



---

# Publiczny dostęp do dokumentów 2016

---

Roczne sprawozdanie  
Parlamentu Europejskiego

---

## WPROWADZENIE

Od dnia 3 grudnia 2001 r. Parlament, Rada i Komisja stosują rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do ich dokumentów.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia: „Każda instytucja opublikuje corocznie sprawozdanie za poprzedni rok wyszczególniające liczbę przypadków, w których instytucja odmówiła prawa dostępu do dokumentów, przyczyny takich odmów oraz liczbę dokumentów sensorywnych nieujętych w rejestrze.”

Zgodnie z art. 116 ust. 6 Regulaminu Parlamentu Prezydium przyjmuje coroczne sprawozdanie, o którym mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

## METODYKA

Roczne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego za 2016 r. zostało sporządzone przy wykorzystaniu następującej metodyki:

- dane liczbowe dotyczące dokumentów przeglądanych i zamawianych odnoszą się wyłącznie do określonych dokumentów;
- wnioski o bardzo dużą lub nieokreśloną liczbę dokumentów, których instytucja nie była w stanie zidentyfikować, nie są odzwierciedlone w statystykach dotyczących zamawianych dokumentów;
- dane liczbowe dotyczące wniosków o dostęp do dokumentów uwzględniają oba rodzaje wniosków: zarówno o określoną, jak i nieokreśloną liczbę dokumentów;
- decyzje w sprawie udzielenia częściowego dostępu liczone są jako odpowiedzi pozytywne;
- ponowne wnioski mogą odnosić się do pierwotnych decyzji w sprawie odmowy dostępu lub przyznania częściowego dostępu;
- rok ponownego wniosku określa się na podstawie dnia zarejestrowania odnośnego wniosku pierwotnego.

## SPIS TREŚCI

<i>Streszczenie</i> .....	4
<i>ROZDZIAŁ I Wdrażanie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w 2016 r.</i> .....	5
A) Zawartość publicznego rejestru dokumentów Parlamentu.....	5
B) Dane liczbowe dotyczące dokumentów przeglądanych i zamawianych .....	6
B.1) Dokumenty bezpośrednio przeglądane .....	6
B.2) Dokumenty, o które wnioskowano za pośrednictwem formularza internetowego lub poczty elektronicznej.....	7
C) Dane liczbowe dotyczące wniosków .....	8
D) Profil wnioskodawców .....	11
<i>ROZDZIAŁ II Tendencje i kwestie szczegółowe</i> .....	13
A) Finansowanie europejskich partii politycznych i fundacji .....	13
B) Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów związanych ze zwrotem kosztów i diet posłów.....	15
C) Wnioski dotyczące nieokreślonej liczby dokumentów .....	16
<i>ROZDZIAŁ III Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i orzecznictwo</i> .....	19
1. Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich o zamknięciu skargi 1189/2016/JN .....	19
2. Kontrola sądowa.....	19
<i>Uwagi końcowe</i> .....	21

# Roczne sprawozdanie Parlamentu Europejskiego na temat publicznego dostępu do dokumentów – 2016 r. (art. 17 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001)

## **Streszczenie**

### *Dane liczbowe*

- Liczba odniesień do dokumentów w rejestrze publicznym wciąż rośnie. Do dnia 31 grudnia 2016 r. baza danych rejestru zawierała 647 903 odniesień, przy czym na koniec roku poprzedzającego liczba ta wyniosła 606 256.
- W 2016 r. użytkownicy strony internetowej rejestru publicznego Parlamentu uzyskali bezpośredni dostęp do 118 980 dokumentów. Liczba dokumentów, do których uzyskano dostęp za pośrednictwem innych platform, przekroczyła milion. W tym samym okresie za pośrednictwem formularza internetowego lub poczty elektronicznej do Parlamentu wpłynęło 499 wniosków dotyczących 802 konkretnych dokumentów, co oznacza wzrost o 7 % w porównaniu z rokiem 2015.
- Z tych 499 wniosków 136 dotyczyło dokumentów, które nie były wcześniej ujawniane publicznie.
- Ogólny wskaźnik pozytywnych odpowiedzi w 2016 r. przekroczył 95 %.
- Parlament odmówił dostępu do dokumentów w 23 przypadkach – były to głównie wnioski o dokumenty dotyczące posłów.

### *Tendencje*

- W 2016 r. liczba wniosków dotyczących bardzo dużej lub nieokreślonej liczby dokumentów (wnioski złożone w odniesieniu do „wszystkich dokumentów związanych z [daną sprawą]”, „wszystkich dokumentów zawierających informacje o [określonej tematyce]”, dokumentów obejmujących pewien okres itp.) wzrosła w stosunku do poprzedniego roku o 31 %. Jest to istotny wzrost, jednak nie tak gwałtowny jak w latach 2014–2015, kiedy to liczba takich wniosków wzrosła trzykrotnie.
- Jeżeli chodzi o tendencje, w 2016 r. odnotowano szczególne zainteresowanie wnioskodawców dokumentami dotyczącymi finansowania europejskich partii politycznych, zwrotu kosztów i diet poselskich, a także działalności posłów ze Zjednoczonego Królestwa w okresie referendum dotyczącego członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej. Na wysokim poziomie utrzymało się zainteresowanie opinii publicznej dokumentami dotyczącymi negocjacji prowadzonych z myślą o osiągnięciu wczesnego porozumienia w ramach procedury ustawodawczej.
- W 2016 r. wpłynęły trzy ponowne wnioski, przez co ich wskaźnik utrzymał się na stosunkowo niskim poziomie.

## ROZDZIAŁ I

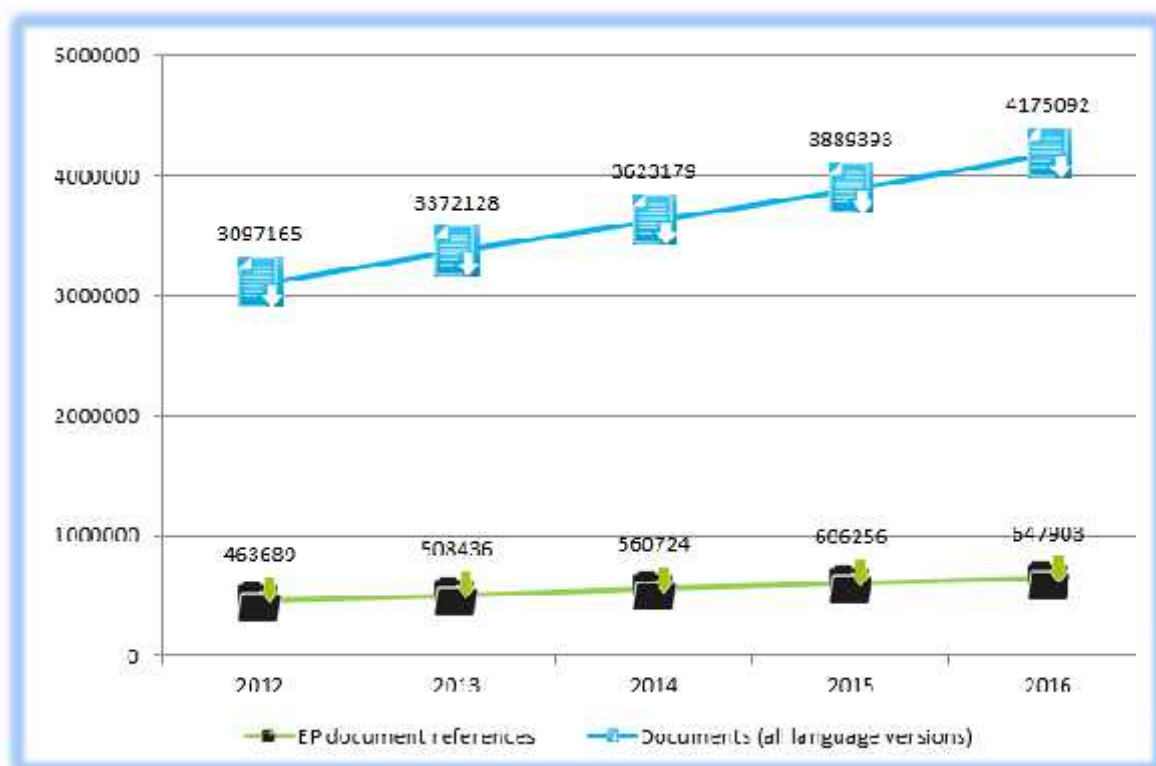
### Wdrażanie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w 2016 r.

#### A) Zawartość publicznego rejestru dokumentów Parlamentu

Publiczny rejestr dokumentów Parlamentu został ustanowiony w 2002 r. w celu zwiększenia przejrzystości i zapewnienia obywatelom łatwiejszego dostępu do dokumentów instytucji zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001. Rejestr zawiera głównie odniesienia do dokumentów ustawodawczych. Jednak w miarę możliwości bezpośrednio udostępniane są również dokumenty innych kategorii.

Liczba odniesień do dokumentów rośnie każdego roku. Do dnia 31 grudnia 2016 r. ich liczba w bazie danych rejestru w stosunku do roku poprzedniego wzrosła o 7 % i wyniosła 647 903 (liczba dokumentów ogółem przy uwzględnieniu różnych wersji językowych wyniosła 4 175 092). Rejestr publiczny nie zawiera dokumentów sensytywnych w rozumieniu art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

(Rys. 1) **Rozwój publicznego rejestru dokumentów Parlamentu**



## **B) Dane liczbowe dotyczące dokumentów przeglądanych i zamawianych<sup>1</sup>**

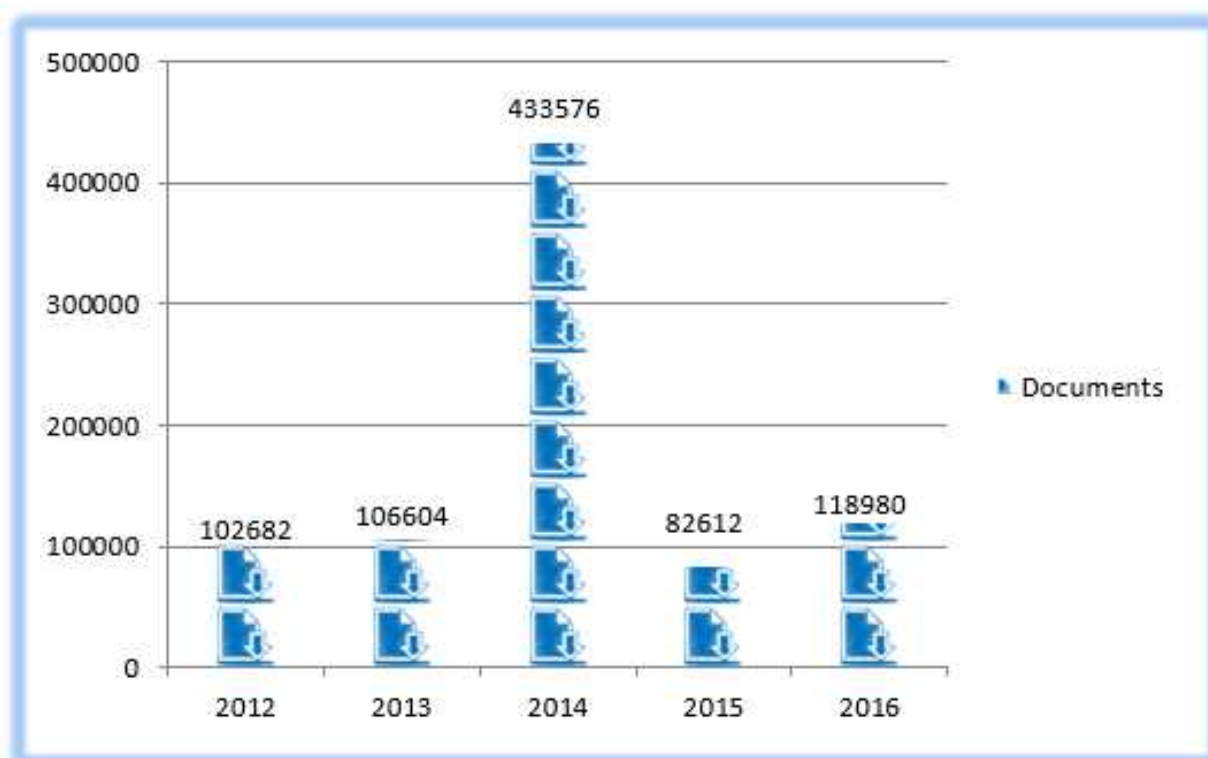
Zgodnie z art. 12 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, który stanowi, że w możliwie największym zakresie instytucje udostępniają dokumenty bezpośrednio, 95 % dokumentów w rejestrze publicznym dokumentów Parlamentu można bezpośrednio pobierać ze strony internetowej<sup>2</sup>. Dokumenty, do których nie ma bezpośredniego dostępu, można zamówić, wypełniając formularz elektroniczny<sup>3</sup> lub za pośrednictwem poczty elektronicznej.

### **B.1) Dokumenty bezpośrednio przeglądane**

W 2016 r. bezpośrednio na stronie internetowej rejestru publicznego Parlamentu przejrano 118 980 dokumentów. Liczba ta nie obejmuje liczby dokumentów przejranych za pośrednictwem innych platform powiązanych z bazą danych rejestru, w tym stron internetowych komisji parlamentarnych i ośrodków analitycznych Parlamentu.

Najczęściej przeglądany dokumentami na stronie internetowej rejestru publicznego Parlamentu były (w porządku malejącym): pytania wymagające odpowiedzi na piśmie (22,4 %), odpowiedzi na pytania (20,9 %), teksty przyjęte (6,2 %), dokumenty otrzymane od Komisji Europejskiej (2,4 %).

(Rys. 2) **Liczba dokumentów przeglądanych na stronie internetowej publicznego rejestru dokumentów**



<sup>1</sup> Dane te odnoszą się wyłącznie do określonych dokumentów.

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simpleSearchHome.htm?language=PL>

<sup>3</sup> <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/form.htm?language=PL>  
PE605.750/BUR/ANN.

## **B.2) Dokumenty, o które wnioskowano za pośrednictwem formularza internetowego lub poczty elektronicznej**

W 2016 r. liczba określonych dokumentów, o dostęp do których zwrócono się do Parlamentu za pośrednictwem formularza internetowego lub poczty elektronicznej, wyniosła 802. Oznacza to wzrost o 7 % w stosunku do liczby określonych dokumentów, o które wnioskowano w poprzednim roku.

Podobnie jak w poprzednich latach liczba ta nie uwzględnia wniosków o dostęp do nieokreślonej liczby dokumentów, czyli wniosków o dostęp do „wszystkich dokumentów związanych z [daną sprawą]”, „wszystkich dokumentów zawierających informacje o [określonej tematyce]” itp. Dokumenty, które były przedmiotem takich wniosków, nie mogą być zliczane do celów statystycznych.

(Rys. 3) **Liczba określonych dokumentów, o które wnioskowano za pośrednictwem formularza internetowego lub poczty elektronicznej**



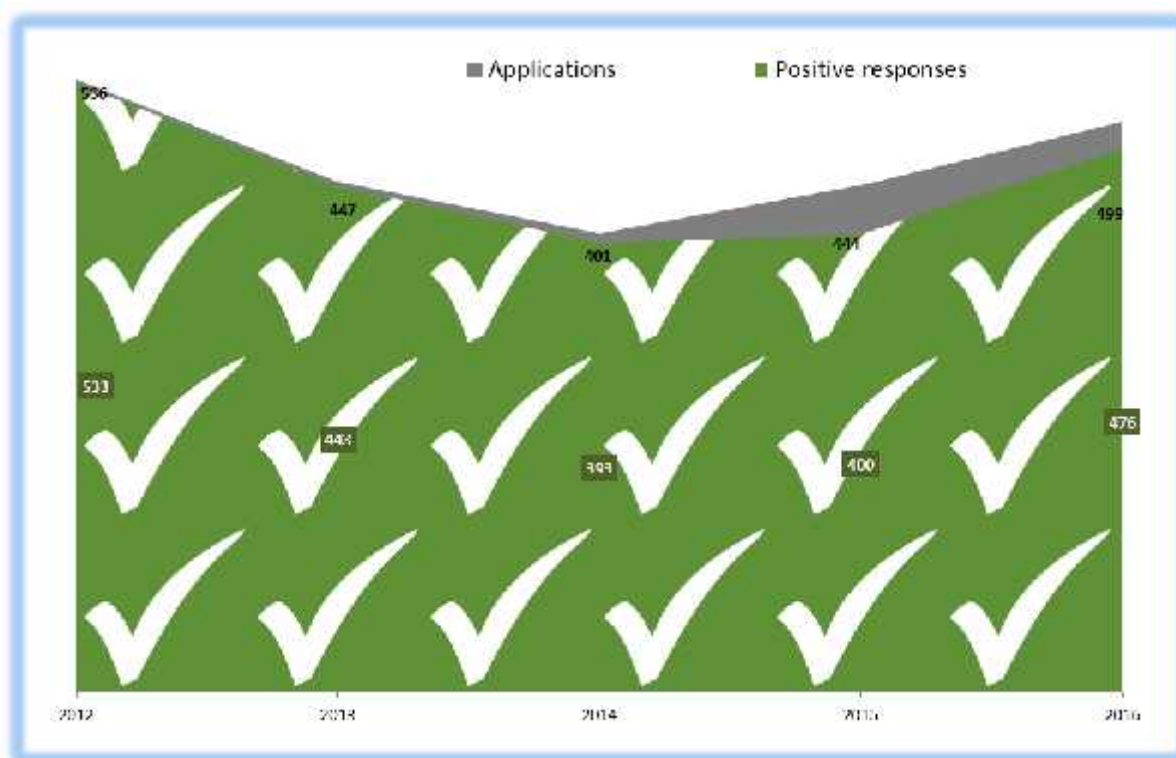
### C) Dane liczbowe dotyczące wniosków

W 2016 r. za pośrednictwem formularza internetowego lub poczty elektronicznej do Parlamentu wpłynęło 499 wniosków. 345 z nich dotyczyło określonych dokumentów, natomiast 147 dotyczyło nieokreślonej liczby dokumentów, a 7 odnosiło się do konsultacji międzyinstytucjonalnych i zostało złożonych na mocy protokołu ustaleń<sup>4</sup>.

Warto podkreślić, że liczba wniosków dotyczących nieokreślonej liczby dokumentów wzrosła o 31 % w porównaniu z 2015 r. Prawie 30 % wszystkich wniosków otrzymanych w 2016 r. dotyczyło dostępu do „wszystkich dokumentów związanych z [daną sprawą]” lub „wszystkich dokumentów zawierających informacje o [określonej tematyce]”.

Z 499 wniosków otrzymanych w 2016 r. Parlament rozpatrzył pozytywnie 476, a w ośmiu przypadkach przyznał częściowy dostęp do wnioskowanych dokumentów.

(Rys. 4) Liczba wniosków i odpowiedzi pozytywnych



Ponadto 136 z 499 wniosków otrzymanych w 2016 r. dotyczyło dokumentów, które nie były wcześniej ujawniane publicznie.

Większość wniosków o wcześniej nieujawniane dokumenty dotyczyła finansowania europejskich partii politycznych i grup politycznych w Parlamencie (20 %), dokumentów

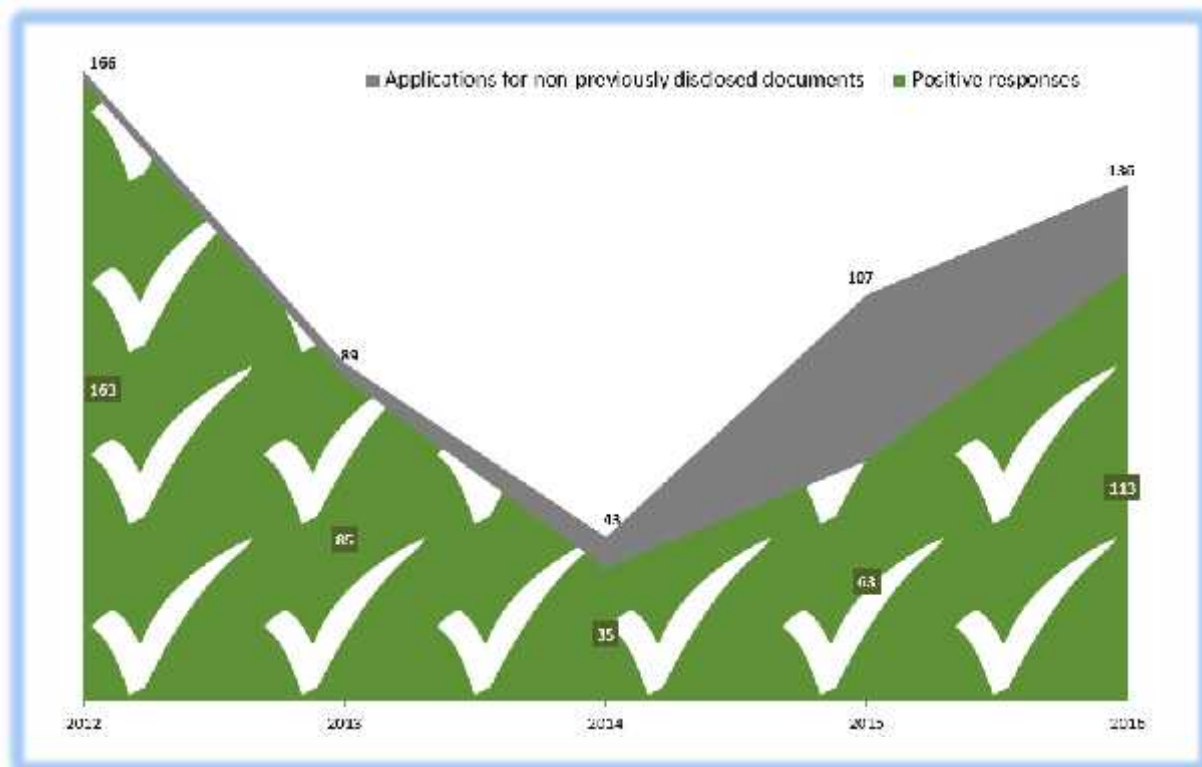
<sup>4</sup> Protokół ustaleń między służbami Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji podpisany w dniu 9 lipca 2002 r. i dotyczący stosowania art. 4 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.



poselskich (18 %), organów politycznych (17 %), administracji Parlamentu i zamówień publicznych (16 %), opinii prawnych (6 %) i dokumentów z posiedzeń trójstronnych (5 %).

W 2016 r. Parlament rozpatrzył pozytywnie 113 ze 136 wniosków w sprawie wcześniej nieujawnianych dokumentów.

(Rys. 5) **Liczba wniosków o wcześniej nieujawnione dokumenty i liczba odpowiedzi pozytywnych**



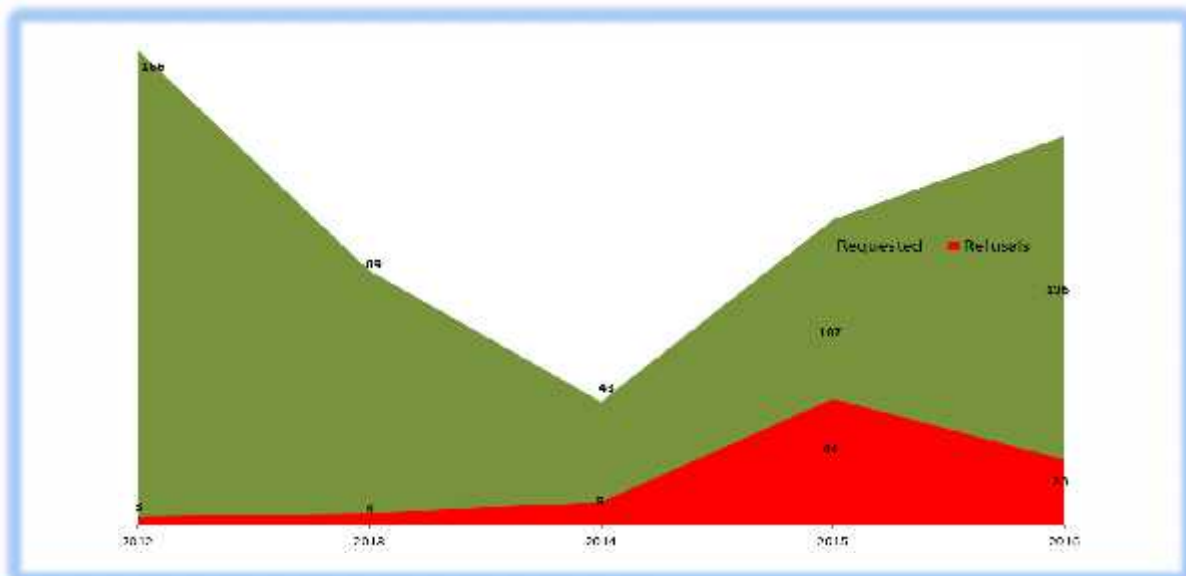
W 2016 r. na mocy decyzji właściwego organu Parlament odmówił dostępu publicznego do dokumentów w 23 przypadkach.

W związku z odmową na pierwszym etapie przedłożone zostały trzy ponowne wnioski<sup>5</sup>. W tych trzech przypadkach Parlament potwierdził swoje początkowe stanowisko.

12 z 23 odpowiedzi odmownych dotyczyło dokumentów odnoszących się do posłów, cztery odpowiedzi odmowne dotyczyły finansowania partii politycznych, a pozostałe odpowiednio toczącego się postępowania sądowego w sprawie posiedzeń trójstronnych, kwestii związanych z zamówieniami publicznymi (dwa wnioski), bezpieczeństwa systemów IT Parlamentu (dwa wnioski), opinii prawnej Wydziału Prawnego i dokumentu Komisji będącego w posiadaniu Parlamentu.

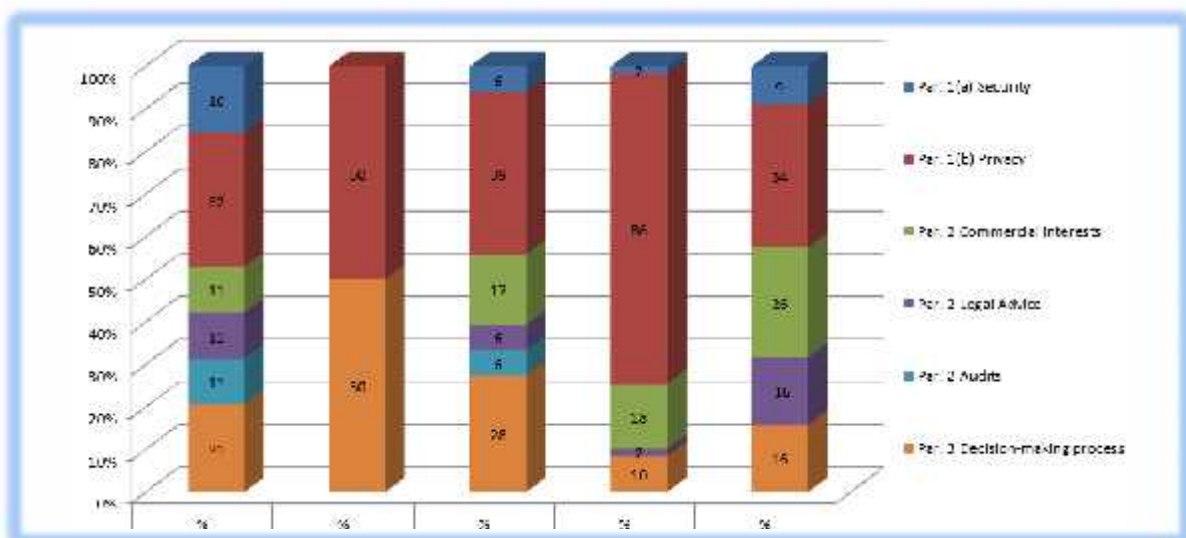
<sup>5</sup> Ponowne wnioski mogą odnosić się do całkowitej lub częściowej odmowy dostępu (art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001).

(Rys. 6) Liczba wniosków o wcześniej nieujawnione dokumenty i liczba odpowiedzi odmownych



Podobnie jak w 2015 r. odpowiedzi odmowne w 2016 r. bazowały zasadniczo na konieczności ochrony prywatności i integralności osób (art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001), interesów handlowych osób fizycznych lub prawnych (art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001), procesów decyzyjnych instytucji (art. 4 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001) oraz opinii prawnych (art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001).

(Rys. 7) Wskaźnik odwoływania się do wyjątków na mocy art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001



Podsumowując, wskaźnik pozytywnie rozpatrzonych przez Parlament wniosków utrzymywał się w 2016 r. na wysokim poziomie, przy czym ogólny wskaźnik pozytywnych odpowiedzi wyniósł około 95 %, a wskaźnik pozytywnych odpowiedzi dotyczących nieujawnianych wcześniej dokumentów – 83 %.

#### D) Profil wnioskodawców<sup>6</sup>

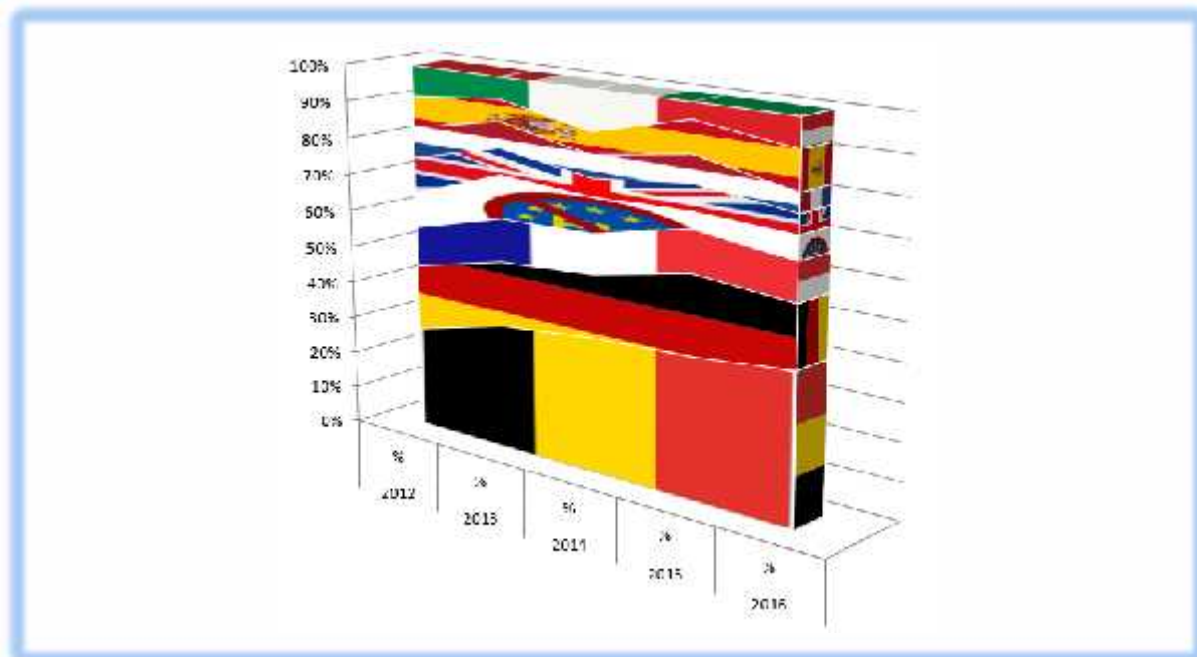
Nauczyciele akademicki i badacze nadal stanowią największą grupę wnioskujących – ponad 50 % wniosków pochodzi od tej kategorii wnioskodawców, kolejną grupą jest sektor biznesu, organizacje działające na rzecz ochrony środowiska i inni przedstawiciele grup interesu, którzy łącznie składają ok. 15 % wniosków. W 2016 r. znaczna liczba wniosków wpłynęła od dziennikarzy (7 %), którzy stanowią największą grupę wnioskujących w przypadku nieujawnianych wcześniej dokumentów, natomiast odsetek wniosków pochodzących od prawników utrzymywał się na stałym poziomie ok. 10 %.

W 2016 r. odnotowano podobny rozkład pochodzenia geograficznego wnioskodawców (według państw członkowskich) jak w latach poprzednich. Około 32 % wnioskujących pochodziło z Belgii, a w dalszej kolejności (w porządku malejącym) z Niemiec (13 %), Francji (8 %), Hiszpanii (8 %) i Włoch (6 %). Liczba wnioskujących z państw trzecich stanowiła około 5,3 % liczby ogółem.

W 2016 r. podobnie jak w poprzednim roku językiem najczęściej wykorzystywanym przez wnioskujących był język angielski (58 %), a w dalszej kolejności niemiecki (12 %), francuski (11 %) oraz hiszpański (4 %).

(Rys. 8) **Profil wnioskodawców zwracających się o dostęp do dokumentów w 2016 r.**<sup>7</sup>

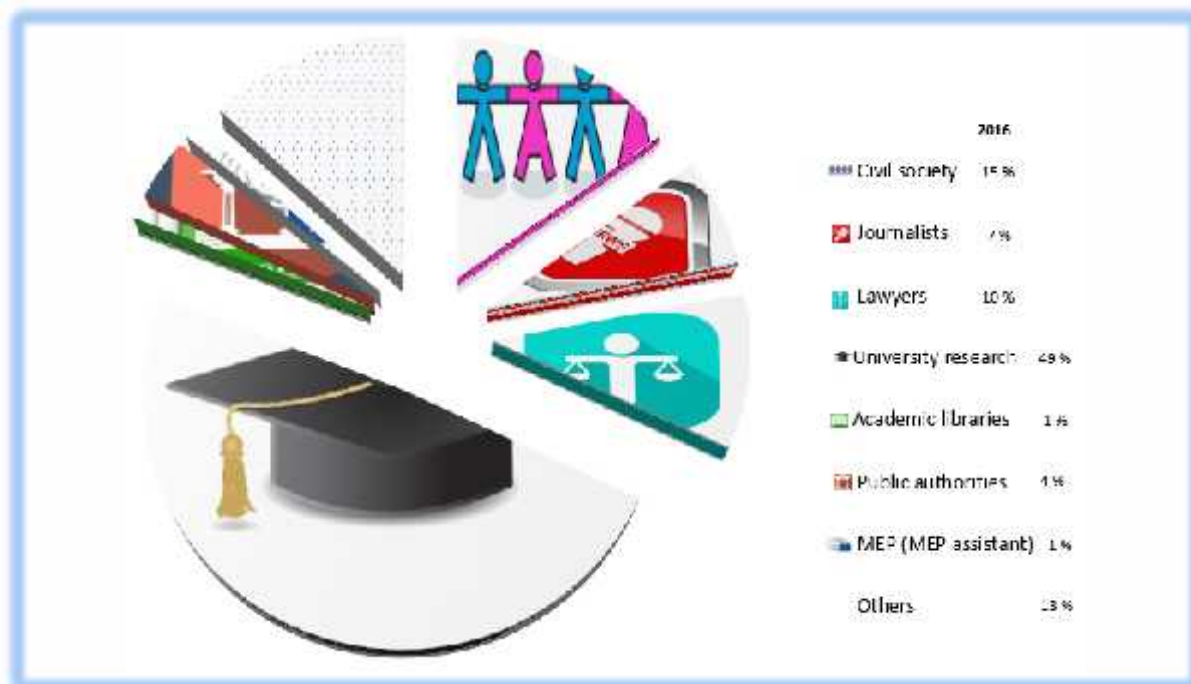
(Rys. 8a) **Obywatelstwo**



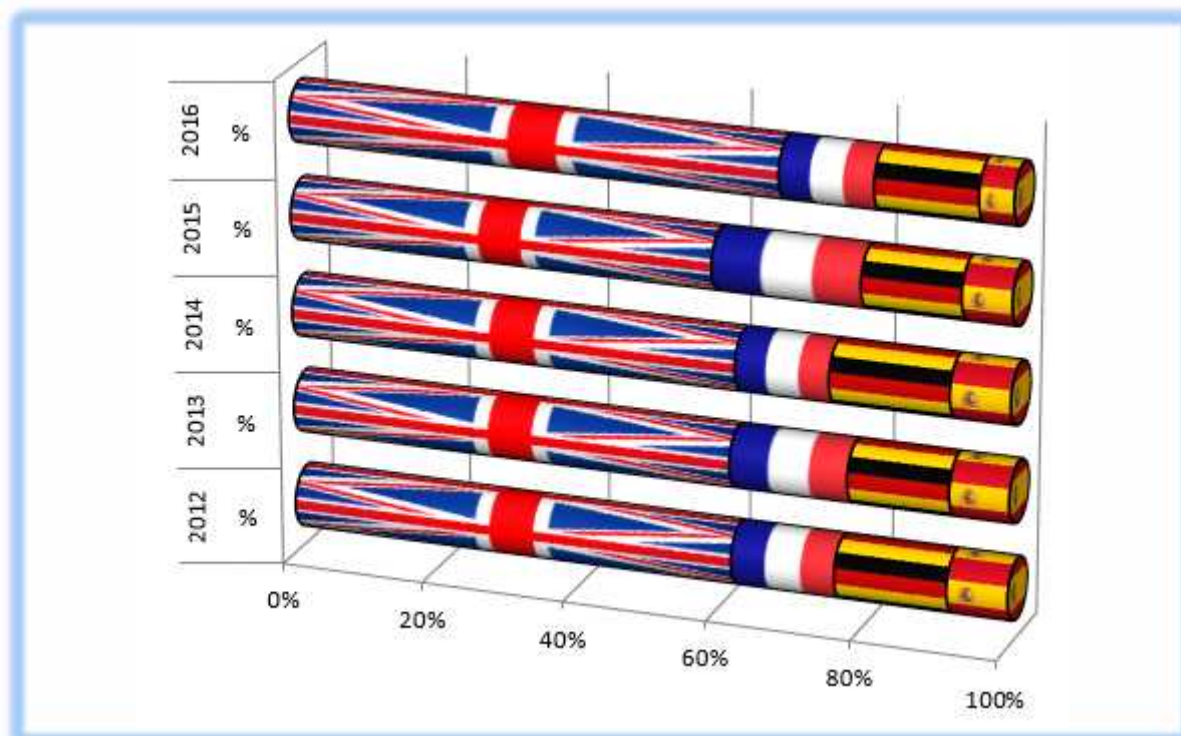
<sup>6</sup> Dane o profilu wnioskodawców gromadzone są na podstawie informacji dostarczanych przez wnioskodawców w składanych wnioskach. Jednak rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 nie wymaga od wnioskodawców podawania informacji o ich tożsamości, a pewna liczba wnioskodawców postanowiła nie podawać wykonywanego zawodu. Dzieje się tak szczególnie w przypadku wniosków przesyłanych za pośrednictwem poczty elektronicznej.

<sup>7</sup> © rysunków w wykresach: salem / Fotolia - kebox / Fotolia - Pekchar / Fotolia - DIDEM HIZAR / Fotolia - Claudio Divizia / Fotolia - ravenka / Fotolia - photolars / Fotolia - Becky Stares / Fotolia - Sylvie Bouchard / Fotolia - atScene / Fotolia - Seraphim Vector / Fotolia - valentint / Fotolia - quka / Fotolia - Gstudio Group / Fotolia - mostafa fawzy / Fotolia - BERLINSTOCK / Fotolia - Double-J Design - Unia Europejska.

(Rys. 8b) Zawód



(Rys. 8c) Język



---

## ROZDZIAŁ II

### *Tendencje i kwestie szczegółowe*

---

W 2016 r. odnotowano szczególnie wysokie zainteresowanie dziennikarzy i ogółu obywateli uzyskaniem dostępu do dokumentów Parlamentu dotyczących finansowania europejskich partii politycznych i fundacji, a także zwrotu kosztów i diet posłów. W tym samym roku zanotowano także bezprecedensową liczbę wniosków o dostęp do bardzo dużej lub nieokreślonej liczby dokumentów.

#### **A) Finansowanie europejskich partii politycznych i fundacji**

Na przestrzeni lat liczba wniosków dotyczących dokumentów związanych z finansowaniem europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych znacznie wzrosła, ponieważ społeczeństwo w coraz większym stopniu zdaje sobie sprawę z istnienia tych organizacji i istotnej roli, jaką Parlament odgrywa w zakresie zarządzania nimi. Jeśli chodzi o wnioski o wcześniej nieujawnione dokumenty, które stanowią 20 % ogólnej liczby wniosków, w 2016 r. największą popularnością cieszyła się kwestia finansowania partii politycznych i fundacji. Przyczyniły się do tego zapewne zarzuty dotyczące niewłaściwego wykorzystania w przeszłości środków finansowych przez kilka partii i fundacji, a także przyjęcie stosunkowo niedawno nowych przepisów w tym zakresie.

Dokumenty w sprawie finansowania partii politycznych i fundacji to przede wszystkim dokumenty, które Parlament otrzymuje lub sporządza zgodnie z przepisami dotyczącymi tej kwestii. W rozporządzeniu (WE) nr 2004/2003<sup>8</sup> ustanowiono przepisy, na podstawie których organizacje mogą uzyskać status europejskiej partii politycznej lub fundacji i mogą otrzymać wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej. Rozporządzenie to przestanie obowiązywać wraz z zamknięciem roku budżetowego 2016 i zostanie zastąpione rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 1141/2014<sup>9</sup>. Ponadto obowiązuje także decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 29 marca 2004 r.<sup>10</sup> określająca procedurę, zgodnie z którą Parlament zarządza rzeczywistym finansowaniem partii i fundacji.

Trzy rodzaje wniosków o dostęp do dokumentów dotyczących finansowania partii politycznych i fundacji warte omówienia w niniejszym sprawozdaniu obejmują wnioski o: dostęp do dokumentów opublikowanych na stronie internetowej Parlamentu poświęconej europejskim partiom politycznym i fundacjom, dostęp do wniosków o udzielenie dotacji, złożonych przez partie polityczne i fundacje, oraz dostęp do komunikatów dla Prezydium w sprawie finansowania partii politycznych.

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.U. L 297 z 15.11.2003, s. 1–4).

<sup>9</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1141/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie statutu i finansowania europejskich partii politycznych i europejskich fundacji politycznych (Dz.U. C 63 z 4.3.2014, s. 1–34).

<sup>10</sup> Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 29 marca 2004 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze do rozporządzenia (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.U. C 63 z 4.3.2014, s. 1–34).

## *Strona internetowa Parlamentu poświęcona finansowaniu europejskich partii politycznych i fundacji*

Na mocy art. 9a rozporządzenia (WE) nr 2004/2003 Parlament jest zobowiązany do opublikowania rocznego sprawozdania zawierającego tabelę kwot wypłaconych każdej europejskiej partii i fundacji, a także sprawozdania Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania tego rozporządzenia oraz przepisów dotyczących jego wdrażania. Zgodnie z tym artykułem dokumenty te są zamieszczane na specjalnej stronie internetowej<sup>11</sup>. Dla zwiększenia przejrzystości Parlament wykracza jednak poza te zobowiązania prawne i publikuje specjalną wersję sprawozdań końcowych partii i fundacji. Opublikowana wersja takich sprawozdań końcowych obejmuje końcowe sprawozdanie finansowe rzeczywiście poniesionych kosztów kwalifikowalnych zgodnie ze strukturą projektu budżetu, pełne zestawienie dochodów i wydatków odpowiadających zapisom księgowym za okres przysługiwania prawa do zwrotu wydatków objęty decyzją o przyznaniu dotacji oraz sprawozdanie z zewnętrznego badania sprawozdania finansowego, przeprowadzonego przez niezależnego kontrolera, potwierdzające, że dotacja została wykorzystana zgodnie z przepisami.

Niemniej jednak w 2016 r. znaczna liczba wnioskodawców złożyła wnioski o publiczny dostęp do tych właśnie dokumentów. Może to być spowodowane tym, że wnioskodawcy nie wiedzą o istnieniu strony internetowej, bądź też tym, że wyszukiwanie informacji na interesujących ich temat zajmuje zbyt dużo czasu. W tych przypadkach w odpowiedzi na wnioski Parlament zazwyczaj odsyłał wnioskodawców do strony internetowej i przekazywał im linki do wymaganych dokumentów.

### *Dostęp do wniosków o udzielenie dotacji*

Aby otrzymać finansowanie z budżetu Unii Europejskiej mające na celu sfinansowanie działalności partii politycznych i fundacji w trakcie roku budżetowego, partie polityczne i fundacje muszą wystąpić z wnioskiem o udzielenie dotacji przed rozpoczęciem tego roku budżetowego. W swoich wnioskach organizacje muszą wykazać, że spełniają kryteria kwalifikowalności, o których mowa w rozporządzeniu (WE) nr 2004/2003, a przede wszystkim muszą określić swoje plany na przyszły rok budżetowy, w tym swoje cele polityczne i planowane działania.

Wnioski o udzielenie dotacji zawierają tak szczegółowe dane i poufne informacje, że w przypadku wniosku o udzielenie dostępu do takich dokumentów zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001, Parlament zazwyczaj uznaje, że nie może ich ujawnić, ponieważ zagroziłoby to osiągnięciu głównych celów i działalności organizacji. W konsekwencji Parlament musi odmówić dostępu do wniosków o udzielenie dotacji, aby chronić interesy handlowe partii lub fundacji zgodnie z art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

### *Wnioski o udzielenie dostępu do komunikatów skierowanych przez Sekretarza Generalnego do Prezydium*

---

<sup>11</sup> <http://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/pl/20150201PVL00101/Partie-i-fundacje-polityczne>  
PE605.750/BUR/ANN.

Na początku każdego roku budżetowego wnioski europejskich partii politycznych i fundacji o udzielenie dotacji są oceniane przez odpowiednie służby Parlamentu Europejskiego. Zestawienie tych ocen przedstawia Sekretarz Generalny w komunikacie w sprawie przyznania dotacji. Komunikat ten otrzymuje Prezydium i podejmuje decyzję o wstępnej kwocie dotacji dla poszczególnych partii i fundacji, które uznano za spełniające kryteria kwalifikowalności. Podobnie po zakończeniu roku budżetowego partie i fundacje przedkładają Parlamentowi sprawozdanie końcowe na temat wykorzystania wstępnej kwoty dotacji. Zestawienie tych sprawozdań przedstawia się w komunikacie dla Prezydium i na tej podstawie podejmowana jest decyzja o ostatecznej kwocie dotacji.

W 2016 r. do Parlamentu wpłynęło wiele wniosków o udzielenie dostępu do tych komunikatów, zarówno w odniesieniu do roku budżetowego 2016, jak i do poprzednich lat budżetowych. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001 publicznego dostępu do komunikatów udzielono lub odmówiono, rozpatrując każdy przypadek z osobna, stosownie do treści komunikatów, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem. Komunikaty te mogą zawierać uwagi natury prawnej dotyczące stosowania przepisów o finansowaniu europejskich partii politycznych i fundacji. Ponadto do obowiązków Sekretarza Generalnego należy pomaganie Prezydium w wykonywaniu jego zadań oraz udzielanie mu porad i pełnych informacji o kontekście decyzji podejmowanych przez Prezydium. Udzielenia dostępu do komunikatu odmawiano zatem wtedy, gdy Parlament uznał, że ujawnienie komunikatu dla Prezydium może zagrozić zdolności instytucji do zasięgnięcia porad prawnych od jej służb lub poważnie zaszkodzić procesowi podejmowania decyzji przez instytucję.

### ***B) Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów związanych ze zwrotem kosztów i diet posłów***

W 2016 r. nadal obserwowano wzrost liczby wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących posłów. Do tej kategorii należało około 18 % wszystkich wniosków o dostęp do wcześniej nieujawnionych dokumentów. Większość tych wniosków dotyczyła zwrotu kosztów i diet posłów. Celem wnioskodawców zainteresowanych dostępem do tych dokumentów jest najczęściej zapewnienie publicznej kontroli nad wydatkowaniem środków publicznych, ujawnienie ewentualnych nieprawidłowości finansowych, a także wniesienie wkładu w debatę publiczną na temat funkcjonowania Parlamentu. Pozostałe wnioski dotyczyły dokumentów związanych z działalnością polityczną posłów.

#### *Praktyki przyjęte w Parlamencie*

Rozpatrując wnioski o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących posłów, Parlament często stosuje przepisy art. 116 ust. 2 Regulaminu oraz art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie ochrony prywatności. Parlament uwzględnia również wytyczne Prezydium z dnia 20 lutego 2008 r. sporządzone w oparciu o najlepsze praktyki stosowane w parlamentach państw członkowskich.

Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów ma zastosowanie przede wszystkim do dokumentów będących w posiadaniu trzech głównych instytucji Unii Europejskiej: Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego. Parlament uważa, że

co do zasady istnieje naturalny rozdział między posłami wybranymi w wyborach i samą instytucją.

Zgodnie z tą zasadą art. 116 ust. 2 Regulaminu stanowi, że z punktu widzenia dostępu do dokumentów dokumenty sporządzone przez posłów stanowią dokumenty Parlamentu tylko wtedy, gdy zostały przedłożone zgodnie z Regulaminem. Oznacza to, że za dokumenty Parlamentu nie można uznać prywatnych dokumentów posłów, w tym korespondencji e-mailowej, kalendarzy prac, pism sporządzanych lub otrzymywanych przez posłów czy też notatek wewnętrznych, dlatego Parlament nie może udzielić dostępu do takich dokumentów, ponieważ nie są one w posiadaniu instytucji i nie są objęte zakresem rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

Niemniej jednak znaczna część dokumentów, których dotyczą wnioski o udzielenie dostępu, a które są związane z posłami do Parlamentu, to w gruncie rzeczy dokumenty Parlamentu, gdyż zostały mu przedłożone lub przezeń wydane. W takich przypadkach przy podejmowaniu decyzji o ujawnieniu dokumentu Parlament zwraca szczególną uwagę na ochronę prywatności i nienaruszalności posłów. Większość dokumentów, których dotyczą wnioski odnoszące się do wydatków i diet, zawiera informacje o charakterze prywatnym i poufnym. Z reguły, jeżeli wnioskodawcy nie wykażą konieczności otrzymania danych osobowych zgodnie z art. 8 rozporządzenia (WE) nr 45/2001<sup>12</sup>, Parlament odmawia dostępu do dokumentu z przyczyn dotyczących ochrony prywatności i nienaruszalności, zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

W 2016 r. Parlament odpowiedział na wszystkie wnioski o udzielenie dostępu do informacji o dietach posłów na podstawie jednego lub obu wymienionych przepisów.

Podejście Parlamentu do udzielania dostępu do dokumentów jest zgodne z wytycznymi przyjętymi przez Prezydium w dniu 20 lutego 2008 r. na podstawie najlepszych praktyk stosowanych w parlamentach narodowych. Zgodnie z tymi wytycznymi szczegółowe zestawienia kwot wypłacanych rzeczywiście poszczególnym posłom nie są podawane do wiadomości publicznej, natomiast posłowie mogą sami zdecydować o ujawnieniu informacji, które chcą przekazać opinii publicznej.

#### *Referendum w sprawie członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej*

Przed referendum w sprawie członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej Parlament otrzymał kilka wniosków o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących wydatków i diet posłów brytyjskich, a dokładniej mówiąc – posłów z partii UKIP. Wnioski te zostały rozpatrzone przez Parlament tak samo jak podobne wnioski niezwiązane z referendum.

#### **C) Wnioski dotyczące nieokreślonej liczby dokumentów**

Jak już wspomniano w sprawozdaniu za 2015 r., w ostatnich latach odnotowano wzrost liczby wniosków o dostęp do dużej lub nieokreślonej liczby dokumentów, np. do „wszystkich dokumentów związanych z [daną sprawą]” czy „wszystkich dokumentów zawierających

---

<sup>12</sup> Rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1–22.



informacje na [określony temat]”. W 2015 r. liczba wniosków dotyczących nieokreślonej liczby dokumentów wzrosła dramatycznie i trzykrotnie przekroczyła liczbę z 2014 r.: stanowiła ona 25 % wszystkich złożonych w tym roku wniosków o dostęp do dokumentów. Łączna liczba takich wniosków w 2016 r. wzrosła o 31 % w stosunku do 2015 r.

Wnioski te są często kierowane za pośrednictwem publicznych portali internetowych, takich jak *AsktheEU.org*, który pozwala wygenerować doraźnie adres e-mail w celu złożenia wniosku o dostęp do dokumentów instytucji UE, a przy tym nie wymaga od użytkownika żadnych informacji o jego realnym istnieniu czy tożsamości<sup>13</sup>.

W przeciwieństwie do niektórych regulacji krajowych rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 nie zawiera przepisów dotyczących wniosków nieuczciwych, nieuzasadnionych lub jednoznacznie niedorzecznych. Nie wymaga ono od wnioskodawców podawania informacji o ich tożsamości ani uzasadnienia wniosku. Jednak w niektórych okolicznościach brak wyjaśnienia, które mogłoby pomóc Parlamentowi zidentyfikować żądane dokumenty, lub brak tożsamości wnioskodawcy może utrudniać właściwe rozpatrzenie wniosku.

Na przykład wnioski o dostęp do „wszystkich dokumentów na [dany temat]” mogą spowodować nadmierne obciążenia administracyjne, co jest sprzeczne z zasadą dobrej administracji. Ich rozpatrywanie często wymaga dogłębnych analiz w celu wskazania wszystkich potencjalnie istotnych dokumentów, a także współpracy różnych działów Parlamentu, wykraczającej poza ich zwykłą działalność. Ponadto stwierdzenie z całą pewnością, jakie dokumenty faktycznie „dotyczą” danej sprawy w rozumieniu wnioskodawcy, jest często dla Parlamentu trudne, czy wręcz niemożliwe.

Ponadto fakt, że od wnioskodawców nie wymaga się potwierdzenia tożsamości, to otwarte drzwi dla nadużyć lub nadużywania wniosków o dostęp do dokumentów, takich jak fikcyjne wnioski lub wielokrotne wysyłanie wniosków z fikcyjnych adresów elektronicznych. W jednym konkretnym przypadku stwierdzono, że ta sama osoba korzystała z dwóch różnych kont użytkownika na portalu *AsktheEU.org*, a jej komentarze wykraczały poza zakres uwag uznawanych za dopuszczalne we wniosku tego typu. Nie mając żadnych przepisów dotyczących postępowania w takiej sytuacji, Parlament szuka rozwiązań, które pozwolą zachować prawo dostępu do dokumentów, a zarazem położyć kres nadużyciom.

Z tego względu, a także ze względu na ochronę dobrej administracji w 2016 r. Parlament na dobre wprowadził zasadę wymagania od wnioskodawców podania adresu pocztowego, na który można im będzie wysłać list polecony za potwierdzeniem odbioru, informujący o odmowie dostępu do dokumentów, co daje pewność prawną.

W przypadku wniosków nie dość precyzyjnych lub dotyczących bardzo długiego dokumentu czy bardzo dużej liczby dokumentów Parlament może tylko: 1) poprosić wnioskodawcę o doprecyzowanie wniosku (art. 6 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001); 2) nieformalnie uzgodnić z wnioskodawcą optymalne rozwiązanie (art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001); 3) w wyjątkowych przypadkach – przedłużyć pierwotny przepisowy termin udzielenia odpowiedzi o kolejnych 15 dni roboczych. Rozwiązania te nie zawsze są jednak odpowiednie.

---

<sup>13</sup> [http://www.asktheeu.org/en/body/european\\_parliament](http://www.asktheeu.org/en/body/european_parliament)

### 1) Doprecyzowanie zgodnie z art. 6 ust. 2

W przypadku wniosków o dostęp do „wszystkich dokumentów” na dany temat lub innych niejasnych wniosków wnioskodawca otrzymuje ogólne informacje o sprawie oraz linki do stron, z których można pobrać określone dokumenty, a ponadto proszony jest o doprecyzowanie wniosku, by Parlament mógł go rozpatrzyć.

### 2) „Zawężenie” zakresu wniosku zgodnie z art. 6 ust. 3

W przypadku wniosku o dostęp do dużej liczby konkretnych dokumentów wnioskodawca jest proszony o zawężenie zakresu wniosku, aby Parlament mógł dokonać oceny i odpowiedzieć w przepisowym terminie, przy czym wnioskodawca może następnie złożyć kolejne wnioski.

Jeżeli wnioskodawca nie zgadza się na takie rozwiązanie, Parlament może podjąć decyzję o odmowie udzielenia dostępu do dokumentów ze względu na nadmierne obciążenie administracyjne. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził taką możliwość w dwóch przypadkach, gdy objętość dokumentów lub fragmentów wymagających cenzury doprowadziłaby do nieuzasadnionego nakładu prac administracyjnych. Sąd orzekł w tych dwóch przypadkach, że zasada proporcjonalności pozwala instytucjom na ocenę równowagi między interesem publicznym, jakim jest dostęp do dokumentów, a wynikającym stąd obciążeniem, i umożliwia im ochronę interesów dobrej administracji (zob. sprawy Hautala i Strack)<sup>14</sup>.

3) W wyjątkowych przypadkach, zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001, instytucja może również przedłużyć pierwotny ustawowy termin na udzielenie odpowiedzi o kolejnych 15 dni roboczych.

Parlament korzysta czasem z tej możliwości, gdy rozpatruje wnioski szczególnie trudne, np. dotyczące znacznej liczby dokumentów lub dokumentów bardzo obszernych, wymagające udziału i koordynacji większej niż zwykle liczby służb Parlamentu. Przedłużenie terminu jest przydatne, a nawet niezbędne, by umożliwić Parlamentowi ocenę wszystkich dokumentów i udzielenie wnioskodawcy odpowiedzi obejmującej aspekty faktyczne i prawne, a jednocześnie przestrzeganie procedur wewnętrznych i wykonywanie codziennej pracy.

---

<sup>14</sup> Sprawa T-14/98, Hautala przeciwko Radzie, ust. 86; sprawa C-127/13 P, Strack przeciwko Komisji, EU:C:2014:2250, ust. 27. PE605.750/BUR/ANN.

---

## ROZDZIAŁ III

### **Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich i orzecznictwo**

---

#### **1. Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich o zamknięciu skargi 1189/2016/JN**

W 2016 r. do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła tylko jedna skarga dotycząca rozpatrywania przez Parlament wniosków o dostęp do dokumentów. Na początku roku za pośrednictwem portalu *AsktheEU.org* skontaktował się z Parlamentem wnioskodawca chcący uzyskać dostęp do dokumentów dotyczących delegacji jednej z grup politycznych. Parlament odpowiedział, że dokumenty grup politycznych nie są w posiadaniu instytucji. W odpowiedzi na odwołanie wydano formalną decyzję, którą przesłano listem poleconym. Skarżący zwrócił się wtedy do Parlamentu o opublikowanie decyzji na portalu *AsktheEU.org*, jednak zamieszczanie dokumentów na zewnętrznych stronach internetowych nie wchodzi w zakres kompetencji Parlamentu. Ponieważ skarżący nie otrzymał odpowiedzi, zwrócił się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (skarga 1189/2016/JN). Biuro Rzecznika nawiązało kontakt z odpowiednimi służbami Parlamentu Europejskiego, a następnie służby odpowiednio poinformowały skarżącego. Rzecznik zamknął sprawę.

#### **2. Kontrola sądowa**

Do Trybunału Sprawiedliwości nie wpłynęły nowe sprawy dotyczące decyzji Parlamentu w sprawie dostępu do dokumentów. W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania toczą się jednak jeszcze trzy wcześniejsze sprawy. Wyroki mają zapaść w roku 2017 lub 2018.

1) Sprawa T-136/15 – Evropäiki Dynamiki przeciwko Parlamentowi (procedury zamówień publicznych): Sprawę wniósł do Sądu w marcu 2015 r. wykonawca umowy ramowej na usługi informatyczne ITS08 (świadczenia zewnętrznych usług dla służb IT) w następstwie decyzji Parlamentu z dnia 13 lutego 2015 r., na mocy której ten odmówił publicznego dostępu do wszystkich wniosków o ofertę cenową wraz z załącznikami technicznymi, wydanych przez Parlament Europejski do wszystkich części umowy ramowej. Odmowa Parlamentu była uzasadniona potrzebą ochrony bezpieczeństwa publicznego, prywatności i integralności osób fizycznych, interesów handlowych osób trzecich i procesu decyzyjnego. Rozprawa odbyła się w styczniu 2017 r.

2) Sprawa T-540/15 De Capitani przeciwko Parlamentowi (dokumenty z posiedzeń trójstronnych): Sprawę wniesiono do Sądu we wrześniu 2015 r. w następstwie decyzji Parlamentu z dnia 8 lipca 2015 r. o udzieleniu tylko częściowego dostępu do dwóch dokumentów wielokolumnowych odnoszących się do trwających negocjacji międzyinstytucjonalnych nad wnioskiem ustawodawczym dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. współpracy organów ścigania i szkolenia w zakresie egzekwowania prawa (EUROPOL). Pisemny etap postępowania został zakończony; rozprawa jeszcze się nie odbyła.

3) Sprawy T-639/15 do T-666/15 Dziennikarze przeciwko Parlamentowi (diety i wydatki posłów): W listopadzie 2015 r. wniesiono do Sądu 29 skarg w następstwie decyzji Parlamentu o odmowie publicznego dostępu do wszystkich dokumentów potwierdzających w zakresie

wydatków i diet poselskich, uzasadnionej względami ochrony prywatności i integralności osób fizycznych. Pisemny etap postępowania został zakończony; rozprawa jeszcze się nie odbyła.

## ***Uwagi końcowe***

W 2016 r. Parlament dążył do dalszego zwiększenia publicznego dostępu do swoich dokumentów przy jednoczesnym zachowaniu równowagi między tym celem a spoczywającym na instytucji obowiązkiem ochrony innych interesów, takich jak prywatność i integralność osób fizycznych czy zdolność instytucji do podejmowania decyzji. Ponieważ widoczność i dostępność dokumentów ustawodawczych poprawiła się w ciągu ostatnich kilku lat, zwłaszcza dzięki rozszerzeniu publicznego rejestru dokumentów Parlamentu, w roku 2016 utrzymała się wśród wnioskodawców tendencja do skupiania się na publicznym dostępie do dokumentów administracyjnych, a nie ustawodawczych. Tendencja ta prowadzi często do sytuacji bezprecedensowych dla Parlamentu. Za każdym razem, gdy wnioskodawcy chcą uzyskać dostęp do kategorii dokumentów wcześniej nieujawnianych, pojawiają się nowe wyzwania i problemy prawne.

Niemniej dane liczbowe Parlamentu wskazują w ostatnich latach, a zwłaszcza w roku 2016, na wyjątkowo niski odsetek wniosków ponownych. Świadczy to, że wnioskodawcy chcący uzyskać dostęp do dokumentów są zasadniczo usatysfakcjonowani odpowiedziami Parlamentu, nawet w przypadku odrzucenia wniosku na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001. Ogólnie rzecz ujmując, ocena rozwiązań wprowadzonych w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu wykazuje, że w 2016 r. instytucja nadal osiągała cele określone w Traktatach.