



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [\[Link\]](#). Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej [polityce językowej i tłumaczeniowej](#) [\[Link\]](#).

Decyzji w sprawie 2048/2011/OV - Publiczny dostęp do sprawozdań z misji OLAF

Decyzja

Sprawa 2048/2011/OV - Otwarta 04/11/2011 - Decyzja z 11/12/2013 - Instytucja, której sprawa dotyczy Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (Nie stwierdzono niewłaściwego administrowania) |

Skarżący wystąpił do OLAF z wnioskiem o publiczny dostęp do trzech sprawozdań ze wspólnych misji wraz z załącznikami, dotyczących dochodzenia OLAF w sprawie nielegalnego przywozu tekstyliów z Bangladeszu do UE. OLAF odmówił dostępu, podnosząc, że udostępnienie przedmiotowych dokumentów byłoby działaniem szkodliwym z punktu widzenia celów dochodzenia, interesów handlowych osób trzecich oraz ochrony prywatności i danych osobowych osób wymienionych w dokumentach. OLAF wskazał, że w niektórych państwach członkowskich wciąż prowadzone jest postępowanie w przedmiocie odzyskania należności celnych.

Skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzucając OLAF bezpodstawną odmowę dostępu do żądanych dokumentów.

W przedstawionej opinii OLAF podtrzymał swoje stanowisko. Urząd ponownie wskazał, że w sądach krajowych różnych państw członkowskich nadal toczy się ok. 50 postępowań odwoławczych, w tym ok. 30 w Zjednoczonym Królestwie.

Rzecznik ustalił, że – z uwagi na fakt, iż trzy przedmiotowe sprawozdania ze wspólnych misji wraz z załącznikami stanowią dowód w toczących się krajowych postępowaniach w przedmiocie odzyskania należności – udostępnienie dokumentów stanowiłoby działanie szkodliwe z punktu widzenia celu tych postępowań. Można bowiem przewidzieć w sposób racjonalny, nie zaś czysto hipotetyczny, że ujawnienie żądanych dokumentów mogłoby utrudnić skuteczne wykorzystanie istotnego materiału dowodowego.



Nie stwierdziwszy przypadku niewłaściwego administrowania, Rzecznik zamknął dochodzenie.

Okoliczności powstania skargi

1. Niniejsza skarga dotyczy odmowy publicznego dostępu do sprawozdań z misji OLAF-u.
2. W dniu 29 marca 2011 r. skarżący, prawnik belgijskiej kancelarii prawnej, złożył trzy odrębne wnioski o publiczny dostęp na mocy rozporządzenia 1049/2001 [1] do następujących trzech dokumentów:
 - 1) Bangladesz - Wspólnota Europejska - Sprawozdanie końcowe ze wspólnej misji współpracy administracyjnej w marcu 2007 r. (wraz ze wszystkimi załącznikami);
 - 2) Bangladesz - Wspólnota Europejska - Sprawozdanie końcowe ze wspólnej misji współpracy administracyjnej w kwietniu 2008 r. (wraz ze wszystkimi załącznikami); oraz
 - 3) Władze Bangladeszu (Biuro Promocji Eksportu (EPB) - Komisja Europejska (OLAF) Sprawozdanie końcowe ze wspólnej misji współpracy administracyjnej w marcu 2009 r. (wraz ze wszystkimi załącznikami).
3. Ponieważ skarżący nie otrzymał odpowiedzi na swoje wnioski w wyznaczonym terminie, w dniu 3 maja 2011 r. złożył ponowny wniosek.
4. W dniu 20 lipca 2011 r. OLAF odmówił dostępu do tych trzech dokumentów, uzasadniając to tym, że publiczny dostęp naruszyłby cel dochodzenia, interesy handlowe osoby trzeciej, procesy decyzyjne OLAF-u oraz ochronę prywatności i danych osobowych osób wskazanych w tych dokumentach.
5. Pismem poleconym z dnia 3 sierpnia 2011 r. skarżący złożył ponowny wniosek. W swoim piśmie skarżący stwierdził, że w międzyczasie uzyskał dostęp do sprawozdań z misji z 2008 r. i 2009 r. (od administracji belgijskiej), ale nie posiadał sprawozdania z misji z 2007 r. i załączników do niego ani załączników do sprawozdań z misji z 2008 r. i 2009 r. Przedstawił różne argumenty dotyczące powodów, dla których należy je uwolnić.
6. Ponieważ OLAF nie odpowiedział na ponowny wniosek skarżącego, złożył on skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiot dochodzenia

7. W skardze do Rzecznika skarżący wysunął następujące zarzuty i argumenty:



Zarzut:

OLAF niesłusznie odmówił dostępu do: 1) "Bangladesz - Wspólnota Europejska Sprawozdanie końcowe ze wspólnej misji współpracy administracyjnej w marcu 2007 r." (sprawa OF/2006/0644), wraz ze wszystkimi załącznikami; 2) wszystkie załączniki do sprawozdania końcowego "Bangladesz - Wspólnota Europejska ze wspólnej misji współpracy administracyjnej w kwietniu 2008 r." (sprawa OF/2007/0821); oraz 3) wszystkie załączniki do „Władze Bangladeszu (EPB) – Komisja Europejska (OLAF) Sprawozdanie końcowe ze wspólnej misji współpracy administracyjnej w marcu 2009 r.” (sprawa OF/2007/0822).

Roszczenie:

OLAF powinien udzielić dostępu do żądanych dokumentów.

Dochodzenie

8. Skarga została przekazana OLAF-owi do zaopiniowania. W dniu 10 stycznia 2012 r. służby Rzecznika Praw Obywatelskich przeprowadziły kontrolę akt OLAF-u. (Kontrola dotyczyła wszystkich dokumentów żądanych przez skarżącego oraz trzech akt dochodzeniowych OLAF-u OF/2006/0644, OF/2007/0821 i OF/2007/0822.) Trzy dni później OLAF przesłał odpowiedź na ponowny wniosek. W dniu 6 lutego 2012 r. Rzecznik przesłał kopię sprawozdania z kontroli skarżącemu i OLAF-owi. OLAF przesłał swoją opinię w dniu 7 lutego 2012 r. Rzecznik przekazał opinię skarżącemu, wzywając go do przedstawienia uwag do opinii i sprawozdania z kontroli. Skarżący nie przesłał jednak żadnych uwag.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Rzekomo błędna odmowa udzielenia przez OLAF dostępu do sprawozdań z misji i powiązanego wniosku

Wyrażna decyzja OLAF-u w sprawie ponownego wniosku

9. W dniu 13 stycznia 2012 r., tj. po wszczęciu niniejszego dochodzenia przez Rzecznika Praw Obywatelskich i trzy dni po zbadaniu akt przez Rzecznika Praw Obywatelskich, OLAF przesłał odpowiedź na wniosek skarżącego o udostępnienie dokumentów.

10. W replice, tytułem uwagi wstępnej, OLAF wskazał, że zgodnie z przepisami regulującymi dochodzenia OLAF jest prawnie zobowiązany do traktowania informacji uzyskanych w trakcie dochodzeń jako poufnych i objętych tajemnicą zawodową (odniósł się w szczególności do art. 8



ust. 2 rozporządzenia nr 1073/99 [2]). OLAF zwrócił uwagę, że te przepisy dotyczące poufności i tajemnicy zawodowej mają na celu ochronę celów dochodzeń i uzasadnionych praw osób, których dotyczą.

11. OLAF stwierdził również, że ponieważ celem rozporządzenia 1049/2001 jest zapewnienie publicznego dostępu do dokumentów, w konsekwencji dokument ujawniony na mocy rozporządzenia 1049/2001 staje się własnością publiczną.

12. W odniesieniu do skarżącego, który uzyskał dostęp do sprawozdań ze wspólnych misji z 2008 r. i 2009 r., OLAF wyjaśnił, że sam nie ujawnił tych dokumentów opinii publicznej i że w związku z tym sprawozdania z misji z 2008 r. i 2009 r. mogły zostać ujawnione osobom prywatnym zgodnie z uprzywilejowanymi prawami dostępu w ramach krajowych procedur odzyskiwania należności celnych. OLAF podkreślił jednak, że taki uprzywilejowany dostęp nie stanowi publicznego ujawnienia dokumentów na mocy rozporządzenia 1049/2001.

13. Następnie OLAF opisał treść dokumentów, o dostęp do których wnioskował skarżący. Stwierdziła, że wspólne sprawozdanie z misji z marca 2007 r. zawierało wyniki weryfikacji autentyczności/ważności świadectw pochodzenia w ramach ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP) Bangladeszu (formularz A) przedstawionych państwom członkowskim na poparcie przywozu do UE po preferencyjnej stawce celnej oraz definicję statusu pochodzenia tych towarów na podstawie przepisów dotyczących GSP. Załączniki do trzech wspólnych sprawozdań z misji za lata 2007, 2008 i 2009 zawierały następujące dokumenty: sprawozdania z wizyt śledczych OLAF-u w organach Bangladeszu oraz w zainteresowanych przedsiębiorstwach eksportujących; korespondencji między OLAF-em, innymi służbami Komisji i właściwymi organami Bangladeszu; dokumenty uzupełniające wymieniane w trakcie misji lub po ich zakończeniu, takie jak wykazy i kopie świadectw pochodzenia GSP, wykazy przedsiębiorstw, których dotyczą nieważne lub fałszywe świadectwa pochodzenia (formularz A); oraz próbki deklaracji jednolitego dokumentu administracyjnego (SAD).

14. OLAF potwierdził zatem swoją pierwotną odmowę udzielenia dostępu. Wskazała ona, że nadal uważa, iż ujawnienie dokumentów naruszyłoby cel dochodzenia, interesy handlowe osób trzecich oraz ochronę prywatności i danych osobowych osób wskazanych w dokumentach. OLAF nie uważał już, że publiczny dostęp naruszyłby procesy decyzyjne OLAF-u.

15. Jeżeli chodzi o podważanie celu dochodzenia, OLAF stwierdził, że jego dochodzenia w sprawach OF/2006/0644, OF/2007/0821 i OF/2007/0822 zostały zakończone, ale powiązane postępowania następcze na szczeblu krajowym są w toku i mogą prowadzić do dalszego odzyskiwania środków lub dochodzeń karnych lub administracyjnych prowadzonych przez organy krajowe państw członkowskich. W związku z tym fakt, że dokumenty zawierające informacje na temat dochodzeń OLAF-u w tych sprawach zostały sporządzone lub wymienione na etapie dochodzenia, nie powoduje, że wyjątek ten nie ma zastosowania, ponieważ można przewidzieć, że ostateczny wynik dochodzeń OLAF-u może zostać poważnie naruszony. Dodała, że toczące się w państwach członkowskich powiązane postępowania mogą być niezwykle długotrwałe, w szczególności gdy wiążą się z odwołaniami karnymi lub sądowymi, i nie jest wyjątkiem, że takie sprawy trwają dłużej niż 10 lat.



16. OLAF wyjaśnił w szczególności, że w następstwie swoich dochodzeń przekazał informacje właściwym organom celnym 18 zainteresowanych państw członkowskich, aby umożliwić im wszczęcie postępowania w sprawie odzyskania należności lub podjęcie decyzji, czy należy przeprowadzić dodatkowe postępowanie karne lub administracyjne. OLAF podkreślił, że nie wszystkie powiązane postępowania zostały zakończone w Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie, Włoszech i Niderlandach. Informacje zawarte w żądanych dokumentach dotyczą podobnych wyrobów włókienniczych i tych samych eksporterów i są istotne dla postępowań prowadzonych w różnych państwach członkowskich. W związku z tym ujawnienie informacji dotyczących przywozu dokonywanego przez te spółki w danym państwie członkowskim może mieć bezpośredni wpływ na postępowania toczące się w innym państwie członkowskim. Biorąc pod uwagę, że nie upłynął jeszcze rozsądny termin na zakończenie tego postępowania, ujawnienie tych informacji miałooby negatywny wpływ na wynik tego postępowania.

17. OLAF twierdził ponadto, że ujawnienie żądanych dokumentów ujawniłoby informacje handlowe i finansowe podmiotów gospodarczych w różnych zainteresowanych państwach członkowskich i mogłoby zagrozić skutecznemu wykorzystaniu dowodów w postępowaniach sądowych i trwających procedurach odzyskiwania należności celnych w państwach członkowskich. W związku z tym nie tylko cel działań następnych państw członkowskich, ale także cel działań następnych Komisji (tj. odzyskanie należności celnych) zostałby wyraźnie naruszony ze szkodą dla budżetu UE.

18. W tym względzie OLAF odniósł się do wyroku Sądu w sprawie *Franchet i Byk* [3], w którym Trybunał uznał, że ujawnienie dokumentów, które mogłyby stanowić dowód w krajowym postępowaniu sądowym, mogłoby zagrozić skutecznemu wykorzystaniu tych dowodów przez organy krajowe. OLAF odniósł się również do wyroku Sądu w sprawie *Dalmine Spa przeciwko Komisji* [4], w którym Trybunał orzekł, że przekazanie przedsiębiorstwom informacji dotyczących toczącego się dochodzenia mogłoby zaszkodzić skuteczności dochodzenia Komisji, ponieważ umożliwiłoby zainteresowanym przedsiębiorstwom ustalenie, jakie informacje były już znane Komisji, a zatem jakie informacje można jeszcze przed nią ukryć. Sąd uznał również, że nawet stronie objętej dochodzeniem można odmówić udzielenia pewnych informacji, jeżeli ujawnienie tych informacji narusza skuteczność tego dochodzenia. OLAF argumentował, że rozumowanie to stosuje się *a fortiori* do publicznego ujawniania informacji.

19. OLAF twierdził również, że wszystkie żądane dokumenty stanowiły część informacji wymienianych między Komisją (OLAF) a właściwymi organami Bangladeszu zgodnie z art. 19 i 20 rozporządzenia 515/97 [5]. Niniejsze rozporządzenie stanowi podstawę prawną wzajemnej pomocy i ścisłej współpracy między organami administracyjnymi i celnymi państw członkowskich (lub państw trzecich) a Komisją. Wymagane dokumenty zawierają w szczególności informacje operacyjne wymieniane w ramach dochodzeń prowadzonych przez OLAF i organy celne państw członkowskich, a także konsultacje dotyczące interpretacji reguł pochodzenia wyrobów włókienniczych w konkretnych przypadkach. Informacje te są chronione przez obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej określony w art. 45 rozporządzenia 515/97, który stanowi, że żadne informacje przekazywane na podstawie rozporządzenia nie mogą być



przekazywane osobom innym niż te w państwach członkowskich lub w instytucjach UE, których funkcje wymagają od nich ich znajomości lub wykorzystania.

20. OLAF powołał się na art. 45 ust. 3 rozporządzenia nr 515/97, który stanowi: „ust. 1 i 2 *nie wykluczają wykorzystywania informacji uzyskanych na mocy niniejszego rozporządzenia we wszelkich działaniach prawnych lub postępowaniach wszczętych później w związku z nieprzestrzeganiem przepisów prawa celnego lub rolnego*”. OLAF zwrócił jednak uwagę, że wniosek skarżącego o publiczny dostęp został rozpatrzony na podstawie rozporządzenia 1049/2001, a nie w kontekście postępowania sądowego. W niniejszej sprawie publiczne ujawnienie żądanych dokumentów byłoby sprzeczne z celami rozporządzenia nr 515/97 oraz z przyszłą zdolnością OLAF-u do prowadzenia dochodzeń we współpracy z właściwymi organami celnymi państw członkowskich i państw trzecich.

21. OLAF stwierdził ponadto, że załączniki do sprawozdań ze wspólnych misji zawierały korespondencję z właściwymi organami Bangladeszu, wymienianą w ramach specjalnego dochodzenia prowadzonego przez OLAF i organy celne państw członkowskich w celu wykrycia ewentualnych nadużyć finansowych i wszelkich innych nielegalnych działań szkodzących budżetowi UE. Umieszczenie tych dokumentów w domenie publicznej dałoby społeczeństwu wgląd w metody pracy OLAF-u i organów celnych państw członkowskich w ich dochodzeniach w sprawach dotyczących oszustw celnych.

22. OLAF stwierdził ponadto, że publiczny dostęp do żądanych dokumentów będzie miał wpływ na przyszłość dochodzeń prowadzonych przez OLAF. W sprawach takich jak niniejsza istnieje konieczność zachowania zdolności OLAF-u do prowadzenia dochodzeń we współpracy z jego odpowiednikami w państwach członkowskich i państwach trzecich, bez konieczności uznawania, że ich korespondencja może zostać podana do wiadomości publicznej po przyjęciu końcowego sprawozdania OLAF-u ze sprawy. Informacje wymieniane w niniejszej sprawie między władzami Bangladeszu a OLAF-em dotyczą nie tylko konkretnych dochodzeń, ale również, bardziej ogólnie, strategii dochodzeniowej, podjętych działań i przeprowadzonych działań operacyjnych. Umieszczenie tego rodzaju informacji w domenie publicznej umożliwiłoby importerom znalezienie sposobów na uniknięcie płacenia ceł do budżetu UE i obejście przepisów unijnego prawodawstwa celnego. Ponadto organy państw trzecich powstrzymałyby się od przekazywania OLAF-owi pełnych informacji. Ponieważ informacje te są niezbędne do współpracy i wzajemnej pomocy między Komisją a krajowymi organami celnymi w celu zwalczania nadużyć finansowych, pozbawiłyby one OLAF podstawowych informacji niezbędnych do wszczęcia, prowadzenia i pomyślnego zakończenia obecnych i przyszłych dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych. OLAF zwrócił uwagę, że obecnie toczą się dochodzenia w sprawie dalszych podejrzewanych podobnych nieprawidłowości dotyczących przywozu wyrobów włókienniczych zgłoszonych jako pochodzące z Bangladeszu. Stwierdziła, że ujawnienie tych dokumentów mogłoby zaszkodzić tym dochodzeniom.

23. OLAF argumentował również, że część żądanych dokumentów zawierała dane osobowe zidentyfikowanych osób, których nie można podać do wiadomości publicznej. Dokumenty te obejmowały w szczególności dane osobowe pracowników Komisji, urzędników organów państw członkowskich i Bangladeszu oraz pracowników podmiotów prywatnych. Ujawnienie tych



danych osobowych w kontekście toczących się postępowań następnych stanowiłoby, z naruszeniem rozporządzenia 45/2001, wyraźne naruszenie prywatności i integralności zainteresowanych osób. OLAF stwierdził, że musi podjąć wszelkie niezbędne środki, aby uniknąć narażania zainteresowanych osób na nieuzasadnioną presję zewnętrzną, która skutkowałaby poważnym podważeniem ewentualnych przyszłych dochodzeń OLAF-u i procesu decyzyjnego OLAF-u. Publiczne ujawnienie nazwisk urzędników może ułatwić lub zachęcić do krytyki, która ze względu na wyraźny projekt lub nieunikniony skutek zakłóciłaby zdolność OLAF-u do niezależnego prowadzenia tego rodzaju dochodzeń. Ponadto zaszkodziłoby to współpracy między OLAF-em a właściwymi organami państw członkowskich. Ostatecznie zakłóciłoby to zdolność OLAF-u do przyjmowania ostatecznych stanowisk wolnych od wpływów zewnętrznych w interesie ogólnym.

24. OLAF stwierdził również, że żądane dokumenty zawierały nazwy przedsiębiorstw, które były przedmiotem działań weryfikacyjnych w ramach wspólnych misji Bangladeszu i OLAF-u. Informacje zawarte w dokumentach obejmują tożsamość przedsiębiorstw, których dotyczą nieważne lub fałszywe świadectwa pochodzenia na formularzu A. Publiczne ujawnienie tych nazw zaszkodziłoby reputacji osób prawnych. Ujawnienie nazw podmiotów prawnych uczestniczących w takim dochodzeniu ukazałoby je w negatywnym świetle, doprowadziłoby do ewentualnego wprowadzenia w błąd co do ich działań, a w konsekwencji zaszkodziłoby ich reputacji i innym uzasadnionym interesom biznesowym.

25. Ponadto OLAF wskazał, że niektóre załączniki do sprawozdań ze wspólnych misji stanowią kopie sprawozdań sporządzonych przez urzędników odpowiedzialnych za wspólne misje w następstwie wizyt w pomieszczeniach zainteresowanych podmiotów prywatnych. Części tych załączników zawierają szczególnie chronione informacje handlowe dotyczące podmiotów prywatnych, których ujawnienie mogłoby zaszkodzić ich interesom handlowym. W szczególności ujawnienie tych dokumentów ujawniłoby informacje na temat tajemnic handlowych przedsiębiorstw prywatnych, takich jak skład produkcji, udział w rynku, producenci wyrobów włókienniczych oraz toczące się postępowania sądowe związane z przedsiębiorstwami prywatnymi. Oczywiście jest, że publiczne ujawnienie tych informacji zaszkodziłoby uzasadnionym interesom biznesowym i handlowym zainteresowanych przedsiębiorstw.

26. OLAF stwierdził również, że większość załączników to dokumenty osób trzecich pochodzące od władz Bangladeszu oraz że zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia będzie musiał skonsultować się z władzami Bangladeszu w celu oceny, czy wyjątki mają zastosowanie, chyba że jest jasne, że dokumenty te zostaną ujawnione lub nie. W opinii OLAF było jednak jasne, na podstawie przedstawionych powyżej powodów, że ujawnienie żądanych dokumentów podważyłoby cel jego dochodzeń, ponieważ utrudniłoby bieżącą wymianę informacji z odpowiednimi organami państw członkowskich i Bangladeszu na mocy rozporządzenia 515/97. W związku z tym konsultacje z władzami Bangladeszu nie były konieczne.

27. Jeśli chodzi o istnienie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem, OLAF podniósł, że ze względu na charakter prowadzonych przez niego dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych, a w szczególności poufny charakter zebranych



przez niego dowodów, muszą istnieć bardzo jasne elementy wskazujące na istnienie nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego podanie dowodów z akt dochodzenia do wiadomości publicznej. W związku z powyższym OLAF uznał jednak, że nie ma elementów, które wskazywałyby na istnienie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem odrzuconych dokumentów, który przeważałby nad interesem ochrony zdolności OLAF do prowadzenia dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych, w tym zdolności organów krajowych do podejmowania decyzji lub dalszych działań w następstwie takich dochodzeń.

28. Wreszcie OLAF stwierdził, że zbadał możliwość udzielenia częściowego dostępu do żądanych dokumentów, ale ponieważ zawarte w nich informacje były w całości objęte co najmniej jednym z przywołanych wyjątków, częściowy dostęp nie był możliwy.

Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich w toku dochodzenia

29. W opinii przedłożonej Rzecznikowi OLAF stwierdził, że powody odmowy dostępu do żądanych dokumentów zostały przedstawione w jego odpowiedzi z dnia 13 stycznia 2012 r. na ponowny wniosek (zob. pkt 9–28 powyżej). OLAF zwrócił jednak również uwagę Rzecznika na szczególne aspekty niniejszej sprawy, a mianowicie fakt, że w sądach krajowych różnych państw członkowskich nadal toczy się około 50 postępowań odwoławczych, z których około 30 znajduje się w Zjednoczonym Królestwie, oraz że żądane dokumenty zawierają dane osobowe zidentyfikowanych osób fizycznych i dane przedsiębiorstw uczestniczących w kontrolach przeprowadzanych przez misje. OLAF wskazał również, że skarżący, belgijski prawnik, nie wskazał, w imieniu którego klienta działa. OLAF stwierdził, że przedsiębiorstwo, które podlega procedurom odzyskiwania należności, może, korzystając ze swojego prawa do obrony, ubiegać się o dostęp do odpowiednich dokumentów w kontekście tych procedur odzyskiwania należności i powiązanych procedur sądowych lub procedur zwrotu/umorzenia („procedury REM/REC”) [6].

30. OLAF przeprosił również za opóźnienie w rozpatrywaniu wniosków o dostęp.

31. W dniu 10 stycznia 2012 r. podczas kontroli przeprowadzonej przez służby Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawiciele OLAF-u wskazali, że podczas wizyty kontrolnej w 2009 r. OLAF uzyskał cztery następujące dokumenty w odniesieniu do każdego z ponad 3 000 przypadków nielegalnego przywozu: formularz A – dokument wydany przez władze Bangladeszu, zgodnie z którym towary są uprawnione do korzystania z taryfy preferencyjnej; ii) fakturę handlową; iii) dokument przewozowy/list przewozowy; oraz iv) bangladeski dokument celny dotyczący wywozu. OLAF stwierdził, że dokumenty (iii) i (iv) zostały sfalszowane, a następnie wykorzystane do uzyskania formularza A, który w ten sposób został nienależnie uzyskany. Przedstawiciele OLAF-u wyjaśnili ponadto, że dochodzenie OLAF-u w sprawie nielegalnego przywozu wyrobów włókienniczych z Bangladeszu rozpoczęło się w 2006 r., że odbyły się już cztery misje OLAF-u w Bangladeszu oraz że zaplanowano piątą misję. Wspomniały one również, że akta, o dostęp do których wnioskował skarżący, obejmowały tysiące stron.



32. W trakcie kontroli OLAF przekazał w odniesieniu do każdej z trzech dokumentacji dochodzeniowych OLAF kopię: 1) końcowe sprawozdanie OLAF-u ze sprawy; 2) notatkę zamykającą sprawę; oraz 3) zalecenie OLAF-u dotyczące działań następnych, a także kopię pisma uzupełniającego, które OLAF wysłał do wszystkich państw członkowskich i władz Bangladeszu odpowiednio w dniach 14 i 17 września 2010 r. W odpowiedzi na pytanie, jakie jest obecne stanowisko w odniesieniu do działań następnych w państwach członkowskich, przedstawiciele OLAF-u dostarczyli wydruk bazy danych „OWNRES”, w którym wskazano status (otwarty/zamknięty) procedur administracyjnych lub sądowych w różnych państwach członkowskich.

33. Skarżący nie przedstawił uwag do opinii Komisji ani do sprawozdania z kontroli. W rozmowie telefonicznej z Biurem Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 11 września 2012 r. skarżący wskazał, że nie ma nic do dodania i podtrzymuje swoją skargę.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

34. Rzecznik zauważa przede wszystkim, że dokumenty, o które zwrócił się skarżący, w szczególności załączniki do sprawozdań końcowych ze wspólnych misji, są bardzo obszerne i składają się w sumie z kilku tysięcy stron. Są to:

I. Sprawozdanie końcowe ze wspólnej misji współpracy administracyjnej (OF/2006/0644) z dnia 29 marca 2007 r., zawierające następujące 9 załączników (zawierających łącznie 643 strony):

- 1) sprawozdanie OLAF-u z wizyty (29 marca 2007 r.) w Krajowej Radzie Dochodów Bangladeszu (NBR) oraz dokumenty otrzymane od NBR;
- 2) sprawozdanie OLAF-u z wizyty (29 marca 2007 r.) w bangladeskim stowarzyszeniu eksporterów oraz dokumenty otrzymane od tego stowarzyszenia;
- 3) oświadczenie EPB oraz wykaz fałszywych zaświadczeń w odniesieniu do Danii i Zjednoczonego Królestwa zidentyfikowanych podczas wizyty kontrolnej;
- 4) sprawozdanie OLAF-u z wizyty (24 marca 2007 r.) u eksportera oraz dokumenty potwierdzające;
- 5) Wykaz nieważnych formularzy A GSP (zidentyfikowanych podczas misji) dotyczących dwóch eksporterów;
- 6) wykaz zaświadczeń, które mają zostać zweryfikowane przez EPB;
- 7) dokumenty uzupełniające dotyczące eksportera;
- 8) dokumenty uzupełniające dotyczące eksportera; oraz



9) CD-ROM dostarczony przez EPB z głównym wykazem formularzy A wydanych przez EPB w Bangladeszu dla wywozu w okresie od stycznia 2004 r. do lutego 2007 r., zawierającym nazwy eksporterów i importerów.

II. 7 załączników do sprawozdania końcowego ze wspólnej misji współpracy administracyjnej (OF/2007/0821) z dnia 24 kwietnia 2008 r.:

- 1) listy fałszywych certyfikatów;
- 2) wykaz zmienionych certyfikatów;
- 3) oświadczenie świadka złożone przez dyrektora przedsiębiorstwa eksportującego; oficjalne i fałszywe pisma w sprawie charakterystyki energetycznej budynków do organów celnych Zjednoczonego Królestwa;
- 4) fałszywe pisma w sprawie charakterystyki energetycznej budynków do organów celnych w różnych państwach członkowskich;
- 5) + 6) CD-ROM z plikami eksportowymi z NBR Bangladeszu i danymi z bazy danych EPB; oraz
- 7) Wykaz zaświadczeń, które mają zostać zweryfikowane przez EPB.

III. 11 załączników do sprawozdania końcowego ze wspólnej misji współpracy administracyjnej (OF/2007/0822) z dnia 25 marca 2009 r.:

- 1) oświadczenie EPB i wykaz fałszywych certyfikatów GSP;
- 2) oświadczenie EPB w odniesieniu do nieważnych świadectw wydanych przez EPB na podstawie nieprawdziwych informacji dostarczonych przez eksporterów oraz wykaz świadectw;
- 3) wykaz przedsiębiorstw, których dotyczą nieważne świadectwa;
- 4) pisma EPB do NBR z marca 2009 r.;
- 5) pismo NBR do EPB oraz płytę CD-ROM zawierającą rejestry wywozu dwóch przedsiębiorstw;
- 6) oświadczenie dyrektora przedsiębiorstwa eksportującego oraz pismo stowarzyszenia eksporterów z Bangladeszu do EPB (z tłumaczeniem na język angielski);
- 7) Oświadczenie dyrektora EPB dotyczące spółki (z tłumaczeniem na język angielski);
- 8) próbki jednolitych dokumentów administracyjnych (SAD) z urzędu celnego;



9) wykazy certyfikatów GSP ośmiu przedsiębiorstw przekazane EPB przez OLAF;

10) Załącznik 10 składał się z czterech pól dokumentów dotyczących 3 311 przypadków nielegalnego przywozu wyrobów włókienniczych z Bangladeszu do UE przez osiem przedsiębiorstw. W przypadku każdego oszukańczego przywozu pole zawierało 4 formularze opisane powyżej (mianowicie i) formularz A; ii) fakturę handlową; iii) dokument przewozowy/list przewozowy; oraz iv) bangladeski dokument celny dotyczący wywozu); oraz

11) Dokumentacja dostarczona OLAF-owi przez EPB (wykaz kopii certyfikatów GSP wydanych przez EPB oraz wykaz certyfikatów zawierających rozbieżności).

35. Rzecznik zauważa, że w swojej opinii OLAF stwierdził, iż skarżący nie wskazał, w imieniu którego klienta działa. Dodała, że przedsiębiorstwo, które podlega procedurom odzyskiwania należności, może, korzystając ze swojego prawa do obrony, ubiegać się o dostęp do odpowiednich dokumentów w kontekście tych procedur odzyskiwania należności i powiązanych procedur sądowych lub procedur zwrotu/umorzenia. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że argument ten nie ma znaczenia w kontekście niniejszej sprawy. Zauważa ona, że fakt, iż skarżący uzyskał od władz belgijskich kopie dwóch dokumentów, o które pierwotnie zwrócił się do Komisji (zob. pkt 5 powyżej), lub fakt, że skarżący lub jakakolwiek inna strona może uzyskać podobny dostęp do innych żądanych dokumentów od organu krajowego, nie ma wpływu na kwestię, czy OLAF powinien udzielić publicznego dostępu do tych samych dokumentów na podstawie rozporządzenia 1049/2001. Prawo dostępu do akt będących w posiadaniu organów krajowych podlega kryteriom i warunkom specyficznym dla procedur, w ramach których organy krajowe korzystają z tych akt. Fakt, że strona może uzyskać indywidualny dostęp do takich akt od organu krajowego, nie oznacza, że instytucja UE powinna lub nie powinna, zgodnie z rozporządzeniem 1049/2001, udzielać publicznego dostępu do tych samych akt.

36. Rzecznik zauważa również, że kwestię, czy można skutecznie powołać się na wyjątki, o których wspomina OLAF, należy ocenić w odniesieniu do sytuacji w momencie przyjęcia przez OLAF decyzji w sprawie wniosku potwierdzającego [7], tj. w dniu 13 stycznia 2012 r. Wszelkie późniejsze zmiany są w tym względzie nieistotne. Rzecznik zauważa, że dochodzenia OLAF-u OF/2006/0644, OF/2007/0821 i OF/2008/0822 [8] zostały zamknięte w dniu 14 grudnia 2009 r. W końcowych sprawozdaniach ze spraw stwierdzono, że dalsze działania operacyjne OLAF-u nie są konieczne i że sprawy można zamknąć, podejmując finansowe działania następcze. Notom zamykającym sprawy towarzyszyły zatem zalecenia (finansowe) dotyczące działań następczych, w których określono, że OLAF powinien monitorować odzyskiwanie przez 18 państw członkowskich ustalonych kwot należności celnych (których uniknięto) (na łączną kwotę długu celnego przekraczającą 30 mln EUR). Z kontroli wynikało również, że OLAF przekazał państwom członkowskim wszystkie informacje dotyczące swoich ustaleń dotyczących nadużyć finansowych, w tym sprawozdania z misji. W szczególności w dniu 28 lipca 2009 r. OLAF poinformował wszystkie państwa członkowskie o ustaleniach misji i zwrócił się do nich o odzyskanie należności celnych. W dniu 14 września 2010 r. OLAF ponownie wystosował pismo do wszystkich państw członkowskich, przesyłając swoje ostatnie sprawozdanie z misji tytułem informacji i działań następczych. OLAF zwrócił uwagę, że nawet państwa członkowskie, które nie otrzymały jeszcze przywozu wyrobów włókienniczych z Bangladeszu, były potencjalnie



zainteresowane przywozem, ponieważ faktyczny przywóz towarów mógł mieć miejsce w innym państwie członkowskim.

37. Jeżeli chodzi o postępowania toczące się w państwach członkowskich, informacje pochodzące z wewnętrznej bazy danych OLAF-u (OWNRES) wskazują kwoty należności celnych ustalonych, odzyskanych i będących przedmiotem odwołań administracyjnych lub sądowych w państwach członkowskich. Wydruk z bazy danych (z dnia 23 listopada 2011 r.) wykazał, że w momencie udzielenia przez OLAF odpowiedzi na ponowny wniosek wiele postępowań w sprawie odzyskania środków w państwach członkowskich było nadal w toku (ponad 100). W swojej odpowiedzi OLAF wyraźnie odniósł się do postępowań toczących się w Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Zjednoczonym Królestwie, Włoszech i Niderlandach. W późniejszej opinii OLAF ponownie potwierdził, że w sądach krajowych kilku państw członkowskich toczy się około 50 postępowań odwoławczych, z których około 30 toczy się w Zjednoczonym Królestwie.

Uwaga wstępna dotycząca kategorii dokumentów tego samego rodzaju

38. Rzecznik zauważa na podstawie przedstawionej powyżej listy dokumentów, że wniosek skarżącego w rzeczywistości obejmuje 28 zestawów dokumentów, z których niektóre są niezwykle obszerne, a zatem przechowywane na płycie CD-ROM. Warto zauważyć, że sam załącznik 10 do wspólnego sprawozdania z misji z marca 2009 r. zawiera 4 duże pudełka dokumentów.

39. Zgodnie z orzecnictwem UE, aby instytucja mogła powołać się na wyjątki określone w art. 4 rozporządzenia 1049/2001, muszą być spełnione pewne warunki. Po pierwsze, badanie wymagane do celów rozpatrzenia wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów musi mieć charakter szczególny. Sam fakt, że dokument *dotyczy* interesu chronionego przez wyjątek, nie jest wystarczający do uzasadnienia zastosowania tego wyjątku, ponieważ ograniczenie lub wykluczenie publicznego dostępu do dokumentu może być uzasadnione tylko wtedy, gdy instytucja uprzednio oceniła, czy dostęp do dokumentu stanowiłby *konkretne i skuteczne naruszenie* chronionego interesu. Ryzyko naruszenia chronionego interesu musi być *racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne*. Ponadto instytucja musi przeprowadzić odpowiednią analizę (i) „odrębnie dla każdego dokumentu” oraz (ii) „w indywidualny i konkretny sposób” [9].

40. Rzecznik przypomina jednak, że indywidualna i szczegółowa analiza każdego dokumentu może nie być konieczna, jeżeli ze względu na szczególne okoliczności danej sprawy oczywiste jest, że należy odmówić dostępu lub, przeciwnie, udzielić dostępu. W sprawie *Szwecja i Turco przeciwko Radzie*, a następnie w *sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że przy ocenie, czy wydanie dokumentu naruszyłoby chroniony interes, instytucja może co do zasady oprzeć swoje decyzje na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów tego samego rodzaju [10].



41. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że powołując się na różne wyjątki przewidziane w art. 4 rozporządzenia 1049/2001, OLAF nie przystąpił do analizy poszczególnych dokumentów, lecz do całościowej analizy wszystkich dokumentów.

42. Kontrola dokumentów wykazała, że wszystkie dokumenty, do których zwrócono się o dostęp, można rzeczywiście uznać za należące do *kategorii dokumentów tego samego rodzaju*, a mianowicie sprawozdań z (wspólnych) misji OLAF-u zawierających wyniki dochodzenia OLAF-u w sprawie nielegalnego przywozu wyrobów włókienniczych z Bangladeszu do UE oraz dokumentów potwierdzających/dowodów potwierdzających (załączników do) tych sprawozdań z misji. Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa jednak, że jeśli chodzi o treść różnych dokumentów, OLAF w swojej odpowiedzi na ponowny wniosek nie odniósł się jedynie do „załączników”, do których skarżący zwrócił się o dostęp. Przeciwnie, OLAF przedstawił bardziej szczegółowy opis tych dokumentów na stronie 3 swojej odpowiedzi na ponowny wniosek, w której przed zbadaniem poszczególnych wyjątków opisał treść i) wspólnego sprawozdania z misji z marca 2007 r. oraz ii) różnych załączników do trzech wspólnych sprawozdań z misji (zob. pkt 13 powyżej).

43. OLAF oparł się na trzech wyjątkach w celu odmowy dostępu do dokumentów. Rzecznik Praw Obywatelskich przeanalizuje najpierw, czy OLAF może powołać się na wyjątek określony w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia.

Cel kontroli, dochodzenia i audytu (art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001):

44. Rzecznik zauważa, że w odpowiedzi na ponowny wniosek OLAF stwierdził, że rozporządzenie 1073/99 zobowiązuje go do traktowania informacji uzyskanych podczas dochodzeń jako poufnych i objętych tajemnicą zawodową oraz że przepisy dotyczące poufności tajemnicy zawodowej mają na celu ochronę celów dochodzeń i uzasadnionych praw zainteresowanych osób. OLAF odniósł się również do art. 45 rozporządzenia 515/97.

45. Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/99 stanowi, że „informacje *uzyskane w toku dochodzeń zewnętrznych, niezależnie od ich formy*, podlegają ochronie na mocy odpowiednich przepisów”. Wśród tych odpowiednich przepisów znajduje się rozporządzenie 515/97/WE, które stanowi podstawę prawną wzajemnej pomocy i ścisłej współpracy między organami administracyjnymi i celnymi państw członkowskich (lub państw trzecich) a Komisją (a tym samym OLAF-em). OLAF wyjaśnił, że dokumenty, o które zwrócił się skarżący, zawierają informacje operacyjne wymieniane między OLAF-em a organami celnymi Bangladeszu i państw członkowskich oraz że na podstawie art. 45 rozporządzenia 515/97/WE informacje te są chronione obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej. Artykuł 45 ust. 1–3 rozporządzenia 515/97/WE stanowi:

„1. [...] wszelkie informacje przekazywane na podstawie niniejszego rozporządzenia mają charakter poufny, w tym dane przechowywane w CIS [systemie informacji celnej]. Są one objęte obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej i korzystają z ochrony rozszerzonej na podobne informacje zarówno na mocy prawa krajowego państw członkowskich, które je otrzymują, jak i odpowiednich przepisów mających zastosowanie do organów Wspólnoty .



W szczególności informacje, o których mowa w akapicie pierwszym, nie mogą być przekazywane osobom innym niż te w Państwach Członkowskich lub w instytucjach Wspólnoty, których funkcje wymagają od nich ich znajomości lub wykorzystania. *Nie można go również wykorzystywać do celów innych niż przewidziane w niniejszym rozporządzeniu, chyba że państwo członkowskie lub Komisja, które dostarczyły go lub wprowadziły do SIC, wyraźnie wyraziły na to zgodę, z zastrzeżeniem warunków określonych przez to państwo członkowskie lub przez Komisję oraz w zakresie, w jakim takie przekazywanie lub wykorzystywanie nie jest zakazane przepisami obowiązującymi w państwie członkowskim, w którym siedzibę ma organ otrzymujący.*

2. [...] informacje dotyczące osób fizycznych i prawnych są przekazywane na mocy niniejszego rozporządzenia wyłącznie wtedy, gdy jest to absolutnie niezbędne do zapobiegania działaniom naruszającym przepisy prawa celnego lub rolnego, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie lub wszczynania postępowań w ich sprawie.

3. *Ustępy 1 i 2 nie wykluczają wykorzystania informacji uzyskanych na mocy niniejszego rozporządzenia we wszelkich działaniach prawnych lub postępowaniach wszczętych później w związku z nieprzestrzeganiem przepisów prawa celnego lub rolnego*” (wyróżnienie moje).

46. Rzecznik zauważa, że do tej pory Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie uznawał możliwość oparcia się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów w trzech szczególnych okolicznościach, a mianowicie w procedurach kontroli pomocy państwa [11], procedurach kontroli łączenia przedsiębiorstw [12] i postępowaniach toczących się przed sądami Unii Europejskiej [13]. W wyroku w sprawie *LPN przeciwko Komisji* [14] Trybunał uznał, że takie ogólne domniemania powinny mieć również zastosowanie do etapu poprzedzającego wniesienie skargi w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Trybunał nie miał jednak jeszcze okazji zająć stanowiska w kwestii, czy możliwość powołania się na takie ogólne domniemania powinna mieć zastosowanie również do dochodzenia prowadzonego przez OLAF oraz do późniejszych postępowań krajowych opartych na ustaleniach OLAF, w tym postępowań wszczętych przez organy celne państw członkowskich po otrzymaniu informacji od OLAF.

47. O ile do Trybunału Sprawiedliwości należy rozstrzygnięcie, czy orzecznictwo w sprawie *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau* może zostać rozszerzone na dokumenty zawarte w aktach dochodzenia OLAF-u, o tyle Rzecznik jest zdania, że rozporządzenie nr 1073/99 i rozporządzenie nr 515/97 dają podstawy do ogólnego domniemania, że ujawnienie dokumentów zawartych w aktach toczącego się dochodzenia OLAF-u co do zasady naruszyłoby cel tego toczącego się dochodzenia. Podobnie jak w przypadku przepisów ograniczających dostęp do akt w ramach procedur dotyczących pomocy państwa lub kontroli połączeń, przywołane powyżej artykuły zawierają ściśle przepisy ograniczające dostęp do informacji uzyskanych przez OLAF i przekazanych państwom członkowskim w ramach dochodzenia zewnętrznego.

48. Ogólne domniemanie określone powyżej ma zastosowanie w czasie, gdy OLAF prowadzi



dochodzenie w danej sprawie.

49. W niniejszej sprawie oczywiste jest, że dochodzenie OLAF-u zostało zamknięte w dniu 14 grudnia 2009 r. W związku z tym nie może istnieć ogólne domniemanie, że ujawnienie żądanych dokumentów dotyczących konkretnej sprawy podważyłoby cel zamkniętego dochodzenia OLAF-u lub przyszłych dochodzeń OLAF-u.

50. Po zamknięciu dochodzenia OLAF przekazał jednak organom celnym państw członkowskich wszystkie swoje ustalenia i dowody na ich poparcie – w tym trzy wspólne sprawozdania z misji i załączniki, do których skarżący zwrócił się o dostęp. Na podstawie informacji przekazanych państwom członkowskim przez OLAF organy celne państw członkowskich wszczęły postępowanie w sprawie odzyskania należności celnych. Jak wskazał OLAF w odpowiedzi z dnia 13 stycznia 2012 r. na ponowny wniosek oraz w opinii z dnia 7 lutego 2012 r., w tym czasie *toczyło* się kilka postępowań w sprawie odzyskania środków na szczeblu krajowym. Ponadto powiązane postępowania odwoławcze toczyły się również przed sądami krajowymi.

51. Jak już wspomniano powyżej, wszystkie dokumenty, o dostęp do których wnioskował skarżący, stanowią kategorię dokumentów tego samego rodzaju, a mianowicie (wspólne) sprawozdania z misji zawierające wyniki dochodzenia OLAF-u w sprawie nielegalnego przywozu wyrobów włókienniczych z Bangladeszu do UE, w tym dokumenty potwierdzające (załączniki). Dokumenty te wyraźnie wchodzą w zakres „dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001. Ponadto z perspektywy krajowego postępowania w sprawie odzyskania pomocy wszystkie te dokumenty stanowią dowody w tym postępowaniu. W tym względzie Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę, że art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1073/99 wyraźnie stanowi, że sprawozdania sporządzone przez OLAF w następstwie dochodzenia (tj. określające ustalone fakty, ewentualne straty finansowe oraz ustalenia dochodzenia) „stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, *w którym ich wykorzystanie okazuje się konieczne, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak sprawozdania administracyjne sporządzone przez krajowych inspektorów administracyjnych*”. W związku z powyższym Rzecznik stwierdza, że w przedmiotowej sprawie, biorąc pod uwagę fakt, że kilka krajowych postępowań w sprawie odzyskania środków było nadal w toku, OLAF mógł oprzeć się na domniemaniu, że ujawnienie dokumentów zawartych we wspólnych sprawozdaniach z misji OLAF-u podważyłoby cel tych toczących się krajowych postępowań w sprawie odzyskania środków. W tym kontekście OLAF słusznie wskazał, że ujawnienie dokumentów mogłoby zagrozić skutecznemu wykorzystaniu dowodów w toczącym się postępowaniu w sprawie odzyskania należności celnych. W ww. wyroku w sprawie *Franchet i Byk*, do którego odniósł się również OLAF, Sąd orzekł, że udzielenie dostępu, nawet częściowego, do dokumentów przekazanych organom krajowym, które zdaniem OLAF-u wskazywały na różne nieprawidłowości, mogłoby zagrozić skutecznemu wykorzystaniu tych materiałów przez organy krajowe, biorąc pod uwagę, że osoby zaangażowane w podejrzewane nieprawidłowości mogły działać w sposób uniemożliwiający skuteczne prowadzenie różnych postępowań lub dochodzeń [15]. W niniejszej sprawie, która na szczeblu krajowym dotyczy poboru należności celnych, jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne, że ujawnienie informacji zawartych we wspólnych sprawozdaniach z misji



OLAF-u i załącznikach mogłoby zagrozić skutecznemu wykorzystaniu tych dowodów.

52. Rzecznik zauważa, że OLAF zwrócił się do organów krajowych, w ramach monitorowania finansowego, o informowanie go na bieżąco o wynikach postępowania w sprawie odzyskania środków. Widać to wyraźnie w bazie danych OWNRES OLAF-u, która zawierała przegląd trwających lub zamkniętych postępowań w 18 państwach członkowskich. Również na podstawie informacji uzyskanych od organów krajowych OLAF mógł w odpowiedzi na ponowny wniosek stwierdzić, że w niektórych państwach członkowskich nadal toczyło się kilka postępowań w sprawie odzyskania środków.

53. Zgodnie z orzecnictwem powyższe ogólne domniemanie jest wzruszalne. Do skarżącego należy zatem wykazanie, że dany dokument, o dostęp do którego wnioskował, nie jest objęty tym domniemaniem lub że istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie tego dokumentu [16]. Oczywiście jest, że osobie składającej wniosek o udzielenie dostępu trudno jest obalić takie ogólne domniemanie w odniesieniu do danego dokumentu, jeżeli osoba ta nie ma dostępu do tego dokumentu. Rzecznik Praw Obywatelskich ma jednak taką możliwość z *urzędu*. W niniejszej sprawie Rzecznik zbadał wszystkie dokumenty, o dostęp do których wnioskował skarżący, i doszedł do wniosku, że nie istnieje żaden dokument, którego ujawnienie nie naruszyłoby krajowego postępowania w sprawie odzyskania należności, ponieważ jest racjonalnie przewidywalne, a nie czysto hipotetyczne, że każdy pojedynczy dokument stanowi istotny dowód w postępowaniu w sprawie odzyskania należności. W tym względzie należy przypomnieć, że OLAF przesłał krajowym organom celnym wszystkie wspólne sprawozdania z misji (tj. wszystkie załączniki zawierające dowody potwierdzające), aby organy te mogły wszcząć postępowanie w sprawie odzyskania należności.

54. Rzecznik uważa ponadto, że ponieważ wszystkie dokumenty są w całości objęte wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia 1049/2001, OLAF słusznie stwierdził, że *nie można udzielić częściowego dostępu*.

55. OLAF słusznie stwierdził również, że *ujawnienie nie leży w nadrzędnym interesie publicznym*. Rzecznik zauważa w tym względzie, że sam skarżący nie odniósł się do nadrzędnego interesu publicznego. OLAF z *urzędu zbadał, czy istnieje taki nadrzędny interes publiczny*, i słusznie stwierdził, że nie ma elementów, które wskazywałyby na istnienie nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem dokumentów, których udostępnienia odmówiono. Po zapoznaniu się z dokumentami Rzecznik jest przekonany, że ujawnienie dokumentów nie służyłoby żadnemu interesowi publicznemu.

56. Dla pełności wyводу Rzecznik Praw Obywatelskich zauważa na podstawie kontroli, że większość załączników do sprawozdań ze wspólnych misji stanowiły *dokumenty osób trzecich* pochodzące od władz Bangladeszu, w odniesieniu do których art. 4 ust. 4 rozporządzenia 1049/2001 stanowi, że instytucja konsultuje się ze stroną trzecią w celu oceny, czy zastosowanie ma wyjątek określony w ust. 1 lub 2, chyba że jest jasne, że dokumenty te nie zostaną ujawnione. W niniejszej sprawie, na podstawie powyższych ustaleń, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że OLAF słusznie uznał, iż jest oczywiste, że ujawnienie żądanych dokumentów naruszyłoby cel dochodzenia prowadzonego przez krajowe organy celne i że w



związku z tym konsultacje z organami Bangladeszu nie były konieczne.

57. Biorąc pod uwagę ustalenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym OLAF prawidłowo stwierdził, że wszystkie dokumenty, o dostęp do których wnioskowano, były objęte wyjątkiem określonym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia, nie ma potrzeby analizowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich dwóch kolejnych wyjątków, na które powołuje się OLAF.

58. Rzecznik stwierdza, że niniejsza decyzja dotyczy sytuacji prawnej - w tym toczącego się krajowego postępowania w sprawie odzyskania środków - w momencie udzielenia przez OLAF odpowiedzi na ponowny wniosek (tj. w dniu 13 stycznia 2012 r.). Nie jest wykluczone, że wszystkie te postępowania w sprawie odzyskania pomocy zostały w międzyczasie zakończone. Rzecznik zwraca zatem uwagę, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby skarżący złożył nowy wniosek o dostęp do OLAF-u, który musiałby wówczas uwzględnić najnowsze zmiany prawne w tej sprawie, a w szczególności to, czy postępowanie na szczeblu krajowym jest nadal w toku.

B. Wnioski

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik Praw Obywatelskich zamyka ją następującym wnioskiem:

OLAF nie dopuścił się niewłaściwego administrowania.

Skarżący i OLAF zostaną poinformowani o tej decyzji.

Emily O'Reilly (piłkarz)

Sporządzono w Strasburgu dnia 11 grudnia 2013 r.

[1] Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, Dz.U. L 145, s. 43.

[2] Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. L 136, s. 1. W dniu 1 października 2013 r. rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999, Dz.U. 2013, L 248, s. 1.

[3] Wyrok z 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 *Franchet i Byk*, Zb.Orz. s.



II-2023, pkt 121–123.

[4] Sprawa T-50/00 *Dalmine Spa przeciwko Komisji*, Zb.Orz. 2004, s. II-2395, pkt 83.

[5] Rozporządzenie Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie wzajemnej pomocy między organami administracyjnymi państw członkowskich i współpracy między państwami członkowskimi a Komisją w celu zapewnienia prawidłowego stosowania przepisów prawa celnego i rolnego, Dz.U. 1997, L 82, s. 1, zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 807/2003 z dnia 14 kwietnia 2003 r. (Dz.U. 2003, L 122, s. 36) oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 766/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 218, s. 48).

[6] Zgodnie ze wspólnotowymi przepisami celnymi (art. 235 i nast.) importerzy, od których pobierane są należności celne, mogą w pewnych okolicznościach złożyć wniosek o zwrot lub umorzenie (tj. o odstąpienie od odzyskania należności celnych). Jest to znane jako „procedury *REM/REC*” (rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. L 302, s. 1). Wersja skonsolidowana jest dostępna pod adresem:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:EN:PDF>
[Link].

[7] Sąd orzekł, że „[w] przypadku aktów lub decyzji przyjętych w ramach kilkuetapowego postępowania, w szczególności gdy stanowią one zakończenie postępowania wewnętrznego, akt może co do zasady zostać poddany kontroli jedynie wtedy, gdy jest to akt określający ostatecznie stanowisko instytucji po zakończeniu tego postępowania, a nie środek tymczasowy mający na celu utorowanie drogi do wydania ostatecznej decyzji”, zob. wyrok Sądu z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawach połączonych T-391/03 i T-70/04 *Franchet i Byk przeciwko Komisji*, Zb.Orz. s. II-2023, pkt 46.

[8] W rzeczywistości przeprowadzono jedno ogólne dochodzenie OLAF-u w sprawie oszukańczego przywozu wyrobów włókienniczych z Bangladeszu, które podzielono na trzy etapy: etap 1 koncentrował się na fałszywych i nieważnych świadectwach pochodzenia na formularzu A przedłożonych do przywozu do Zjednoczonego Królestwa i Danii; etap 2 koncentrował się na fałszywych świadectwach pochodzenia na formularzu A (które nigdy nie zostały wydane przez EPB); oraz etap 3 skoncentrowany na autentycznych, ale nieprawidłowych świadectwach pochodzenia na formularzu A wydanych na podstawie nieprawdziwych i wprowadzających w błąd informacji.

[9] Sprawa T-403/05 *MyTravel Group plc przeciwko Komisji*, Zb.Orz. 2008, s. II-2027, pkt 98.

[10] Sprawy połączone C-39/05 P i C-52/05 P *Szwecja i Turco przeciwko Radzie*, Zb.Orz. 2008, s. I-4723, pkt 50; Wyrok z 2010 r. w sprawie C-139/07 P *Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, Zb.Orz. s. I-5885, pkt 54.



[11] Zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau.

[12] Zob. sprawa C-404/10 P Komisja przeciwko Éditions Odile Jacob, wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 116; Sprawa C-477/10 P Komisja przeciwko Agrofert Holding, wyrok z dnia 28 czerwca 2012 r., dotychczas nieopublikowany w Zbiorze.

[13] Zob. sprawy połączone C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i Oth ers przeciwko API i Komisji [2010] Zb.Orz. I-8533.

[14] Wyrok z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawach połączonych C-514/11 P i C-605/11 P LPN i Finlandia przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze.

[15] Sprawy połączone T-391/03 i T-70/04 Franchet i Byk, cytowane powyżej, pkt 121-122.

[16] Zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Technische Glaswerke Ilmenau, pkt 62; Sprawa C-477/10 P Komisja przeciwko Agrofert Holding, przywołana powyżej, pkt 68.