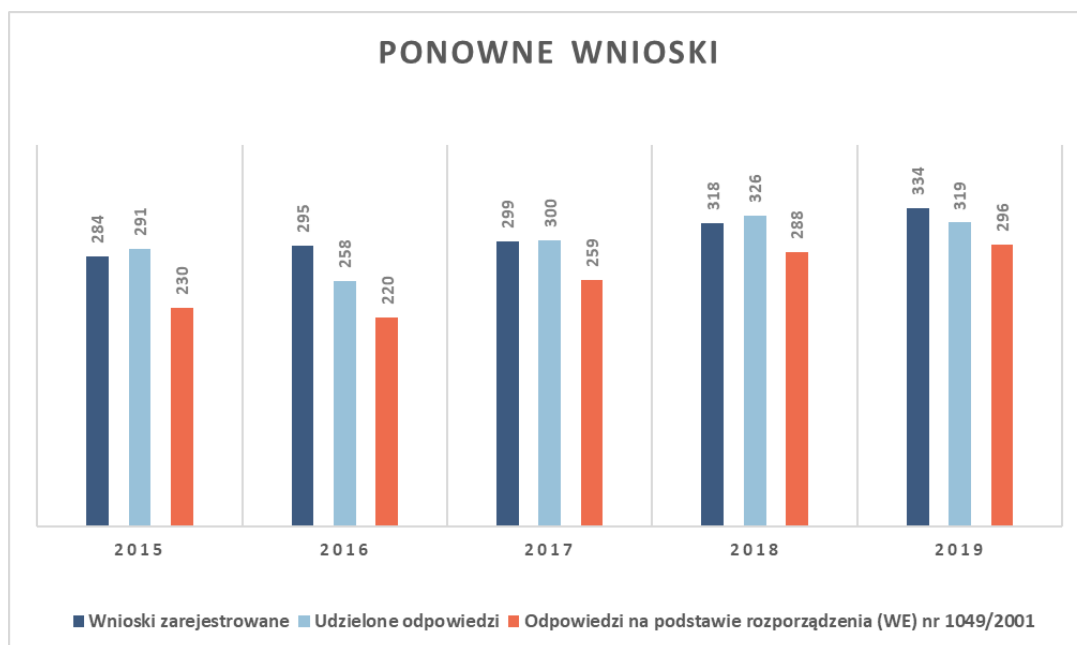
▪ *Ponowne wnioski*

Jeżeli chodzi o ponowne wnioski o dokonanie przez Komisję Europejską przeglądu wstępnych odpowiedzi z pełną lub częściową odmową dostępu, ich liczba wyniosła 334 w 2019 r., co stanowi wzrost o niemal 5 % w porównaniu z rokiem 2018. Dane potwierdzają trend stopniowo rosnący od 2016 r.

⁴⁶ W zależności od treści wniosków lub statusu wnioskodawców pozostałych odpowiedzi udzielono zgodnie z innymi ramami prawnymi (takimi jak Kodeks dobrego postępowania administracyjnego lub zasada lojalnej współpracy itp.).

⁴⁷ Np. odpowiedzi udzielone zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z państwami członkowskimi lub innymi instytucjami; lub odpowiedzi udzielone na podstawie Kodeksu dobrego postępowania administracyjnego itp.

Komisja Europejska udzieliła 319 odpowiedzi, z czego 296 na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Choć liczbą ta odzwierciedla jedynie niewielki wzrost o około 2,8 % w porównaniu z 288⁴⁸, wykazuje ona większy wzrost o około 8,8 % od 2014 r., co ilustruje poniższy wykres.



3.2. Odsetek wniosków w podziale na dyrekcje generalne / służby Komisji Europejskiej (zob. załącznik – tabela 5)

- *Wstępne wnioski*

W 2019 r. *Sekretariat Generalny*⁴⁹ otrzymał najwyższy odsetek wstępnych wniosków (8,6 %).

Zaraz po nim była *Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności*⁵⁰, która odpowiadała za 8,4 % wstępnych wniosków. Pomimo nieznacznego spadku w porównaniu z poprzednim rokiem (w którym ta dyrekcja generalna otrzymała najwyższy odsetek wstępnych wniosków, tj. 11 %), liczba ta świadczy o stałym dużym zainteresowaniu wnioskodawców kwestiami związanymi ze zdrowiem.

Następna była *Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP*⁵¹ (6,9 %), *Dyrekcja Generalna ds. Handlu* (6 %), *Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji*⁵² (5,7 %), *Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu*⁵³ (4,7 %), *Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych*⁵⁴ (4,3 %), *Służba Prawna*⁵⁵ (4,1 %) oraz *Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej* (4 %).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Zwany „SG” na poniższych wykresach.

⁵⁰ Zwana „SANTE” na poniższych wykresach.

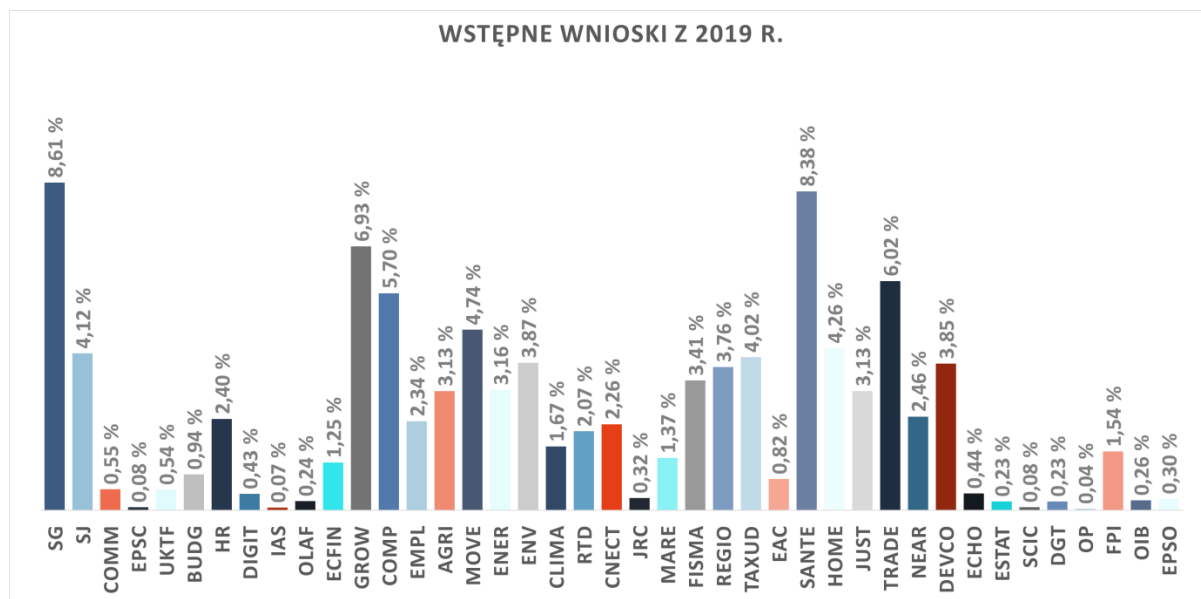
⁵¹ Zwana „GROW” na poniższych wykresach.

⁵² Zwana „COMP” na poniższych wykresach.

⁵³ Zwana „MOVE” na poniższych wykresach.

⁵⁴ Zwana „HOME” na poniższych wykresach.

Każda z pozostałych służb Komisji Europejskiej otrzymała mniej niż 4 % wszystkich wstępnych wniosków.

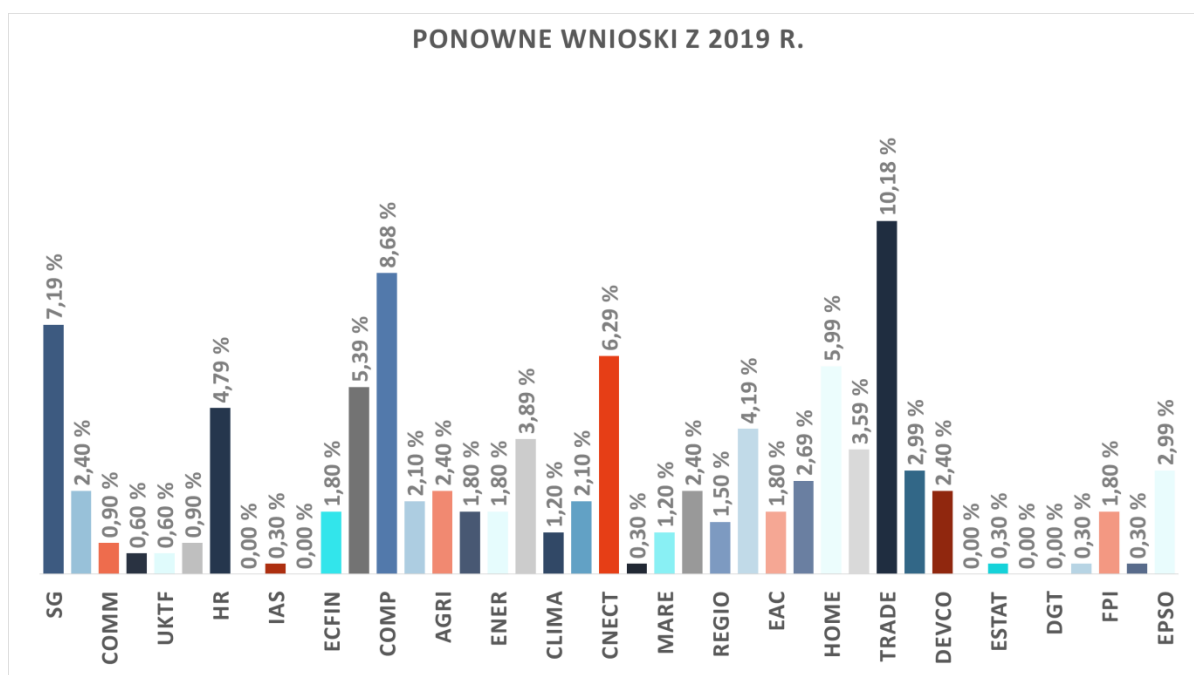


- *Ponowne wnioski*

Największa liczba ponownych wniosków otrzymanych w 2019 r. przez Sekretariat Generalny była powiązana ze wstępnymi odpowiedziami udzielonymi przez *Dyrekcję Generalną ds. Handlu* (10,2 %). Po niej była *Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji*, która jednak odnotowała spadek netto liczby ponownych wniosków złożonych w ciągu ostatnich trzech lat w stosunku do jej wstępnych odpowiedzi (8,7 % w 2019 r. w porównaniu z 13,8 % w 2018 r. i 19,7 % w 2017 r.). Za tą dyrekcją generalną był *Sekretariat Generalny* (7,2 %) oraz *Dyrekcja Generalna ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii* (6,3 %). Warto zauważyć, że *Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności*, która w 2018 r. odpowiadała za 7,9 % ponownych wniosków, odnotowała spadek udziału do 2,7 %.

Wstępne odpowiedzi *Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych* oraz *Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP* były przedmiotem odpowiednio 6 % i 5,4 % wszystkich ponownych wniosków. Wstępne odpowiedzi udzielone przez każdą z pozostałych jednostek Komisji Europejskiej dotyczyły nie więcej niż 5 % wniosków o ponowne rozpatrzenie.

⁵⁵ Zwana „SJ” na poniższych wykresach.



3.3. Profil społeczno-zawodowy wnioskodawców (załącznik – tabela 6)

Na formularzu wniosku na stronie internetowej Europa wnioskodawcy mogą wskazać swój profil społeczny/zawodowy, wybierając jedną z poniższych dziewięciu kategorii: obywatel, naukowiec, prawnik, dziennikarz, organizacja pozarządowa, przedsiębiorstwo, poseł do Parlamentu Europejskiego, krajowy organ niższego szczebla lub organ państwa członkowskiego⁵⁶.

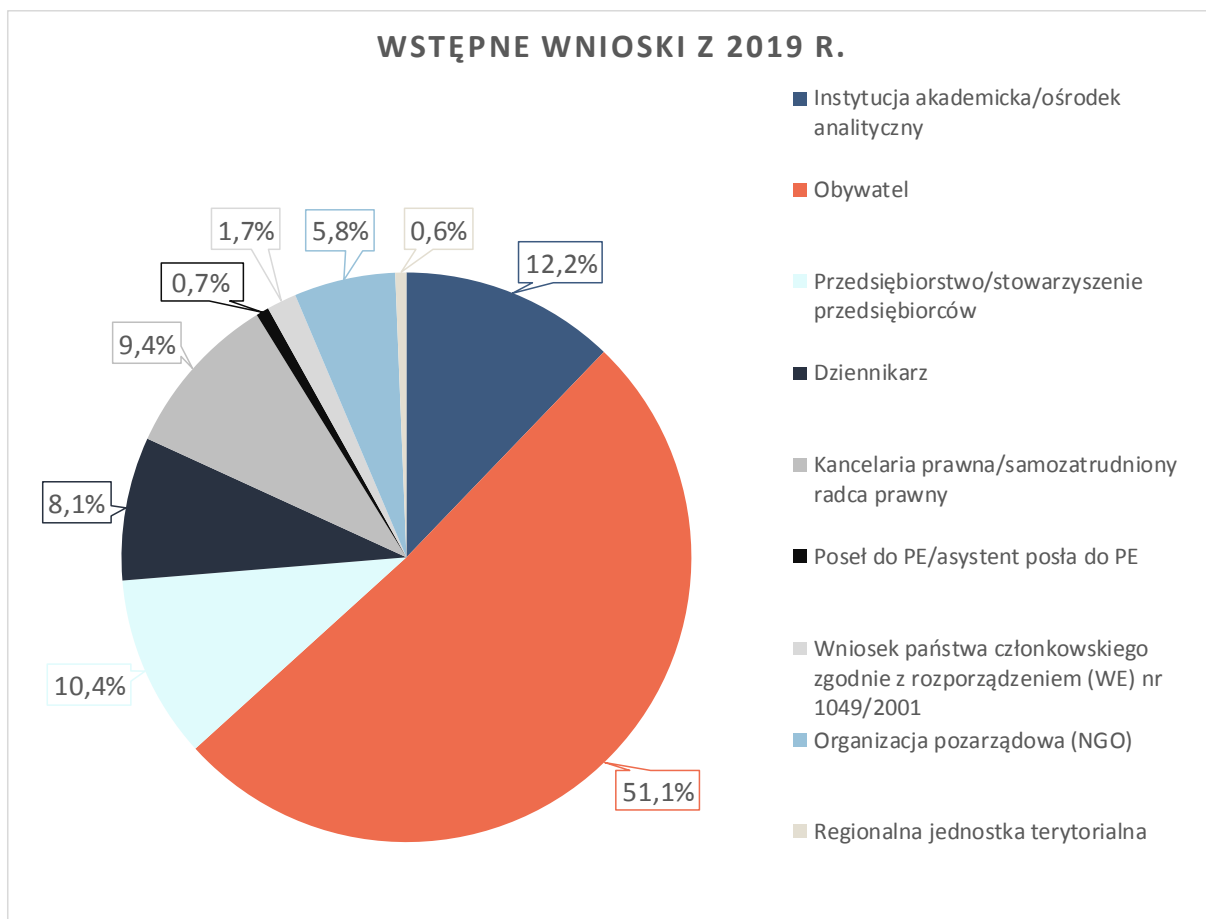
W celach statystycznych profil „obywatele” obejmuje wnioskodawców, którzy wskazali taki profil, i stanowi domyślną opcję obejmującą wnioskodawców, którzy nie wybrali żadnej kategorii społecznej/zawodowej.

▪ Wstępne wnioski

W 2019 r. większość wstępnych wniosków pochodziła, tak jak w latach poprzednich, od *obywateli*. Wnioskodawcy z tej kategorii złożyli w rzeczywistości około 51,1 % wniosków.

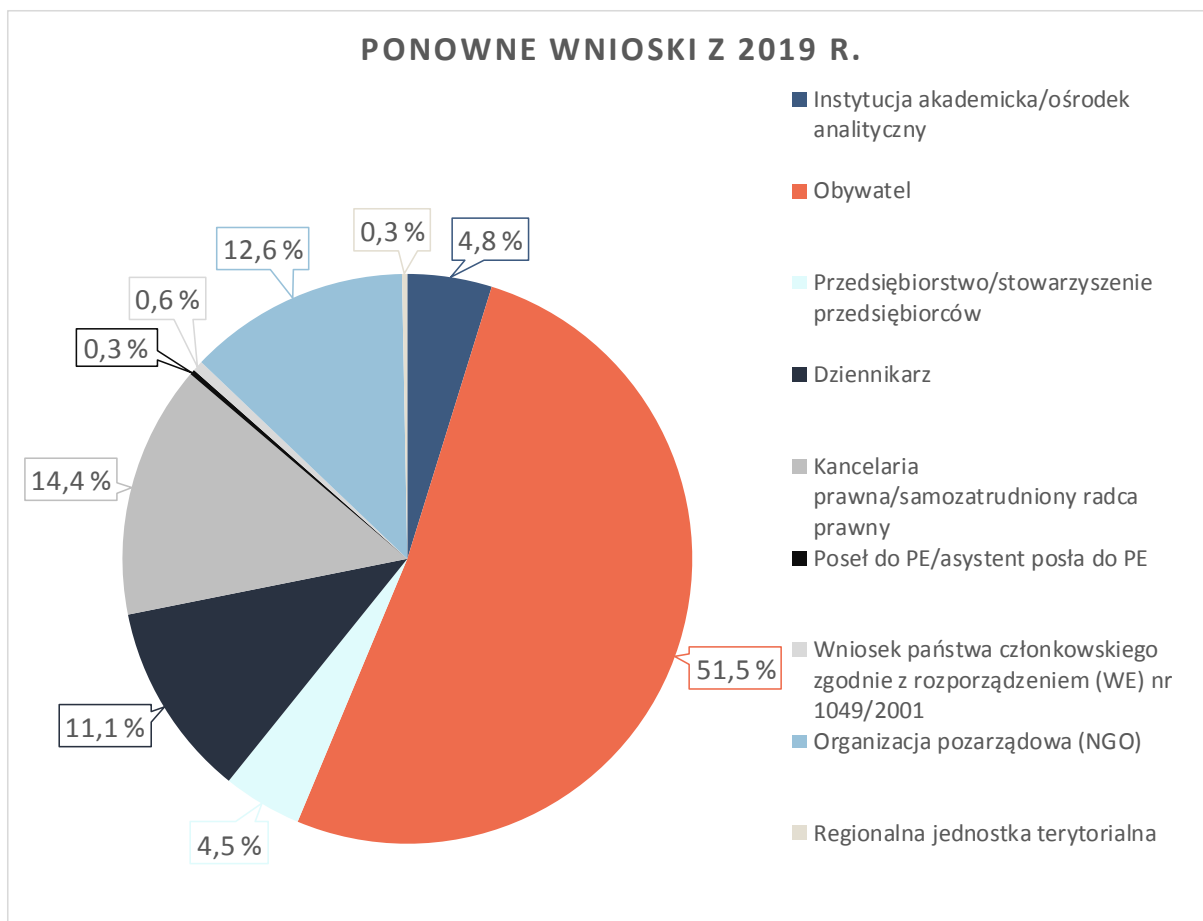
W 2019 r. drugie miejsce wśród najczęściej wnioskujących, które w 2018 r. zajmowały *przedsiębiorstwa*, ponownie zajęły *instytucje naukowe i ośrodki analityczne* (podobnie jak w 2017 r.), które złożyły 12,2 % wstępnych wniosków. *Przedsiębiorstwa* uplasowały się jednak tuż za nimi, składając około 10,4 % wstępnych wniosków. *Prawnicy praktycy i dziennikarze* (odpowiednio 9,4 % i 8,1 %) nadal pozostają głównymi wnioskodawcami, podobnie jak w poprzednich latach. Jediną pozostałą kategorią wnioskodawców, w ramach której złożono ponad 5 % wstępnych wniosków, są *organizacje pozarządowe*. Na kolejnych, odległych miejscach plasują się pozostałe kategorie, z których w ramach każdej wpłynęło mniej niż 2 % wstępnych wniosków.

⁵⁶ Ostatnia z tych kategorii jest nowa i została wprowadzona w 2018 r., aby pokazać, że organy krajowe państw członkowskich mają prawo składać wnioski o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.



▪ *Ponowne wnioski*

W 2019 r. większość ponownych wniosków pochodziła od *obywateli*, którzy odpowiadali za 51,5 % takich wniosków (w porównaniu z 36,2 % w 2018 r. i 24,7 % w 2017 r.). Na drugim miejscu znaleźli się *prawnicy praktycy*, którzy złożyli dużą liczbę ponownych wniosków, stanowiącą co najmniej 14,4 %. Trzecie miejsce należało do *organizacji pozarządowych*, które złożyły 12,6 % ponownych wniosków, a tuż za nimi znaleźli się *dziennikarze*, którzy złożyli około 11,1 % ponownych wniosków. Na kolejnych, odległych miejscach plasują się *instytucje naukowe i ośrodki analityczne* (4,8 %) oraz *przedsiębiorstwa* (4,5 %), natomiast w ramach każdej z pozostałych kategorii wpłynęło mniej niż 1 % wstępnych wniosków.



3.4. Geograficzne pochodzenie wnioskodawców (załącznik – tabela 7)

▪ Wstępne wnioski

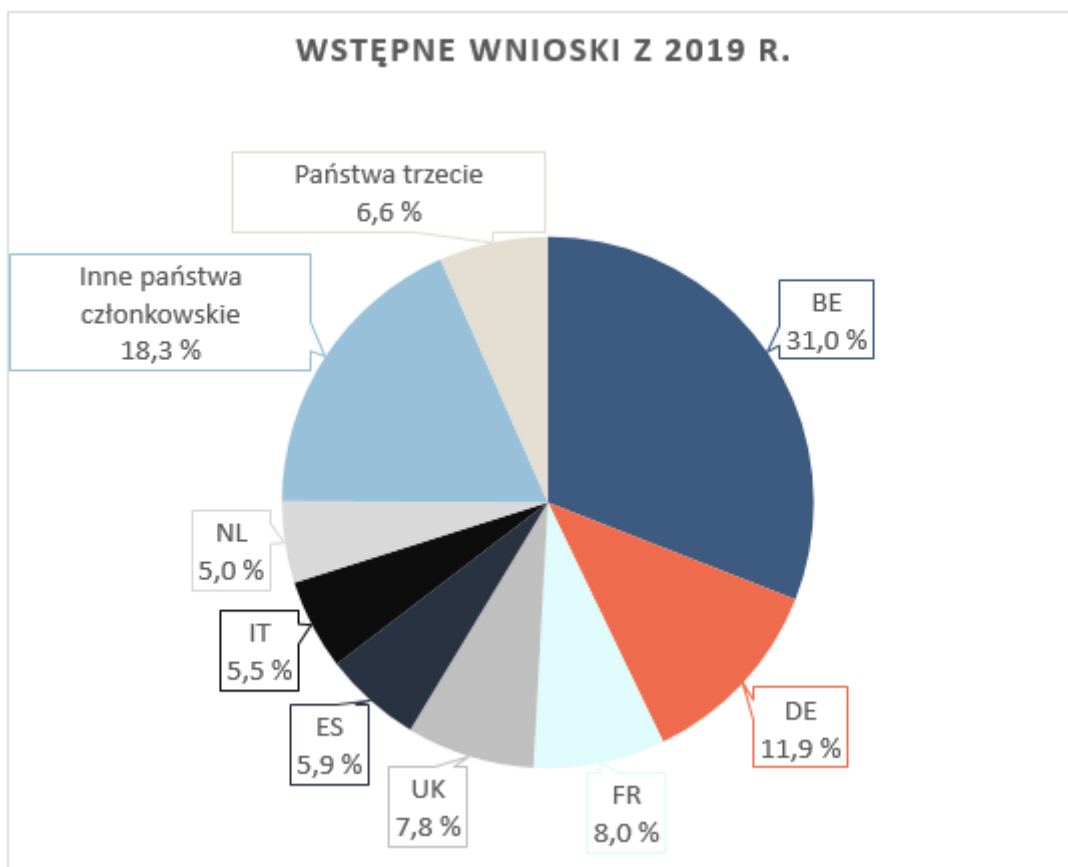
Jeżeli chodzi o geograficzny podział wstępnych wniosków w 2019 r., wnioski pochodzące z Belgii (31 %), Niemiec (11,9 %) i Francji (8 %) stanowią łącznie ponad połowę całkowitej liczby wniosków otrzymanych przez Komisję.

Podczas gdy historycznie Belgia i Niemcy są dwoma głównymi państwami, z których pochodzi większość wstępnych wniosków o dostęp do dokumentów, jedno państwo będące niegdyś bardzo aktywnym wnioskodawcą, a mianowicie Zjednoczone Królestwo, znalazło się na czwartym miejscu, kontynuując w ten sposób znaczną, systematyczną tendencję spadkową, jaką od 2017 r. można obserwować w przypadku liczby pochodzących stamtąd wstępnych wniosków. Otóż w 2019 r. ze Zjednoczonego Królestwa pochodziło zaledwie 7,8 % wstępnych wniosków, w porównaniu z 9,2 % w 2018 r. i 15,2 % w 2017 r.

Piątą lokatę zajęła Hiszpania, skąd wpłynęło 5,9 % wstępnych wniosków, a tuż za nią były Włochy (5,5 %) i Niderlandy (5 %). Wnioski pochodzące z pozostałych 21 państw członkowskich stanowiły mniej niż 3 % w przeliczeniu na państwo członkowskie.

Z prawa dostępu do dokumentów w dalszym ciągu korzystali również wnioskodawcy zamieszkałi lub mający siedzibę w państwach trzecich. Liczba złożonych przez nich

wstępnych wniosków – stanowiąca około 6,6 % w 2019 r. w porównaniu z 5,3 % w 2018 r. i niemal 5 % w 2017 r. – potwierdziła obserwowaną w poprzednich latach nieznaczną, ale stałą tendencję wzrostową.

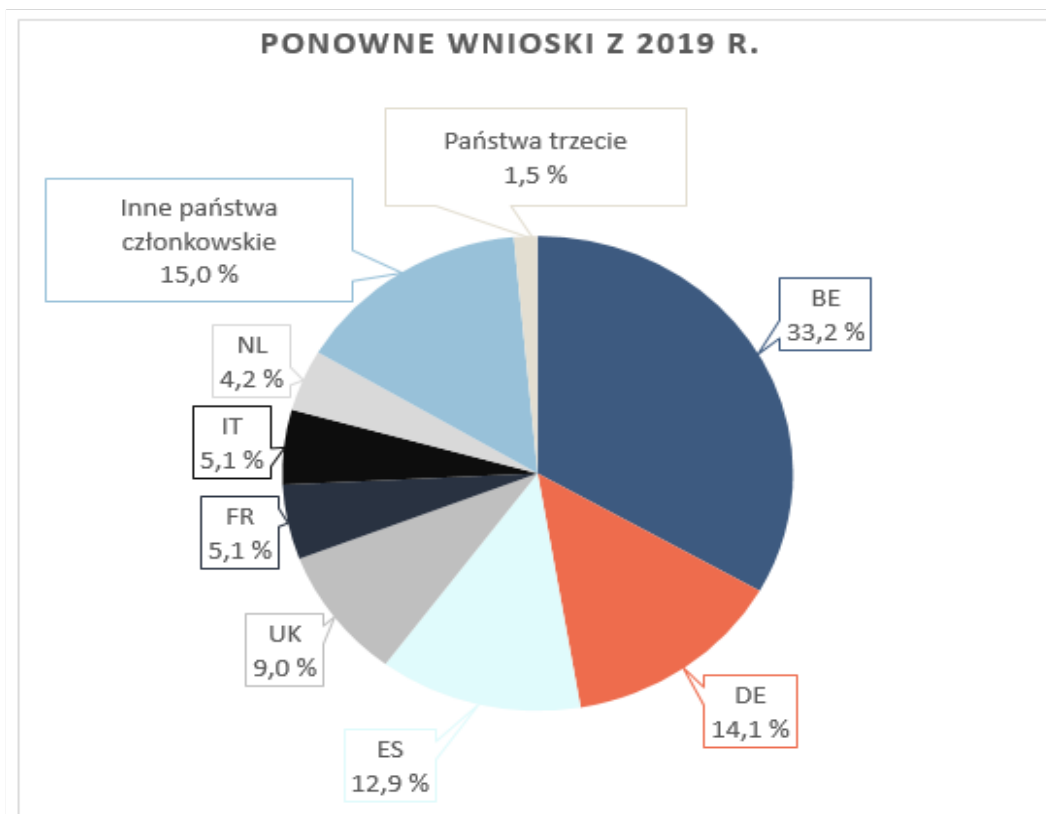


- *Ponowne wnioski*

Jeżeli chodzi o geograficzny podział ponownych wniosków – podobnie jak w poprzednich latach – zdecydowanie największy ich odsetek pochodził od wnioskodawców z Belgii (mimo spadku netto przy 33,2 % wniosków w porównaniu z 45,9 % w 2018 r.), a następnie w kolejności były Niemcy (14,1 %), Hiszpania (12,9 %) i Zjednoczone Królestwo (9 %).

Wśród pozostałych państw członkowskich jedynie z Francji i Włoch (5,1 % każde) oraz z Niderlandów (4,2 %) pochodziło ponad 4 % wniosków. Wnioski pochodzące z pozostałych 21 państw członkowskich stanowiły nie więcej niż 3 % w przeliczeniu na państwo członkowskie.

Ponadto liczba ponownych wniosków od wnioskodawców zamieszkałych lub mających siedzibę w państwach trzecich – stanowiąca niemal 1,5 % wszystkich wniosków (w porównaniu z 2,2 % w 2018 r. i 3,6 % w 2017 r.) – potwierdziła obserwowaną od dwóch lat nieznaczną tendencję spadkową.



4. STOSOWANIE WYJĄTKÓW OD PRAWA DOSTĘPU

Prawo dostępu przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 podlega szeregowi szczególnych wyjątków określonych w art. 4 tego rozporządzenia. Każdą pełną lub częściową odmowę należy uzasadnić co najmniej jednym z tych wyjątków.

4.1. Rodzaje udzielonego dostępu (załącznik – tabela 8 i 9)

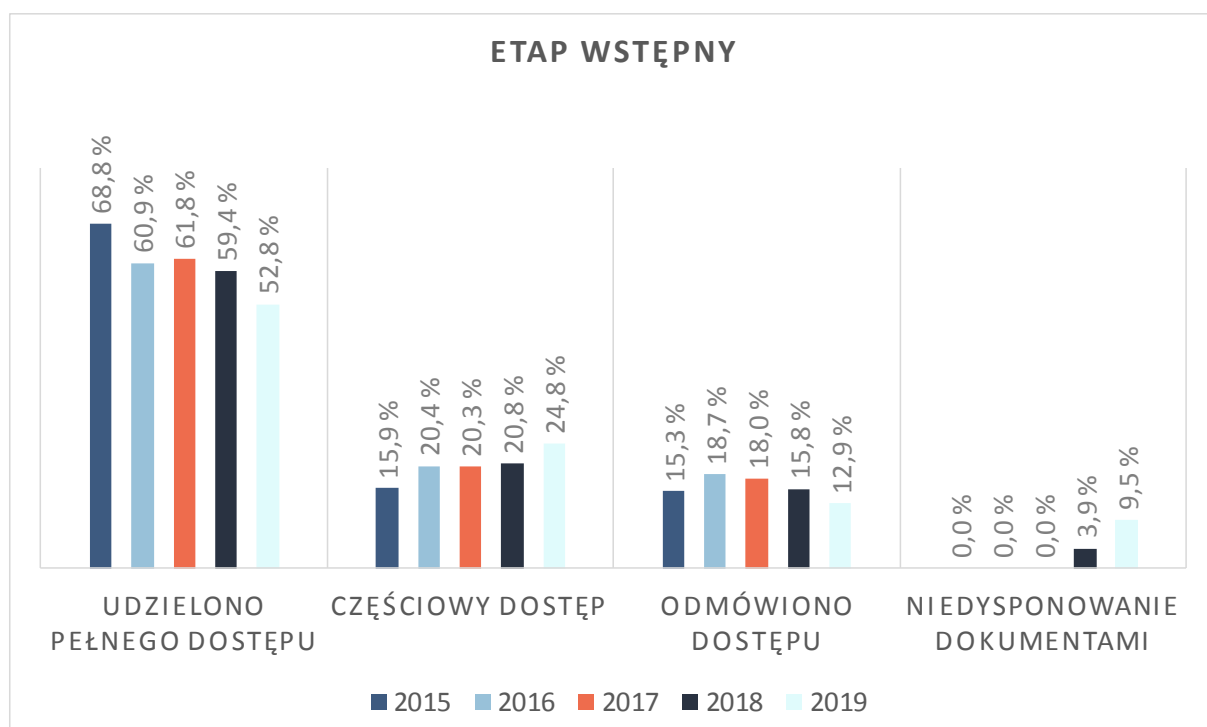
- *Etap wstępny*

W 2019 r. pełny lub częściowy dostęp do dokumentów udzielono w ponad 77,6 % przypadków na etapie wstępnym (co stanowi nieznaczny spadek od 2018 r., kiedy odsetek ten wynosił 80,2 %).

Odsetek w pełni pozytywnych odpowiedzi nieznacznie zmniejszył się z 59,4 % w 2018 r. do 52,8 % w 2019 r. Natomiast odsetek częściowo pozytywnych odpowiedzi w dalszym ciągu potwierdzał nieznaczną, ale stałą tendencję wzrostową obserwowaną od 2017 r. (z 20,3 % w 2017 r. do 20,8 % w 2018 r. i 24,8 % w 2019 r.).

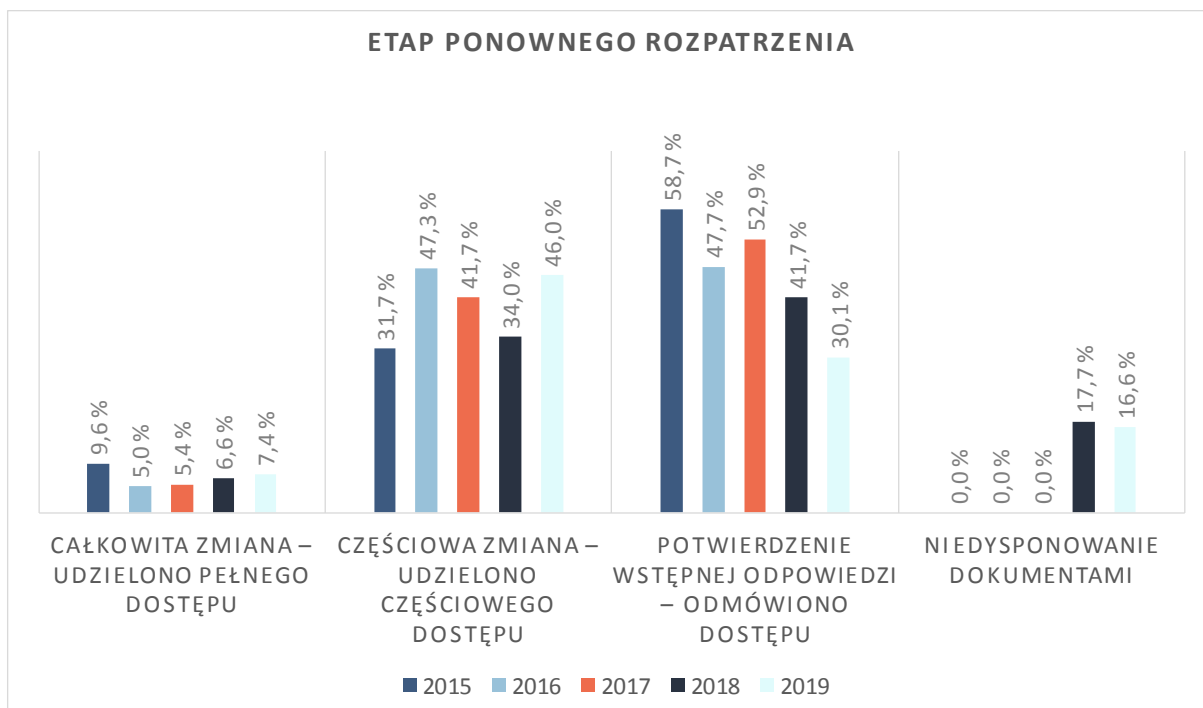
Jednocześnie nadal trwał stopniowy i niewielki spadek odsetka w pełni odrzuconych wniosków o dostęp obserwowany od 2016 r., który to odsetek wynosił jedynie 12,9 % wszystkich wstępnych wniosków (w porównaniu z 15,8 % w 2018 r. oraz 18 % i 19 % odpowiednio w latach 2017 i 2016).

Ponadto w 2019 r. odnotowano wyraźny wzrost liczby przypadków, w których żądane dokumenty nie istniały albo nie znajdowały się w posiadaniu instytucji (9,5 % wstępnych wniosków w porównaniu z 3,9 % w 2018 r.).



▪ *Etap ponownego rozpatrzenia*

W 2019 r. 30,1 % wstępnych odpowiedzi zakwestionowanych w ramach ponownych wniosków zostało w pełni potwierdzonych na etapie ponownego rozpatrzenia (w porównaniu z 41,7 % w 2018 r. i 52,9 % w 2017 r.). W pełni lub częściowo uchylono 53,4 % z nich (w porównaniu z 40,6 % w 2018 r.).



4.2. Przywoływane wyjątki w odniesieniu do prawa dostępu⁵⁷ (załącznik – tabela 10)

4.2.1. Etap wstępny

W 2019 r. ochrona *prywatności i integralności osoby fizycznej*⁵⁸ nadal stanowiła wyjątek najczęściej stosowany przez Komisję Europejską przy (pełnej lub częściowej) odmowie dostępu na etapie wstępnym. Powoływano się na nią co najmniej w 41,1 % przypadków odmów w porównaniu z 34,5 % w 2018 r. i 31,4 % w 2017 r. Jak w poprzednich latach, wiele z tych odmów było spowodowanych potrzebą ukrycia nazwisk członków personelu niższego szczebla lub przedstawicieli osób trzecich pojawiających się w dokumentach zgodnie z obowiązującym prawodawstwem dotyczącym ochrony danych.

Drugim najczęściej przywoływanym wyjątkiem dotyczy ochrony *interesów handlowych*⁵⁹. W ponad 15 % przypadków (pełnych lub częściowych) odmów odwoływano się do tego wyjątku⁶⁰.

Trzeciego miejsca spośród najczęściej stosowanych wyjątków nie stanowił już wyjątek mający na celu ochronę *trwającego procesu podejmowania decyzji*, lecz wyjątek związany z ochroną *celu kontroli, dochodzenia lub audytu*⁶¹, który dotyczył 13,4 % odmów⁶².

Wyjątek ze względu na ochronę *trwającego procesu podejmowania decyzji*⁶³ zajął kolejne miejsce przy odsetku zastosowania wynoszącym 10,2 %⁶⁴.

⁵⁷ Na podstawie art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁵⁸ Wyjątek ten określono w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁵⁹ Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁶⁰ W porównaniu z 15,4 % w 2018 r. i 16,8 % w 2017 r.

⁶¹ Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

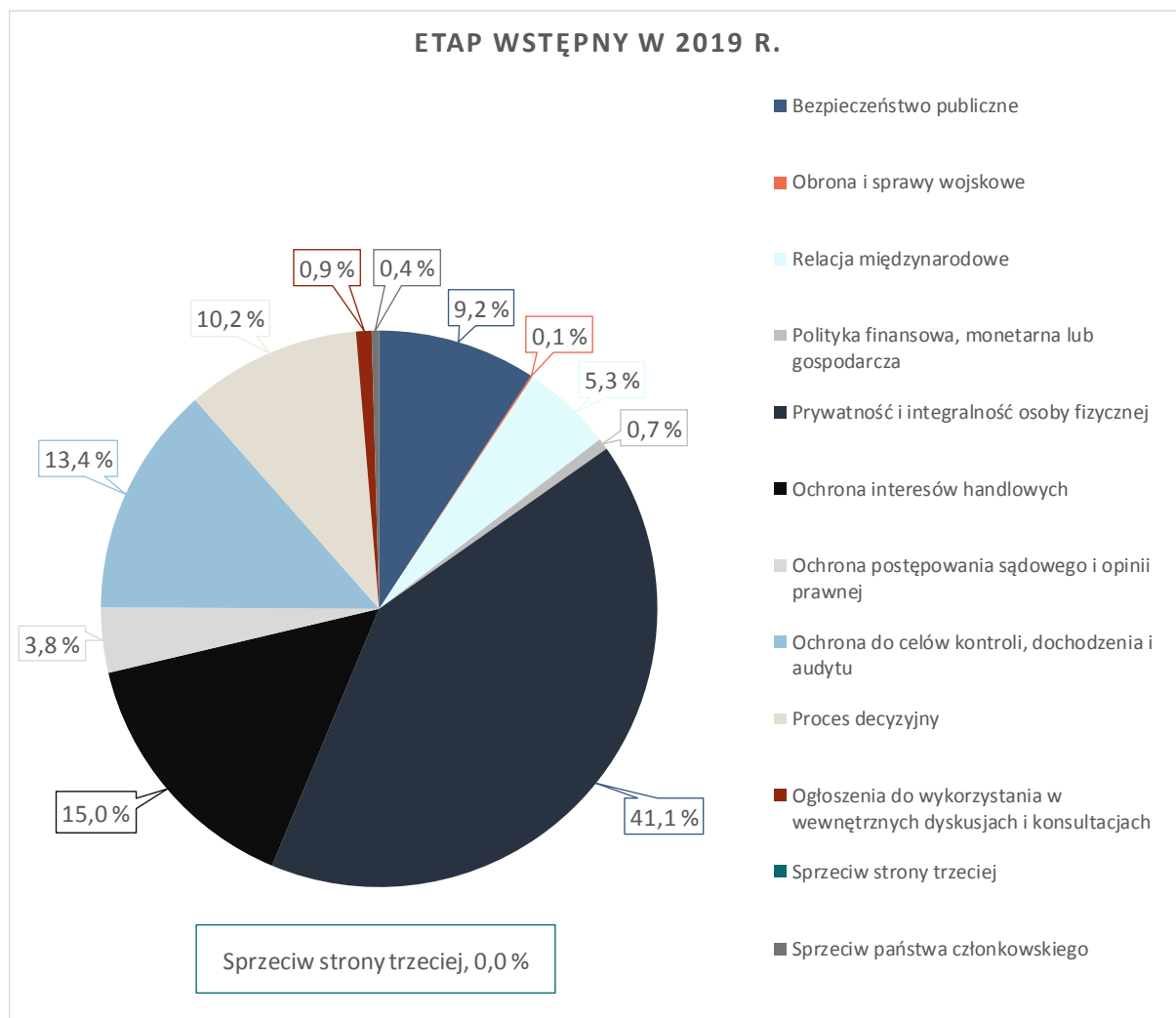
⁶² W porównaniu z 12,7 % w 2018 r. i 17,7 % w 2017 r.

⁶³ Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁶⁴ W porównaniu z 15,1 % w 2018 r. i 16,3 % w 2017 r.

Względne stosowanie wyjątku dotyczącego ochrony *bezpieczeństwa publicznego*⁶⁵ w dalszym ciągu nieznacznie, ale stale rosło (z 5,4 % w 2017 r. do blisko 8,8 % w 2018 r. i 9,2 % w 2019 r.).

Oprócz wyjątku ze względu na ochronę *stosunków międzynarodowych*⁶⁶, który dotyczył 5,3 % przypadków⁶⁷, pozostałe wyjątki, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001, były przywoływane przez instytucję rządziej niż w 4 % przypadków każdy przy pełnych lub częściowych odmowach dostępu do żądanych dokumentów na etapie wstępnym.



4.2.2. Etap ponownego rozpatrzenia

W 2019 r., podobnie jak w poprzednich latach, najczęściej przywoływanym głównym powodem potwierdzenia (pełnej lub częściowej) odmowy dostępu była w dalszym ciągu ochrona *celu kontroli, dochodzenia lub audytu*, który dotyczył 24,3 % przypadków (w porównaniu z 30,6 % w 2018 r. i niemal 35 % w 2017 r.), niezależnie od pewnego spadku zastosowania tego powodu.

⁶⁵ Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁶⁶ Wyjątek ten przewidziano w art. 4 ust. 1 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁶⁷ W porównaniu z 5,8 % w 2018 r., 4 % w 2017 r. i 3,4 % w 2016 r., co świadczy o niewielkim, ale stałym wzroście jego zastosowania przez Komisję Europejską.

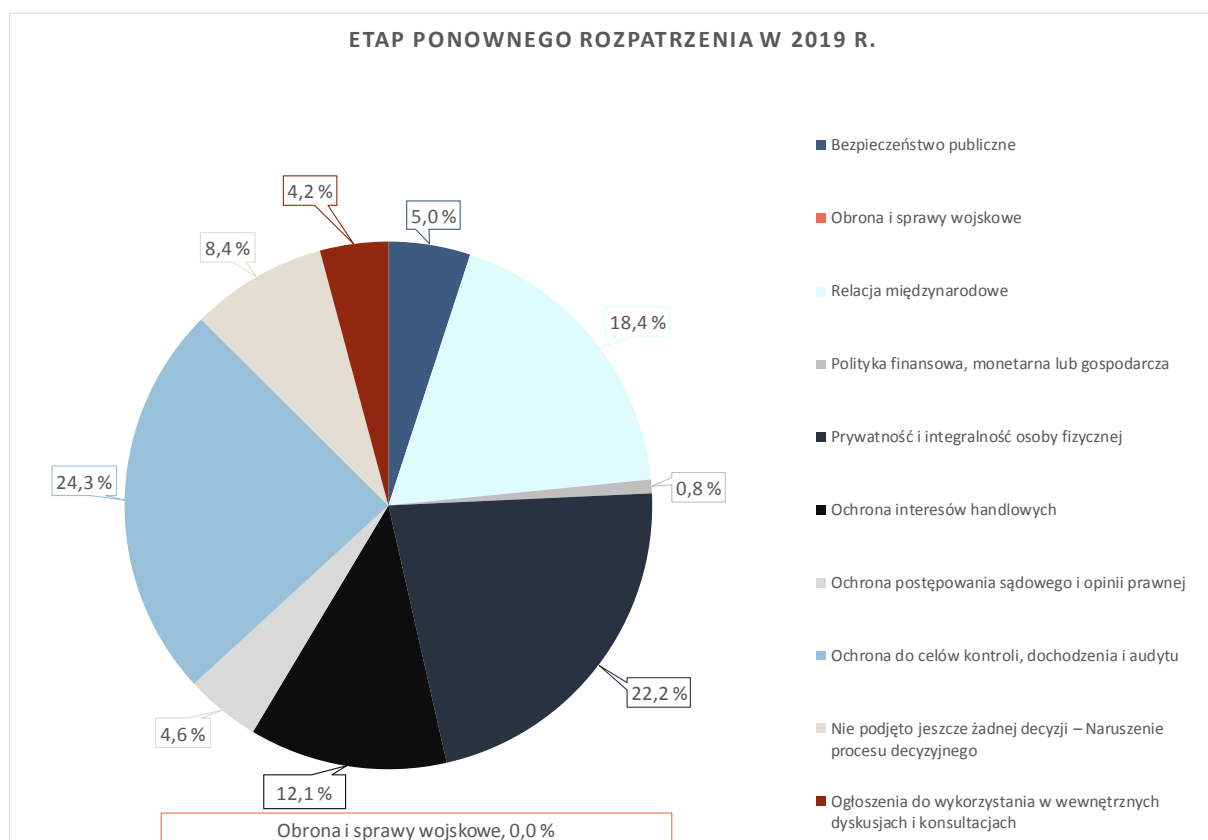
Na drugim miejscu był wyjątek ze względu na ochronę *prywatności i integralności osoby fizycznej* (22,2 % w porównaniu z 25 % w 2018 r. i blisko 26,1 % w 2017 r.).

W 2019 r. wyjątek ze względu na ochronę interesu publicznego w odniesieniu do *stosunków międzynarodowych* znalazł się na trzecim miejscu przy odsetku wynoszącym 18,4 % (w porównaniu z 5,6 % w 2018 r. i niemal 4 % w 2017 r.).

Wyjątek ze względu na ochronę *interesów handlowych* nadal przywołymano rzadziej (12,1 % w 2019 r. w porównaniu z 12,5 % w 2018 r. i 13,2 % w 2017 r.), wskutek czego znalazł się on na czwartym miejscu, co potwierdziło stopniowy spadek w jego stosowaniu obserwowany od 2016 r. (kiedy przywoływano go w 15,9 % ponownych odmów).

Wyjątek dotyczący ochrony *trwającego procesu podejmowania decyzji* instytucji znalazł się na piątym miejscu, a odwoływano się do niego w 8,4 % przypadków. Dane te potwierdzają tendencję zaobserwowaną w poprzednim sprawozdaniu, zgodnie z którym zdaje się, że wyjątek ten stosuje się mniej konsekwentnie (jego wykorzystanie już spadło z 10,8 % w 2018 r., około 12,2 % w 2017 r. i 20,2 % w 2016 r.).

Wyjątki ze względu na ochronę interesu publicznego w odniesieniu do *bezpieczeństwa publicznego* oraz ochronę *postępowania sądowego lub opinii prawnej* były na kolejnym miejscu wśród najczęściej stosowanych przez instytucję (odpowiednio 5 % i 4,6 %).



5. SKARGI DO EUROPEJSKIEJ RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

W 2019 r. Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich zamknęła 42 skargi przeciwko Komisji Europejskiej dotyczące wniosków o dostęp do dokumentów⁶⁸. Dla porównania w ciągu ostatnich trzech lat Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich zamknęła mniejszą liczbę skarg (tj. 29 w 2018 r., 25 w 2017 r. i 21 w 2016 r.).

Jedynie w sześciu przypadkach Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdziła przypadki niewłaściwego administrowania⁶⁹.

W 2019 r. Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich wszczęła dochodzenia w 32 nowych sprawach, w których dostęp do dokumentów był głównym albo pobocznym elementem skargi w porównaniu z 2018 r., gdy wszczęto 29 nowych dochodzeń, 2017 r. – 25 dochodzeń i 2016 r. – 12 dochodzeń.

Statystyki te potwierdzają obserwowany od 2017 r. istotny wzrost liczby nowych dochodzeń⁷⁰ i oddają należne znaczenie, które Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich przykładła do tego konkretnego obszaru działalności⁷¹.

Znaczenie to obrazuje również tzw. „procedura przyspieszona” w zakresie skarg dotyczących uzyskania dostępu do dokumentów uruchomiona przez Europejską Rzecznik Praw Obywatelskich w 2018 r. Zgodnie z tą procedurą Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich zobowiązała się podejmować decyzje dotyczące wszczęcia dochodzenia w terminie pięciu dni roboczych, a decyzje dotyczące „dostępu do dokumentów” w terminie 40 dni roboczych od otrzymania skargi⁷².

Jeżeli Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich uzna, że Komisja Europejska niesłusznie odmówiła dostępu do żądanego dokumentu lub żądanych dokumentów, może zalecić, aby Komisja udzieliła pełnego albo częściowego dostępu do tych dokumentów.

Takie zalecenia nie są prawnie wiążące w stosunku do instytucji. Jeżeli jednak Komisja nie zastosuje się do tych zaleceń, Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich może skierować sprawę do Parlamentu Europejskiego wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

Ponadto nieznaczny wzrost liczby skarg i dochodzeń dotyczy jedynie bardzo niskiego odsetka łącznej liczby wniosków o dostęp do dokumentów rozpatrywanych przez Komisję Europejską.

6. KONTROLA SĄDOWA

W 2019 r. sądy UE, w ramach różnych postępowań sądowych, nadal pracowały nad już obszernym orzecnictwem dotyczącym dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej. To nowo wydane orzecznictwo w dużym stopniu potwierdziło praktykę Komisji Europejskiej na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 i w dalszym ciągu będzie ją kształtować.

⁶⁸ Statystyki dotyczą spraw Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich obejmujących wszystkie jednostki Komisji Europejskiej poza Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych.

⁶⁹ A mianowicie w sprawach 1302/2017, 1632/2018, 1227/2017, 2134/2018, 195/2017 i 1708/2015.

⁷⁰ Zob. roczne sprawozdanie z dostępu do dokumentów za 2017 r., *op. cit.*, s. 11.

⁷¹ Zob. również roczne sprawozdanie z dostępu do dokumentów za 2018 r., *op. cit.*

⁷² <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/letter/en/89730>

6.1. Trybunał Sprawiedliwości

W 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał co najmniej pięć wyroków w sprawach apelacji dotyczących prawa do publicznego dostępu do dokumentów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, w których Komisja Europejska była stroną postępowania, w porównaniu z jednym orzeczeniem w 2018 r.⁷³

Przy okazji tych pięciu wyroków Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił kwestie sięgające swoim zakresem od aspektów proceduralnych po te bardziej materialne wynikające z wykonania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

6.1.1. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów prawa materialnego

Dwa spośród pięciu wyroków wydanych przez Trybunał Sprawiedliwości w 2019 r. w związku z wdrożeniem rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 dotyczyły zastosowania *ogólnego domniemania poufności* w odniesieniu do dokumentów wchodzących w skład „dokumentacji pomocy państwa”⁷⁴.

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że ujawnienie dokumentów wchodzących w skład administracyjnych akt postępowania Komisji w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa co do zasady narusza ochronę celu kontroli, dochodzenia lub audytu w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

Instytucja może zastosować ogólne domniemanie poufności tylko na podstawie tego, że żądany dokument lub żądane dokumenty wchodzą w skład administracyjnych akt dotyczących pomocy państwa⁷⁵. Chronione w ten sposób dokumenty „nie podlegają obowiązkowi ujawnienia ich treści, pełnego lub częściowego”⁷⁶.

To ogólne domniemanie ma również zastosowanie niezależnie od (i) liczby żądanych dokumentów, (ii) tego, czy wnioskodawca szczegółowo wskazał dany dokument lub dane dokumenty⁷⁷, lub (iii) tego, czy dokumenty te mają „wcześniejszy charakter” w stosunku do formalnego wszczęcia danego postępowania w sprawie pomocy państwa⁷⁸.

Wspomniane ogólne domniemanie jest jednak wzruszalne i nie prowadzi do wykluczenia możliwości ujawnienia niektórych konkretnych dokumentów zawartych w aktach Komisji dotyczących pomocy państwa⁷⁹. Ciężar dowodu spoczywa na wnioskodawcy, niezależnie od poziomu trudności przedstawienia dowodów niezbędnych do wzruszenia domniemania⁸⁰. W tym zakresie warto zauważyć, że fakt, iż żądane dokumenty dotyczą wnioskodawcy

⁷³ Mianowicie: postanowienie z dnia 30 stycznia 2019 r., Verein Deutsche Sprache eV/Komisja Europejska, C-440/18 P, EU:C:2019:77; wyrok z dnia 13 marca 2019 r., AlzChem AG/Komisja Europejska, C-666/17 P, EU:C:2019:196; postanowienie z dnia 21 maja 2019 r., Anikó Pint/Komisja Europejska, C-770/18 P, EU:C:2019:436; postanowienie z dnia 6 listopada 2019 r., Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska, C-332/19 P, EU:C:2019:948; postanowienie z dnia 17 grudnia 2019 r., Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Komisja Europejska, C-568/18 P, EU:C:2019:1092;

⁷⁴ Mianowicie wyroki z dnia 13 marca 2019 r., AlzChem AG/Komisja Europejska, oraz z dnia 6 listopada 2019 r., Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska, *op. cit.*

⁷⁵ Zob. wyrok z dnia 13 marca 2019 r., AlzChem AG /Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 32.

⁷⁶ *Ibid.*, pkt 70.

⁷⁷ *Ibid.*, pkt 31.

⁷⁸ *Ibid.*, pkt 34.

⁷⁹ *Ibid.*, pkt 38.

⁸⁰ *Ibid.*, pkt 39.

w sposób bezpośredni i szczegółowy, nie wystarcza do wzruszenia wspomnianego ogólnego domniemania⁸¹.

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził również, że dokumenty związane z *postępowaniami w ramach mechanizmu EU Pilot* również podlegają ogólnemu domniemaniu dotyczącemu nieujawniania ze względu na ich powiązania z postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w stosunku do których dokumenty te pełnią funkcję poprzedzającą, przygotowującą lub unikającą⁸².

Wspomniane wyżej ogólne domniemanie uznane przez Trybunał Sprawiedliwości nie prowadzi do wykluczenia prawa zainteresowanej strony do wykazania zaistnienia *nadrzędnego interesu publicznego* uzasadniającego ujawnienie żadanego dokumentu lub żądanych dokumentów.

W tym zakresie Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że takiego interesu nie można stwierdzić na podstawie tego, że przedmiotowe dokumenty umożliwiłyby wnioskodawcy przedstawienie bardziej przekonujących argumentów w jego skardze o stwierdzenie nieważności⁸³, wytoczenie powództwa cywilnego lub przedstawienie dowodów w toku postępowań przed sądami krajowymi⁸⁴ lub pozwoliłyby wnioskodawcy na skorzystanie z prawa do obrony w toku postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczącego pomocy państwa⁸⁵. Każda z tych podstaw kwalifikuje się zatem jako interes prywatny.

Dodatkowo Trybunał Sprawiedliwości ponownie podkreślił swoje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym działalność administracyjna Komisji nie wymaga tak szeroko zakrojonego dostępu do dokumentów, jaki jest wymagany w przypadku jej działalności prawodawczej⁸⁶.

6.1.2. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów proceduralnych

Po pierwsze, Trybunał Sprawiedliwości uznał domniemanie zgodności z prawem przypisane oświadczeniu przez instytucję, że żądane dokumenty nie istnieją⁸⁷. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że takie domniemanie (i) ma zastosowanie nawet do oświadczenia o ogólnym charakterze (nie dotyczącego konkretnych, zidentyfikowanych dokumentów)⁸⁸ oraz (ii) nie ulega wzruszeniu ze względu na zwykłe stwierdzenie, że rzekome nieistnienie dokumentów byłoby ewidentnie sprzeczne z właściwą praktyką administracyjną⁸⁹.

Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości ponownie podkreślił, że co do zasady po ujawnieniu żądanych dokumentów wnioskodawca nie ma interesu w dążeniu do stwierdzenia nieważności zaskarżonej i niewycofanej formalnie decyzji, nawet po wszczęciu postępowania

⁸¹ Postanowienie z dnia 6 listopada 2019 r., *Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska*, *op. cit.*, pkt 7.

⁸² Postanowienie z dnia 21 maja 2019 r., *Anikó Pint/Komisja Europejska*, *op. cit.*, pkt 12.

⁸³ Wyrok z dnia 13 marca 2019 r., *AlzChem AG/Komisja Europejska*, *op. cit.*, pkt 56.

⁸⁴ Postanowienie z dnia 21 maja 2019 r., *Anikó Pint/Komisja Europejska*, *op. cit.*, pkt 24.

⁸⁵ Postanowienie z dnia 6 listopada 2019 r., *Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska*, *op. cit.*, pkt 16.

⁸⁶ Wyrok z dnia 13 marca 2019 r., *AlzChem AG/Komisja Europejska*, *op. cit.*, pkt 65.

⁸⁷ Postanowienie z dnia 30 stycznia 2019 r., *Verein Deutsche Sprache eV/Komisja Europejska*, *op. cit.*, pkt 14.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*, pkt 23.

sądowego⁹⁰. Utrzymanie się tego interesu sugeruje, że taka niezgodność z prawem może powtórzyć się w przyszłości – niezależnie od konkretnych okoliczności danej sprawy – i należy dokonać jej oceny *in concreto*⁹¹.

6.2. Sąd

W 2019 r. Sąd wydał dziewięć wyroków dotyczących Komisji Europejskiej w związku z prawem dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001⁹². We wszystkich tych sprawach Komisja Europejska była stroną postępowania.

W czterech spośród tych dziewięciu wyroków Sąd oddalił skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji. Ścisłej mówiąc, w dwóch spośród tych wyroków Sąd podtrzymał decyzję Komisji Europejskiej i oddalił skargi w całości⁹³, podczas gdy w dwóch innych wyrokach stwierdził oczywistą niedopuszczalność skarg⁹⁴.

W pozostałych pięciu wyrokach Sąd postanowił o wykreśleniu spraw dotyczących trzech skarg przeciwko Komisji Europejskiej wskutek decyzji strony skarżącej o zakończeniu postępowania⁹⁵. Ponadto w jednym przypadku Sąd skorygował skargę niesłusznie wniesioną przeciwko Komisji Europejskiej zamiast Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych⁹⁶, a w innym przypadku umorzył postępowanie⁹⁷.

W ramach orzecznictwa opracowanego w 2019 r. Sąd miał okazję wyjaśnić kwestie sięgające swoim zakresem od aspektów proceduralnych po te bardziej materialne wynikające z wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

⁹⁰ Postanowienie z dnia 17 grudnia 2019 r., Rogesa Roheisengesellschaft Saar mbH/Komisja Europejska, *op. cit.*, pkt 25 i 26. (W tym przypadku było to po wniesieniu odwołania).

⁹¹ *Ibid.*, pkt 27–29.

⁹² Postanowienia z dnia 12 listopada 2019 r., Patrick Breyer/Komisja Europejska, T 158/19, EU:T:2019:791; z dnia 17 grudnia 2019 r., Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Komisja Europejska, T-560/19, EU:T:2019:905; z dnia 11 kwietnia 2019 r., Damien Bruel/Komisja Europejska, T-202/18, EU:T:2019:253; z dnia 30 kwietnia 2019 r., Marco Bronckers/Komisja Europejska, T-746/18, EU:T:2019:280; z dnia 14 maja 2019 r., Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Komisja Europejska, T-422/18, EU:T:2019:339; z dnia 12 września 2019 r., Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Komisja Europejska, T-250/18, EU:T:2019:615; z dnia 27 lutego 2019 r., Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Komisja Europejska, T-25/18, EU:T:2019:129; oraz wyroki z dnia 14 maja 2019 r., Commune de Fessenheim i inni/Komisja Europejska, T-751/17, EU:T:2019:330; z dnia 12 lutego 2019 r., Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska, T-134/17, EU:T:2019:80.

⁹³ Mianowicie w wyrokach z dnia 14 maja 2019 r., Commune de Fessenheim i inni/Komisja Europejska, T-751/17, *op. cit.*; oraz z dnia 12 lutego 2019 r., Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska, T-134/17, *op. cit.*

⁹⁴ Mianowicie w postanowieniach z dnia 17 grudnia 2019 r., Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Komisja Europejska, T-560/19, *op. cit.*; oraz z dnia 14 maja 2019 r., Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Komisja Europejska, T-422/18, *op. cit.*

⁹⁵ Mianowicie postanowienia z dnia 11 kwietnia 2019 r., Damien Bruel/Komisja Europejska, T-202/18, *op. cit.*; z dnia 30 kwietnia 2019 r., Marco Bronckers/Komisja Europejska, T-746/18, *op. cit.*; oraz z dnia 12 września 2019 r., Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Komisja Europejska, T-250/18, *op. cit.*

⁹⁶ Postanowienie z dnia 12 listopada 2019 r., Patrick Breyer/Komisja Europejska, T 158/19, EU:T:2019:79.

⁹⁷ Postanowienie z dnia 27 lutego 2019 r., Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Komisja Europejska, T-25/18, EU:T:2019:129.

6.2.1. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów prawa materialnego

Wydane przez Sąd w 2019 r. wyjaśnienia dotyczące przepisów prawa materialnego dotyczyły głównie stosowania wyjątku związanego z *ochroną celu dochodzenia*, który przewidziano w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

- *Etap poprzedzający zgłoszenie pomocy państwa objętej ochroną w związku z ogólnym domniemaniem*

Po pierwsze Sąd uznał „rozszerzenie” stosowania ogólnego domniemania poufności o dokumenty wymieniane podczas *etapu poprzedzającego zgłoszenie* w ramach procedury dotyczącej pomocy państwa⁹⁸ ze względu na to, że zapewnia ono owocną współpracę między państwami członkowskimi w atmosferze wzajemnego zaufania, a co za tym idzie prawidłowy przebieg ewentualnego późniejszego postępowania przygotowawczego lub nawet formalnego postępowania wyjaśniającego⁹⁹.

Sąd podkreślił w tym zakresie, że wymiana dokumentów prowadzona podczas etapu poprzedzającego zgłoszenie odbywa się z inicjatywy państw członkowskich, co z kolei zależy głównie od opartej na zaufaniu relacji wypracowanej z nimi przez instytucję¹⁰⁰. Ponadto etap poprzedzający zgłoszenie sam w sobie nie prowadzi do wydania decyzji, lecz raczej do dokonania niewiążącej oceny odzwierciedlającej jedynie stanowisko Komisji, które może ulec zmianie ze względu na informacje, które mogą zostać przedstawione instytucji w późniejszym czasie¹⁰¹.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w przypadku gdy instytucja uzasadnia swoją decyzję wyjątkiem od prawa do dostępu przewidzianym w art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, musi ona co do zasady udzielić wyjaśnień dotyczących tego, w jaki sposób dostęp do danego dokumentu mógłby konkretnie i faktycznie naruszać interes objęty ochroną na podstawie tego wyjątku.

Niemniej Sąd ponownie podkreślił, że w przypadku gdy instytucja ma prawo do zastosowania ogólnego domniemania poufności, w swoim uzasadnieniu nie musi ona omawiać wszystkich poszczególnych okoliczności faktycznych i kwestii prawnych. Wystarczy bowiem, jeżeli w uzasadnieniu przedstawiono w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, tak aby – po pierwsze – pozwolić osobom, których decyzja dotyczy, na poznanie podstawy przyjętego środka i obronę przysługujących im praw oraz – po drugie – umożliwić Sądowi dokonanie kontroli decyzji¹⁰².

Sąd podkreślił również, że stosowanie ogólnego domniemania poufności przez instytucję w celu odmowy dostępu do dokumentów będących przedmiotem wymiany podczas etapu

⁹⁸ Wyrok z dnia 14 maja 2019 r., *Commune de Fessenheim i inni/Komisja Europejska*, T-751/17, *op. cit.*, pkt 71.

⁹⁹ *Ibid.*, pkt 50.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pkt 54.

¹⁰¹ *Ibid.*, pkt 33.

¹⁰² *Ibid.*, pkt 72.

poprzedzającego zgłoszenie w ramach procedury dotyczącej pomocy państwa nie stanowi naruszenia art. 42 ani art. 47 Karty praw podstawowych¹⁰³.

Jeżeli chodzi o art. 47, należy zauważyć, że Sąd podzielił opinię Komisji Europejskiej, stwierdzając, że „celem rozporządzenia nr 1049/2001 jest uregulowanie kwestii dotyczących publicznego dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji Unii, nie zaś kwestii dotyczących dowodów, jakie mają zostać przedstawione przez strony w ramach postępowania sądowego, bez względu na to, czy chodzi o spór przed sądem Unii, czy przed sądami krajowymi”¹⁰⁴.

- *Ochrona zamkniętych akt dotyczących pomocy państwa na podstawie ogólnego domniemania poufności*

Ponadto Sąd potwierdził zastosowanie domniemania poufności do *akt dotyczących pomocy państwa*, nawet tych zamkniętych, gdy postępowanie sądowe dotyczące skargi na przedmiot decyzji jest w toku¹⁰⁵. Sąd zastosował w ten sposób utrwalone orzecznictwo, w którym bierze się pod uwagę fakt, iż Komisja Europejska może – w zależności od wyniku postępowania sądowego – wznowić prowadzone przez nią postępowanie w celu ewentualnego przyjęcia kolejnej decyzji¹⁰⁶.

- *Pojęcie interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem dokumentów*

Sąd miał również możliwość wyjaśnienia granic pojęcia interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem dokumentów w rozumieniu art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Interes publiczny przemawiający za ujawnieniem dokumentów odgrywa kluczową rolę w ramach rozporządzenia w zakresie, w jakim może mieć on pierwszeństwo nad niektórymi wyjątkami uzasadniającymi odmowę przyznania dostępu do żądanych dokumentów. W tej kwestii Sąd ponownie podkreślił, że przysługującego wnioskodawcy *prawa do obrony* nie można zakwalifikować jako interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem dokumentów w rozumieniu art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001¹⁰⁷.

Podobnie za interes publiczny przemawiający za ujawnieniem dokumentów w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 nie można uznać szczególnego interesu, na który może się powołać osoba składająca wniosek o dostęp do *dokumentu lub dokumentów dotyczących jej osobiście*, ponieważ celem tego przepisu jest przyznanie ogółowi społeczeństwa prawa dostępu do dokumentów instytucji, a nie wprowadzenie zasady zapewniającej ochronę szczególnego interesu, jaki dana osoba fizyczna może mieć w uzyskaniu dostępu do jednego lub kilku z tych dokumentów¹⁰⁸.

¹⁰³ *Ibid.*, zob. odpowiednio pkt 112 i 125.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pkt 123.

¹⁰⁵ Wyrok z dnia 12 lutego 2019 r., Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska, T-134/17, *op. cit.*, zob. między innymi pkt 44–47 i 54–55.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, pkt 46–47 i 54.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pkt 44.

6.2.2. Wyjaśnienia dotyczące niektórych przepisów proceduralnych

W 2019 r. Sąd odniósł się również do szeregu kwestii proceduralnych związanych ze skargami o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej wydanych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

▪ *Obowiązkowy charakter terminu określonego w art. 263 TFUE*

Jeżeli chodzi o przepisy proceduralne, Sąd najpierw podkreślił bezwzględnie obowiązujący charakter terminu dwóch miesięcy przewidzianego w art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przypadku składania skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez instytucję.

Termin dwóch miesięcy stanowi zatem kwestię porządku publicznego i nie podlega ocenie stron ani Sądu¹⁰⁹.

Termin, o którym mowa w art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wprowadzono w celu zapewnienia jasności i pewności prawa oraz w celu uniknięcia jakiegokolwiek dyskryminacji lub jakiegokolwiek arbitralnego traktowania w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości¹¹⁰.

Podlega on wyłącznie odstępstwom w przypadku zaistnienia nieprzewidywalnych okoliczności lub siły wyższej w rozumieniu art. 45 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹¹¹.

W związku z tym skargę o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie ponownego wniosku wydanej przez Komisję Europejską złożoną po upływie terminu dwóch miesięcy, o którym mowa w art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, i niepodlegającą żadnemu z wyżej wspomnianych odstępstw należy odrzucić jako oczywiście niedopuszczalną¹¹².

¹⁰⁹ Postanowienie z dnia 17 grudnia 2019 r., Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Komisji Europejskiej, T-560/19, EU:T:2019:905, pkt 7.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, pkt 9.

¹¹² *Ibid.*, pkt 10.

- *Skutki prawne decyzji w sprawie ponownego wniosku*

Po drugie, Sąd przypominał, że co do zasady na podstawie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zaskarżyć można wyłącznie decyzję wydaną przez Sekretarza Generalnego w imieniu Komisji Europejskiej. Stanowisko to jest spójne z utrwalonym orzecznictwem, zgodnie z którym wstępna odpowiedź w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia zasadniczo nie podlega zaskarżeniu, oprócz zaistnienia wyjątkowych okoliczności: gdy jest dotknięta wadą, taką jak niepoinformowanie skarżącego o przysługujących mu środkach dochodzenia roszczeń lub gdy stanowi ostateczne stanowisko instytucji¹¹³.

Otóż decyzja wydana na etapie ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 stanowi prawnie wiążącą decyzję, która w pełni zastępuje *ex tunc* wcześniejsze stanowisko zawarte w odpowiedzi wstępnej udzielonej przez instytucję¹¹⁴. Wobec tego jedynie taka decyzja może wywołać skutki prawne mogące wpływać na interes wnioskodawcy, a zatem stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹⁵.

- *Skutki faktycznego wycofania zaskarżonej decyzji*

Po trzecie, Sąd potwierdził, że skarga o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji staje się bezcelowa i nie wymaga rozpoznania przez Sąd, w przypadku gdy skarżący uzyskał żądane informacje na mocy późniejszej decyzji instytucji, której wydanie *de facto* doprowadziło do wycofania zaskarżonej decyzji¹¹⁶.

- *Korekta błędów formalnych w skargach o stwierdzenie nieważności*

Ponadto Sąd wprowadził korektę, o którą wnioskował skarżący, który przypadkowo złożył skargę przeciwko Komisji Europejskiej zamiast Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych¹¹⁷.

Sąd zauważył w tej kwestii, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem błędy formalne dotyczące określenia strony pozwanej można skorygować po wniesieniu skargi, w przypadku gdy istnieje możliwość jednoznacznego wywnioskowania tożsamości strony pozwanej¹¹⁸.

W rezultacie Sąd przystał na to, że za stronę, przeciwko której wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności, będzie się uważać Agencję Wykonawczą ds. Badań Naukowych¹¹⁹. W tym przypadku Sąd uznał, że nagłówek zaskarżonej decyzji, zapisany wielkimi literami, w którym jako podmiot wydający wskazano „Agencję Wykonawczą ds.

¹¹³ Zob. między innymi wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., Arca Capital Bohemia a.s./Komisja Europejska, T-441/17, EU:T:2018:899, pkt 18–20.

¹¹⁴ Postanowienie z dnia 14 maja 2019 r., Régie autonome des transports parisiens (RATP)/Komisja Europejska, T-422/18, EU:T:2019:339, pkt 35.

¹¹⁵ *Ibid.*, pkt 37.

¹¹⁶ Postanowienie z dnia 27 lutego 2019 r., Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)/Komisja Europejska, T-25/18, *op. cit.*, pkt 18–20.

¹¹⁷ Postanowienie z dnia 12 listopada 2019 r., Patrick Breyer/Komisja Europejska, T 158/19, *op. cit.*

¹¹⁸ *Ibid.*, pkt 24.

¹¹⁹ *Ibid.*, pkt 31.

Badań Naukowych Komisji Europejskiej”, mógł wprowadzać w błąd, jeżeli chodzi o odrębną osobowość prawną Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych¹²⁰. Wobec tego dokonano korekty skargi o stwierdzenie nieważności i uznano ją za dopuszczalną przeciwko Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych.

6.3. Sprawy sądowe wytoczone przeciwko Komisji Europejskiej w 2019 r.¹²¹

W 2019 r. na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 do Sądu wniesiono 12 nowych skarg z udziałem Komisji Europejskiej¹²². Jeszcze w 2019 r. trzy spośród tych skarg odrzucono, wycofano lub skorygowano poprzez zmianę strony pozwanej¹²³.

Jednocześnie do Trybunału Sprawiedliwości wniesiono dwa odwołania od wyroków Sądu w sprawach, w których Komisja Europejska była stroną postępowania¹²⁴. Oba te odwołania odrzucono jako oczywiście bezzasadne dwoma postanowieniami wydanymi w 2019 r.

Komisja Europejska śledziła uważnie rozwój orzecznictwa sądów europejskich w 2019 r. Instytucja ta ze szczególnym entuzjazmem przyjęła potwierdzenie zgodności swojej praktyki administracyjnej z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, które wynikało ze wszystkich wyżej wspomnianych orzeczeń sądów europejskich wydanych w 2019 r. Rzeczywiście wszystkie spośród ośmiu spraw, w których Trybunał Sprawiedliwości i Sąd wydały orzeczenia w 2019 r.¹²⁵, zakończyły się oddaleniem w całości skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej, a zatem przeważały w nich argumenty przedstawione przez instytucję.

Komisja Europejska z uwagą przyjęła do wiadomości również wszystkie wyżej wymienione wyjaśnienia dotyczące przepisów materialnych i proceduralnych, udzielone przez sądy europejskie w 2019 r. w odniesieniu do rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Jak w latach poprzednich Sekretariat Generalny wraz ze Służbą Prawną regularnie organizował seminaria, których celem było przekazywanie pracownikom Komisji Europejskiej najnowszych zmian w orzecznictwie.

¹²⁰ *Ibid.*, pkt 26.

¹²¹ Stan na dzień 31 grudnia 2019 r.

¹²² Były to sprawy: PL/Komisja Europejska, T-728/19; Basaglia/Komisja Europejska, T-727/19; AlzChem Group/Komisja Europejska, T-569/19; Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Komisja Europejska, *op. cit.*, T-560/19; Homoki/Komisja Europejska, T-517/19; Public Resource Org i Right to Know/Komisja Europejska, T-185/19; Bronckers/Komisja Europejska, T-166/19; Breyer/Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych, T-158/19, *op. cit.*; Activos e Inversiones Monterroso/CRU, T-16/19; Marco Bronckers/Komisja Europejska, T-746/18, *op. cit.*; Umweltinstitut München/Komisja Europejska, T-712/18; oraz Campbell/Komisja Europejska, T-701/18.

¹²³ Mianowicie: sprawy Uniunea Națională a Transportatorilor Rutieri din România (UNTRR)/Komisja Europejska, *op. cit.*, T-560/19; Breyer/Agencja Wykonawcza ds. Badań Naukowych, T-158/19, *op. cit.*; oraz Marco Bronckers/Komisja Europejska, T-746/18, *op. cit.*

¹²⁴ Mianowicie w sprawach Anikó Pint/Komisja Europejska, C-770/18 P, *op. cit.*; oraz Hércules Club de Fútbol, SAD/Komisja Europejska, C-332/19 P, *op. cit.*

¹²⁵ Spraw innych niż te, które wykreślono lub umorzono.

WNIOSKI

Rok 2019 upłynął pod znakiem przejścia od „Komisji Junckera” do „Komisji von der Leyen”.

W tym kontekście politycznym przejrzystość, uczciwość i odpowiedzialność stanowiące filary demokracji pozostawały głównymi priorytetami Komisji Europejskiej w 2019 r.

Komisja Europejska z zadowoleniem przyjmuje to rosnące zainteresowanie ogółu społeczeństwa swoimi działaniami. Instytucja ta nieustannie podejmuje nowe inicjatywy mające na celu aktywne zwiększanie przejrzystości w jej procesach decyzyjnych i zaangażowania obywateli.

W 2019 r. przejawiało się to między innymi przyjęciem przez dwóch współprawodawców wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, którego celem jest ułatwienie zwiększonego udziału obywateli Unii w procesie demokratycznym instytucji; lecz również publikacją szczegółowych i praktycznych wytycznych dotyczących norm etycznych, które obowiązywały członków Komisji uczestniczących w kampanii poprzedzającej wybory do Parlamentu Europejskiego w maju; bieżącą, proaktywną publikacją dokumentów dotyczących brexitu oraz zaangażowaniem się instytucji w utrzymanie tego bezprecedensowego poziomu przejrzystości w odniesieniu do wdrażania umowy o wystąpieniu oraz w trakcie zbliżających się negocjacji w sprawie przyszłych stosunków między UE a Zjednoczonym Królestwem.

Środki te stanowią uzupełnienie utrwalonych narzędzi i inicjatyw, dzięki którym Komisja Europejska już teraz przestrzega zasady przejrzystości, takich jak Portal dotyczący przejrzystości; systematyczna publikacja protokołów posiedzeń Komisji; składanie deklaracji interesów przez komisarzy; rejestr dokumentów Komisji i inne rejestry¹²⁶; EurLex¹²⁷; zasoby dostępne online zawierające informacje na temat możliwości z zakresu finansowania unijnego¹²⁸ oraz jego beneficjentów¹²⁹; portal poświęcony konsultacjom publicznym i Portal Otwartych Danych Unii Europejskiej itp.

W tych okolicznościach w 2019 r. prawo dostępu do dokumentów na żądanie przewidziane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, Traktatach Unii Europejskiej i rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 pozostawało ważnym instrumentem, za pomocą którego Komisja Europejska wywiązywała się ze swojego zobowiązania dotyczącego przejrzystości.

Komisja Europejska nadal pozostaje instytucją Unii rozpatrującą największą liczbę wniosków o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. W 2019 r. liczba wniosków była najwyższa od czasu wejścia w życie rozporządzenia w 2001 r. – otrzymano co najmniej 7 445 wstępnych wniosków.

¹²⁶ Takie jak rejestr grup ekspertów Komisji i podobnych zespołów, rejestr dokumentów procedury komitetowej itp.

¹²⁷ Baza danych zapewniająca dostęp do prawa Unii, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz innych dokumentów UE.

¹²⁸ W odniesieniu do dotacji i zamówień publicznych.

¹²⁹ Poprzez system przejrzystości finansowej.

W przypadku większości tych wniosków wnioskowano o dostęp do szeregu dokumentów, a nawet do całych akt, i udzielono na nie kilku różnych odpowiedzi. Komisja udzieliła co najmniej 8 449 wstępnych odpowiedzi.

Z jednej strony obserwowane od 2016 r. stały i znaczny wzrost liczby wniosków oraz ich większa złożoność stanowiły coraz większe wyzwanie dla tej instytucji, która musiała zapewnić, by zasada przejrzystości szła w parze z zasadą skutecznej, dobrej administracji.

Z drugiej strony bez wątpienia zaowocowało to udostępnieniem opinii publicznej dużej liczby dokumentów. Te ujawnione dokumenty stanowiły uzupełnienie znacznych ilości informacji i dokumentów, które były już dostępne za pośrednictwem strony internetowej Komisji Europejskiej wskutek aktywnej polityki tej instytucji w zakresie publikowania informacji i jej silnego zaangażowania w zapewnienie przejrzystości.

W dniu 24 września 2019 r. Komisja Europejska uczestniczyła w seminarium eksperckim zorganizowanym przez fińską prezydencję Rady Unii Europejskiej na temat „Przyszłości przejrzystości w UE”, którego celem było dalsze promowanie otwartej, skutecznej i niezależnej administracji w dobie cyfryzacji. W ramach tej wspólnej dyskusji nad konkretnymi środkami mającymi na celu zwiększenie przejrzystości w nadchodzącej kadencji Komisja Europejska podsumowała orzecznictwo dotyczące dostępu do dokumentów i zbadała, w jaki sposób rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 przetrwało próbę czasu.

Udzielone przez Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnienia przyczyniły się w znacznym stopniu do ulepszenia wdrażania przez Komisję obowiązujących przepisów.

Niskie wskaźniki skarg i wyroków dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji instytucji w tym zakresie zdają się wskazywać na fakt, iż Komisja zasadniczo zachowuje odpowiednią równowagę między prawem dostępu a pozostałymi interesami publicznymi lub prywatnymi, które podlegają ochronie na podstawie wyjątków określonych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001.

Ponadto niewielki wzrost liczby odwołań wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości oraz skarg do Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich nie powinien przesłaniać faktu, że dotyczą one tylko bardzo małego odsetka łącznej liczby wniosków rozpatrzonych przez Komisję Europejską, która to liczba również stale rośnie.

Podsumowując, w 2019 r. Komisja Europejska wywiązała się ze swojego zobowiązania dotyczącego otwartej administracji europejskiej przewidzianego w traktatach UE i Karcie praw podstawowych oraz ugruntowanego w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001.

Co więcej, Komisja Europejska pozostawała bardziej niż kiedykolwiek zdecydowana, by walczyć z nowymi zagrożeniami dla demokracji wynikającymi z braku przejrzystości w erze cyfrowej lub z dezinformacji, która jest zaprzeczeniem przejrzystości.