Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (trzecia izba rozpoznająca sprawy w składzie pięciu sędziów)

z dnia 6 maja 2026 r.*

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty wymienione w ramach postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia (UE) nr 1094/2010 – Odmowa dostępu – Wyjątek dotyczący ochrony celów dochodzenia – Obowiązek uzasadnienia – Ogólne domniemanie poufności – Obowiązek przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania – Nadrzędny interes publiczny – Zasada proporcjonalności – Artykuł 41 Karty praw podstawowych

W sprawie T-185/24

Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., z siedzibą w Bratysławie (Słowacja), którą reprezentowali A. Börner, S. Henrich oraz S. Förster, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali K. Herrmann, M. Burón Pérez oraz P. Vanden Heede, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Republikę Słowacką, którą reprezentowali S. Ondrášiková, E. Larišová oraz A. Lukáčik, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (trzecia izba rozpoznająca sprawy w składzie pięciu sędziów),

w składzie: K. Kowalik-Bańczyk (sprawozdawczyni), prezeska, I. Reine, R. da Silva Passos, H. Cassagnabère i T. Pavelin, sędziowie,

sekretarz: A. Audras-Hidelot, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: angielski.

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 grudnia 2025 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s., wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej C(2024) 810 final z dnia 2 lutego 2024 r. dotyczącej ponownego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

I. Okoliczności powstania sporu i okoliczności zaistniałe po wniesieniu skargi

2 Skarżąca jest zakładem ubezpieczeń na życie z siedzibą w Słowacji, podlegającym kontroli, którą sprawuje Národná banka Slovenska (narodowy bank Słowacji) (zwany dalej „NBS").

A. Postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii

3 W dniu 17 marca 2022 r. Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii Europejskiej na podstawie art. 17 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz.U. 2010, L 331, s. 48). Owo postępowanie wyjaśniające miało na celu ustalenie, czy NBS wykonywał względem skarżącej swe uprawnienia nadzorcze zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. 2009, L 335, s. 1).

4 W dniu 16 maja 2022 r. EIOPA wydał, na podstawie art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 1094/2010, skierowane do NBS zalecenie dotyczące środków niezbędnych w celu zapewnienia przestrzegania dyrektywy 2009/138 (zwane dalej „zaleceniem z dnia 16 maja 2022 r."). Zalecenie to było przedmiotem wniesionej przez skarżącą do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności, którą Sąd odrzucił jako niedopuszczalną postanowieniem z dnia 23 maja 2025 r., Novis/EIOPA (T-204/24, EU:T:2025:555).

5 W dniu 13 września 2022 r. Komisja wydała, na podstawie art. 17 ust. 4 rozporządzenia nr 1094/2010, skierowaną do NBS opinię C(2022) 6455 final dotyczącą środków niezbędnych w celu zapewnienia przestrzegania dyrektywy 2009/138 (zwaną dalej „formalną opinią z dnia 13 września 2022 r."). Opinia ta była przedmiotem wniesionej przez skarżącą do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności, którą Sąd odrzucił jako niedopuszczalną postanowieniem z dnia 23 maja 2025 r., Novis/Komisja (T-179/24, odwołanie w toku, EU:T:2025:554).

6 Decyzją z dnia 31 października 2022 r. (zwaną dalej „decyzją o cofnięciu zezwolenia"), utrzymaną w mocy decyzją z dnia 1 czerwca 2023 r., NBS cofnął wydane skarżącej zezwolenie. W dniu 28 grudnia 2023 r. skarżąca zaskarżyła tę decyzję do Správny súd v Bratislave (sądu administracyjnego w Bratysławie, Słowacja).

B. Procedura udzielania dostępu do dokumentów

1. Etap rozpatrywania wniosku wstępnego

7 Pismem z dnia 25 lipca 2023 r. (zwanym dalej „wnioskiem wstępnym”) skarżąca zwróciła się do Komisji w istocie o udzielenie dostępu do wszystkich dokumentów dotyczących postępowania wyjaśniającego opisanego w pkt 3–6 powyżej, przechowywanych lub sporządzonych przez tę instytucję.

8 Decyzją z dnia 8 września 2023 r. Dyrekcja Generalna Komisji ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych podjęła decyzję w sprawie tego wniosku o udzielenie dostępu.

9 Przy tej okazji Komisja wskazała czternaście dokumentów objętych tym wnioskiem o udzielenie dostępu. Odmówiła ona jednak udzielenia pełnego lub częściowego dostępu do tych dokumentów ze względu na to, że ich ujawnienie naruszyłoby ochronę, po pierwsze, celów dochodzenia w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia (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. 2001, L 145, s. 43), a po drugie, postępowania sądowego w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie tego rozporządzenia, wskazując ponadto, że żaden nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia takiego ujawnienia.

2. Etap rozpatrywania ponownego wniosku

10 W dniu 29 września 2023 r. skarżąca złożyła ponowny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów w trybie art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zwany dalej „ponownym wnioskiem”).

11 W dniu 2 lutego 2024 r. sekretarz generalna Komisji wydała zaskarżoną decyzję.

12 Przy tej okazji Komisja dokładniej określiła dokumenty objęte tym wnioskiem, wskazując łącznie 19 zgrupowanych pod czternastoma sygnaturami dokumentów, którymi są:

– skierowana do EIOPA opinia NBS z 5 kwietnia 2022 r. w sprawie projektu sprawozdania EIOPA-22-235 z dnia 17 marca 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)4798170 (jeden dokument);

– zalecenie z dnia 16 maja 2022 r. (jeden dokument);

– skierowana do Komisji aktualizacja NBS z dnia 30 czerwca 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)4798170 (dwa dokumenty);

– skierowana do NBS odpowiedź Komisji z dnia 25 lipca 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)5362224 (jeden dokument);

– skierowana do Komisji aktualizacja NBS z dnia 23 sierpnia 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)5884917 (dwa dokumenty);

– skierowana do Komisji aktualizacja NBS z dnia 30 sierpnia 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)6009523 (jeden dokument);

– formalna opinia z dnia 13 września 2022 r. (jeden dokument);

– skierowana do Komisji aktualizacja NBS z dnia 28 września 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)6685040 (jeden dokument);

– skierowana do NBS odpowiedź Komisji z 10 października 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)6974798 (jeden dokument);

– skierowana do Komisji aktualizacja NBS z dnia 4 listopada 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)7621287 (dwa dokumenty);

– skierowane do NBS pismo Komisji z dnia 16 listopada 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)7915331 (jeden dokument);

– skierowana do Komisji aktualizacja NBS z dnia 16 grudnia 2022 r. o sygnaturze Ares(2022)8752093 (jeden dokument);

– skierowane do NBS pismo Komisji z 30 stycznia 2023 r. o sygnaturze Ares(2023)661656 (jeden dokument);

– skierowana do Komisji aktualizacja NBS z dnia 7 czerwca 2023 r. o sygnaturze Ares(2023)3938575 (trzy dokumenty).

13 W zaskarżonej decyzji Komisja potwierdziła odmowę udzielenia pełnego lub częściowego dostępu do wszystkich żądanych dokumentów.

14 Komisja uznała w pierwszej kolejności, że ujawnienie żądanych dokumentów naruszyłoby ochronę, po pierwsze, celów niektórych czynności dochodzeniowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, trwającego procesu podejmowania decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia.

15 W tym względzie Komisja wskazała w istocie, że żądane dokumenty są związane z toczącym się jeszcze postępowaniem wyjaśniającym w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010, po którym może zostać wszczęte postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. W związku z tym, zdaniem Komisji, ujawnienie wspomnianych dokumentów mogłoby podważyć wzajemne zaufanie związane z prowadzonymi między nią a NBS rozmowami mającymi na celu przekonanie tego ostatniego do dobrowolnego wywiązania się ze swoich obowiązków. Ponadto ujawnienie to narażałoby Komisję na zewnętrzne naciski, zaszkodziłoby skuteczności i prawidłowemu prowadzeniu postępowania wyjaśniającego, stanowiłoby ingerencję w proces podejmowania decyzji o wszczęciu lub niewszczynaniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wobec Republiki Słowackiej i zmieniałoby ściśle dwustronny charakter tego ostatniego postępowania.

16 W drugiej kolejności Komisja uznała, że ujawnienie żądanych dokumentów naruszyłoby ochronę postępowań sądowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001.

17 Zdaniem Komisji żądane dokumenty, sporządzone w ramach wymiany korespondencji z NBS i zawierające wewnętrzne stanowiska zajmowane przez ten bank, nie mogą zostać oddzielone od postępowania sądowego toczącego się między skarżącą a NBS przed Správny súd v Bratislave

(sądem administracyjnym w Bratysławie). W związku z tym ujawnienie wspomnianych dokumentów naruszyłoby integralność tego postępowania sądowego oraz równość broni między jego stronami.

18 W trzeciej kolejności Komisja uznała, że żaden nadrzędny interes publiczny nie przemawia za ujawnieniem żądanych dokumentów.

19 Przede wszystkim, zdaniem Komisji, przedstawione przez skarżącą ogólne względy związane z zasadami przejrzystości i odpowiedzialności nie mogą stanowić takiego nadrzędnego interesu publicznego. Ponadto przydatność, jaką miałoby ujawnienie żądanych dokumentów dla skarżącej, której zezwolenie zostało cofnięte, oraz dla jej klientów, których polisy ubezpieczeniowe wygasły, w celu obrony ich praw przed sądem lub nadzorowania działań NBS, służy ochronie interesów prywatnych. Wreszcie przydatność dla opinii publicznej informacji na temat tego, czy działania NBS, a w szczególności decyzja o cofnięciu zezwolenia, były zgodne z prawem, nie może przeważać nad powodami uzasadniającymi odmowę ujawnienia. W tych okolicznościach ochronie interesu publicznego lepiej służyłoby zagwarantowanie prawidłowego przebiegu dochodzenia i postępowania sądowego toczącego się przed sądami słowackimi.

20 W czwartej kolejności Komisja uznała, że udzielenie częściowego dostępu w jakimkolwiek istotnym zakresie nie jest możliwe bez naruszenia interesów chronionych wyjątkami wymienionymi w pkt 14 i 16 powyżej i że w związku z tym żądane dokumenty są w pełni objęte tymi wyjątkami.

C. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

21 W wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 24 kwietnia 2024 r., wystosowanym po wniesieniu niniejszej skargi, Komisja postanowiła wszcząć przeciwko Republice Słowackiej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE ze względu na to, że NBS uchybił zobowiązaniom spoczywającym na nim w związku z wykonywaniem jego uprawnień kontrolnych wobec skarżącej.

II. Żądania stron

22 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji,

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

23 Komisja, popierana przez Republikę Słowacką, wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

III. Co do prawa

24 Na poparcie skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001, drugi – naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia, trzeci – naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, czwarty – naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zasady proporcjonalności i obowiązku uzasadnienia, a piąty – naruszenia art. 41 ust. 2 lit. b) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

25 W okolicznościach niniejszej sprawy na wstępie należy zbadać zarzut drugi, dotyczący naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Następnie – jeśli zajdzie taka potrzeba – należy zbadać pozostałe zarzuty skargi.

A. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001

26 W ramach zarzutu drugiego skarżąca utrzymuje, że Komisja naruszyła art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001. Zarzut ten składa się z trzech części, z których pierwsza dotyczy braku rozróżnienia między wyjątkami przewidzianymi odpowiednio w art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia i w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, druga – braku naruszenia ochrony celów dochodzenia w przypadku ujawnienia żądanych dokumentów, a trzecia – istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego takie ujawnienie.

1. W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, opartej na braku rozróżnienia między wyjątkami przewidzianymi odpowiednio w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia

27 Skarżąca zarzuca Komisji, że ta w istocie nie zbadała oddzielnie szczególnych przesłanek wyjątków przewidzianych, po pierwsze, w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia. Powoduje to, że uzasadnienie jest niespójne i niekompletne, w szczególności w odniesieniu do drugiego z tych wyjątków.

28 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

29 W pierwszej kolejności, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) Karty, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie podstaw podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonanie jej kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów oraz interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne aspekty faktyczne i prawne, gdyż kwestię, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi wspomnianego art. 296 TFUE należy oceniać nie tylko ze względu na jego brzmienie, ale również ze względu na jego kontekst, jak i całość zasad prawnych regulujących przedmiotową dziedzinę [zob. wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 30 stycznia 2024 r., Agentsia „Patna infrastruktura” (Europejskie finansowanie infrastruktury drogowej), C-471/22, EU:C:2024:99, pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo].

30 W drugiej kolejności, zgodnie z podobnie utrwalonym orzecznictwem, instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, badając wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów, może wziąć pod uwagę szereg podstaw odmowy, o których mowa w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 113; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 100). Wynika z tego, że powołanie się łącznie na kilka wyjątków nie może zostać uznane za niezgodne z przepisami tego rozporządzenia (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 5 marca 1997 r., WWF UK/Komisja, T-105/95, EU:T:1997:26, pkt 61, 73).

31 W niniejszej sprawie w zaskarżonej decyzji Komisja oparła się łącznie na trzech odrębnych wyjątkach (zob. pkt 14 i 16 powyżej). Skarżąca nie kwestionuje możliwości uwzględnienia przez Komisję szeregu podstaw odmowy, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 30 powyżej.

32 Jednakże ze struktury i treści zaskarżonej decyzji wynika również, że – jak podnosi skarżąca – Komisja zbadała łącznie, a nie oddzielnie, dwa wyjątki przewidziane, po pierwsze, w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, a po drugie, w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia (zob. pkt 14, 15 powyżej).

33 Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, ten sposób postępowania nie jest sam w sobie niezgodny z prawem. Nie można bowiem wykluczyć, że w celu uzasadnienia zastosowania dwóch różnych wyjątków mogą zostać uwzględnione identyczne okoliczności faktyczne, pod warunkiem, że zostanie wyjaśnione, w jaki sposób ujawnienie rozpatrywanych dokumentów mogłoby naruszyć konkretnie i rzeczywiście interesy chronione odpowiednio przez każdy z dwóch wyjątków (zob. podobnie wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 101).

34 W tym względzie, po pierwsze, skarżąca ogranicza się do zarzucenia Komisji, że ta „wymieszała" warunki stosowania przesłanek przewidzianych w dwóch wyjątkach wymienionych w pkt 32 powyżej, nie uzupełniając tego zarzutu żadnymi wyjaśnieniami, które pozwalałyby na ocenę jego zasadności. W szczególności nie wskazuje ona żadnego naruszenia prawa w odniesieniu do stosowania tych przesłanek.

35 Po drugie, wydaje się, że skarżąca podnosi, iż zaskarżona decyzja nie zawiera wystarczającego uzasadnienia. Tymczasem w niniejszym przypadku zastosowanie wyjątku przewidzianego w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 zostało uzasadnione w sposób wystarczająco precyzyjny, zrozumiały i niesprzeczny za pomocą obszernych rozważań dotyczących ochrony dochodzenia. Tak więc w odniesieniu do tego pierwszego wyjątku Komisja dopełniła spoczywającego na niej obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 296 TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) Karty, w świetle wykładni tych postanowień dokonanej w orzecznictwie wskazanym w pkt 29 powyżej.

36 Po trzecie, argumenty sformułowane przez skarżącą dotyczą przede wszystkim formalnego i merytorycznego uzasadnienia odrębnej pod względem prawnym podstawy odmowy opartej na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001. Argumenty takie są jednak pozbawione znaczenia w ramach zarzutu drugiego, który dotyczy naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie tego rozporządzenia.

37 W konsekwencji część pierwszą zarzutu drugiego należy oddalić.

2. W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, opartej na braku naruszenia ochrony celów dochodzenia

38 Skarżąca utrzymuje, że wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Podnosi ona w istocie, po pierwsze, że w dniu odmowy udzielenia dostępu do dokumentów nie toczyło się żadne dochodzenie, po drugie, że w wypadku ujawnienia żądanych dokumentów nie dojdzie do żadnego naruszenia ochrony celów dochodzenia ani poufności trwającego dochodzenia, a po trzecie, że Komisja nie może powoływać się na rzekome ogólne domniemanie poufności zwalniające ją z obowiązku przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy żądanych dokumentów lub przynajmniej poszczególnych kategorii żądanych dokumentów.

39 Komisja, popierana przez Republikę Słowacką, kwestionuje argumentację skarżącej.

a) W przedmiocie przesłanki dotyczącej toczącego się dochodzenia

40 Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje odmawiają dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę celów kontroli, dochodzenia i audytu, chyba że za ujawnieniem tego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.

41 W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że Trybunał orzekł, iż, bez potrzeby definiowania w sposób wyczerpujący „[czynności] dochodzenia” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, należy uznać, że stanowi taką czynność sformalizowane postępowanie o określonej strukturze, mające na celu gromadzenie i analizę informacji po to, by instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii mogły zająć stanowisko w ramach wykonywania swoich obowiązków przewidzianych traktatami UE i FUE (wyrok z dnia 7 września 2017 r., Francja/Schlyter, C-331/15 P, EU:C:2017:639, pkt 46).

42 W drugiej kolejności art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten ma zastosowanie tylko wtedy, gdy ujawnienie danych dokumentów może zagrażać ukończeniu kontroli, dochodzenia lub audytu, o których mowa w tym przepisie (wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Francja/Komisja, T-344/15, EU:T:2017:250, pkt 86).

43 Wynika z tego, że, co do zasady, różne czynności dochodzenia lub kontroli mogą mieścić się w wyjątku dotyczącym ochrony kontroli, dochodzenia i audytu podczas trwania dochodzenia lub kontroli, nawet jeśli konkretne dochodzenie lub kontrola, w których sporządzony został raport, o udostępnienie którego złożony został wniosek, zostały zakończone (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Francja/Komisja, T-344/15, EU:T:2017:250, pkt 87).

44 Co więcej, dochodzenia nie można uznać za zakończone wraz z wydaniem ostatecznej decyzji przez daną instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną, bez uwzględnienia ewentualnego późniejszego stwierdzenia jej nieważności przez sądy Unii. Zgodnie bowiem z art. 266 TFUE stwierdzenie nieważności takiej decyzji może skłonić tę instytucję, ten organ lub tę jednostkę organizacyjną do wznowienia działalności w celu wydania, w stosownym przypadku, nowej decyzji, a tym samym może skłonić ją do ponownego wykorzystania informacji zawartych w aktach dotyczących decyzji, której nieważność stwierdzono, lub do uzupełnienia tych akt innymi elementami. W konsekwencji dochodzenie można uznać za zakończone tylko wtedy, gdy decyzja przyjęta przez daną instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną ma charakter ostateczny (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 99).

45 Ponadto ochrona dochodzeń ma również zastosowanie do postępowań następujących po ich zakończeniu, pod warunkiem że postępowania te następują w rozsądnym terminie (zob. wyrok z dnia 26 maja 2016 r., International Management Group/Komisja, T-110/15, EU:T:2016:322, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo). Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy dochodzenie prowadzone na szczeblu Unii jest w toku lub zostało dopiero zakończone i jeżeli w tym ostatnim przypadku właściwe władze krajowe nie zdecydowały jeszcze w rozsądnym terminie o dalszych działaniach, jakie należy podjąć, aby zastosować się do sprawozdania z dochodzenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 września 2021 r., Homoki/Komisja, T-517/19, niepublikowany, EU:T:2021:529, pkt 63; z dnia 28 września 2022 r., Agrofert/Parlament, T-174/21, EU:T:2022:586, pkt 92).

46 W niniejszej sprawie, aby uzasadnić zastosowanie wyjątku dotyczącego ochrony celów dochodzenia, Komisja wymieniła dwa rodzaje dochodzeń, a mianowicie, po pierwsze, postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 wszczęte przeciwko NBS, a po drugie, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, które może zostać wszczęte przeciwko Republice Słowackiej (zob. pkt 15 powyżej).

47 Skarżąca utrzymuje, że w dniu odmowy udzielenia dostępu do dokumentów nie toczyło się żadne dochodzenie.

48 Zdaniem skarżącej, po pierwsze, postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 zostało bowiem zakończone formalną opinią z dnia 13 września 2022 r. lub najpóźniej w chwili, gdy NBS zastosował się do tej formalnej opinii, potwierdzając cofnięcie zezwolenia, czyli w dniu 1 czerwca 2023 r. Komisja starała się nadmiernie wydłużyć czas trwania tego postępowania, włączając do niego podnoszone „następczą wymianę korespondencji” i „środki nadzoru”, które miały miejsce poza ramami formalnymi i czasowymi tego postępowania.

49 Po drugie, w dniu odmowy udzielenia dostępu do dokumentów nie zostało jeszcze formalnie wszczęte żadne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

50 Należy od razu zbadać, czy w dniu wydania zaskarżonej decyzji było w toku postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010.

51 W pierwszej kolejności należy zauważyć, tytułem wstępu, że postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii przewidziane w art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 stanowi ustrukturyzowaną i sformalizowaną procedurę z udziałem EIOPA, Komisji i zainteresowanego organu krajowego, której celem jest zgromadzenie i przeanalizowanie informacji, tak aby każdy z tych trzech organów mógł zająć stanowisko w ramach wykonywania swoich obowiązków. W związku z tym, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 41 powyżej, takie postępowanie stanowi „dochodzenie” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

52 W drugiej kolejności należy stwierdzić, iż bezsporne jest to, że w niniejszej sprawie postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 zostało wszczęte przez EIOPA w dniu 17 marca 2022 r. i doprowadziło do wydania przez ten

organ, na podstawie art. 17 ust. 3 tego rozporządzenia, zalecenia z dnia 16 maja 2022 r., a następnie do wydania przez Komisję, na podstawie art. 17 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia, formalnej opinii z dnia 13 września 2022 r. (zob. pkt 3–5 powyżej).

53 W trzeciej kolejności, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, postępowanie to nie zostało ostatecznie zakończone formalną opinią z dnia 13 września 2022 r. ani nawet decyzją o cofnięciu zezwolenia wydaną przez NBS w dniu 31 października 2022 r. i utrzymaną w mocy w dniu 1 czerwca 2023 r. (zob. pkt 6 powyżej).

54 Po pierwsze bowiem, decyzja o cofnięciu zezwolenia wpisuje się w ramy postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010. Decyzja ta stanowi jedno z „działa[ń] […] podj[ętych] [przez zainteresowany organ krajowy,] aby zastosować się do […] formalnej opinii [Komisji]” w rozumieniu art. 17 ust. 5 tego rozporządzenia. W związku z tym NBS poinformował Komisję o wspomnianej decyzji dwoma pismami, to jest pismem z dnia 16 grudnia 2022 r. i pismem z dnia 7 czerwca 2023 r., jak wynika z brzmienia (i z treści) dwóch żądanych dokumentów, zatytułowanych „Poinformowanie przez NBS o działaniach podjętych w celu zastosowania się do formalnej opinii [z dnia 13 września 2022 r.]”. Chodzi zatem o działanie następcze w rozumieniu pkt 45 powyżej, a nawet, w stosownym przypadku, o ostateczną decyzję w rozumieniu pkt 44 powyżej, wydaną po przeprowadzeniu dochodzenia i podjętą przez zainteresowany organ krajowy w rozsądnym terminie.

55 Ponadto w zaskarżonej decyzji wyraźnie wskazano – i jest to bezsporne między stronami – po pierwsze, że skarżąca zaskarżyła decyzję o cofnięciu jej zezwolenia do Správny súd v Bratislave (sądu administracyjnego w Bratysławie), a po drugie, że postępowanie w przedmiocie tej skargi pozostawało w toku w dniu wydania zaskarżonej decyzji, czyli w dniu 2 lutego 2024 r. Tak więc decyzja o cofnięciu zezwolenia nie stała się ostateczna w tym dniu.

56 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 44 i 45 powyżej postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 można uznać za zakończone tylko wtedy, gdy decyzja wydana przez dany organ krajowy w ramach tego postępowania nie tylko została wydana, ale również ma charakter ostateczny. Odmienne rozstrzygnięcie mogłoby zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu wspomnianego postępowania, w ramach którego – jak wynika z pkt 51 powyżej – oprócz EIOPA i Komisji stanowisko powinien zająć także dany organ krajowy, w ramach wykonywania swoich obowiązków.

57 Ponadto kwestia, czy wydając decyzję o cofnięciu zezwolenia, NBS rzeczywiście zastosował się do formalnej opinii z dnia 13 września 2022 r., nie może zostać rozstrzygnięta w ramach skargi rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu, która dotyczy zgodności z prawem decyzji o odmowie udzielenia dostępu do dokumentów, a nie zgodności z prawem aktów NBS. W związku z tym skarżąca nie może skutecznie podnosić, że skoro NBS zastosował się do tej formalnej opinii, to postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 zostało siłą rzeczy zakończone.

58 Po drugie, nawet po wydaniu decyzji o cofnięciu zezwolenia postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 mogło nadal być kontynuowane, gdyby decyzja ta nie była wystarczająca do zapewnienia poszanowania prawa Unii.

59 Jak bowiem słusznie podnosi Komisja w swych pismach, jeżeli dany organ krajowy nie zastosuje się do formalnej opinii wydanej przez Komisję w terminie wyznaczonym w tej opinii i jeżeli spełnione są określone przesłanki, EIOPA może, na podstawie art. 17 ust. 6 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1094/2010, przyjąć w odniesieniu do danej instytucji finansowej „decyzję indywidualną zobowiązującą j[ą] do podjęcia wszelkich działań [środków] niezbędnych do wypełnienia ich [jej] obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym do zaprzestania określonych praktyk”. Tymczasem skarżąca nie wykazała ani nawet nie twierdzi, że w niniejszej sprawie nie został spełniony co najmniej jeden z warunków pozwalających EIOPA na wydanie takiej decyzji.

60 Po trzecie, skarżąca nie może skutecznie powoływać się w niniejszej sprawie na stanowisko, jakie zajęła komisja odwoławcza europejskich urzędów nadzoru w decyzji z dnia 30 lipca 2024 r., wydanej w ramach wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów złożonego przez skarżącą do EIOPA, w odniesieniu do momentu, w którym postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 należy uznać za zakończone. Należy bowiem przypomnieć, że w ramach sprawowanej przez siebie kontroli zgodności z prawem Sąd nie jest związany praktyką decyzyjną tej komisji odwoławczej [zob. analogicznie wyroki: z dnia 26 kwietnia 2007 r., Alcon/OHIM, C-412/05 P, EU:C:2007:252, pkt 65; z dnia 29 września 2021 r., Tokin/Komisja, T-343/18, EU:T:2021:636, pkt 176 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo].

61 W czwartej kolejności, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, wymiana korespondencji, która miała miejsce między Komisją a NBS po wydaniu formalnej opinii z dnia 13 września 2022 r., a nawet – w przypadku jej części – po wydaniu decyzji o cofnięciu zezwolenia, wiąże się również z postępowaniem wyjaśniającym w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010. Korespondencja ta, odpowiadająca dokumentom wymienionym w siedmiu ostatnich tiret punktu 12 powyżej, dotyczyła bowiem właśnie środków, które NBS podjął lub które miał podjąć w celu zastosowania się do tej formalnej opinii. To zatem w świetle tej wymiany informacji Komisja mogła sprawdzić, czy NBS rzeczywiście zastosował się do rzeczonej formalnej opinii. W związku z tym wymiana korespondencji, o której tu mowa, stanowiła środek następczy w stosunku do postępowania wyjaśniającego, w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 45 powyżej.

62 W tych okolicznościach i w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 42–45 powyżej należy stwierdzić, po pierwsze, że postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 było jeszcze w toku w dniu wydania zaskarżonej decyzji, a po drugie, że wszystkie żądane dokumenty mogły z czasowego punktu widzenia być objęte wyjątkiem dotyczącym ochrony celów dochodzenia.

63 Wynika z tego, że bez potrzeby ustalania na tym etapie, czy postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE przeciwko Republice Słowackiej było również w toku lub przynajmniej było planowane w dniu wydania zaskarżonej decyzji, zarzut szczegółowy skarżącej dotyczący braku toczącego się dochodzenia należy oddalić.

b) W przedmiocie zastosowania ogólnego domniemania poufności i obowiązku przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów

1) Rozważania wstępne

64 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że gdy instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, rozpatrując wniosek o udzielenie dostępu do dokumentu, postanawia oddalić ten wniosek na podstawie jednego z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, musi zasadniczo wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tego dokumentu mógłby stanowić konkretne i faktyczne naruszenie interesu chronionego na podstawie tego wyjątku, przy czym ryzyko takiego naruszenia powinno dać się w rozsądny sposób przewidzieć, a nie być czysto hipotetyczne (wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Wynika z tego, że badanie wymagane do rozpatrzenia wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów powinno, po pierwsze, mieć charakter konkretny, a po drugie, zostać przeprowadzone w odniesieniu do każdego dokumentu objętego wnioskiem. Badanie to musi ponadto wynikać z uzasadnienia decyzji (wyroki: z dnia 13 kwietnia 2005 r., Verein für Konsumenteninformation/Komisja, T-2/03, EU:T:2005:125, pkt 69, 70; z dnia 25 września 2018 r., Psara i in./Parlament, od T-639/15 do T-666/15 i T-94/16, EU:T:2018:602, pkt 103, 104).

66 W drugiej kolejności sąd Unii przyznał jednak, że w niektórych przypadkach instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii może co do zasady oprzeć się na ogólnych domniemaniach mających zastosowanie do niektórych kategorii dokumentów, ponieważ podobne względy natury ogólnej mogą mieć zastosowanie do wniosków o ujawnienie dotyczących dokumentów o tym samym charakterze (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Takie domniemania mają bowiem na celu umożliwienie instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej Unii, o których mowa, uznania, że ujawnienie pewnych kategorii dokumentów narusza co do zasady interes chroniony na podstawie powoływanego wyjątku, poprzez oparcie się na tego rodzaju względach ogólnych, bez konieczności badania konkretnie i indywidualnie każdego z dokumentów objętych wnioskiem (zob. wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 Stosowanie ogólnych domniemań poufności musi opierać się na solidnych i przekonujących podstawach. Aby móc powołać się wobec strony wnioskującej o udzielenie dostępu do dokumentów na ogólne domniemanie nieujawniania, dana instytucja, dany organ lub dana jednostka organizacyjna Unii muszą wyjaśnić, w jakim zakresie domniemanie to jest konieczne do zapewnienia prawidłowego przebiegu danego postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Daimler/Komisja, T-128/14, EU:T:2018:643, pkt 155, 156 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Sąd Unii wypracował w szeregu wyroków pewne kryteria, na podstawie których uznaje się, że istnieje ogólne domniemanie poufności.

70 Po pierwsze, z orzecznictwa przytoczonego w pkt 66 powyżej wynika, że aby można było skutecznie powołać się na ogólne domniemanie poufności wobec osoby, która wnosi o udzielenie dostępu do dokumentów, żądane dokumenty powinny należeć do tej samej kategorii dokumentów lub mieć ten sam charakter (zob. wyrok z dnia 4 października 2018 r., Daimler/Komisja, T-128/14, EU:T:2018:643, pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo).

71 Po drugie, dopuszczenie ogólnego domniemania poufności może opierać się niemożności pogodzenia, w niektórych postępowaniach, dostępu do dokumentów z prawidłowym przebiegiem tych postepowań oraz na ryzyku stworzenia zagrożenia dla tych postępowań, zważywszy, że ogólne domniemania pozwalają na zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania przez ograniczenie ingerencji osób trzecich. Istnienie przepisów szczególnych ograniczających dostęp do akt, dokumentów lub informacji związanych z postępowaniem prowadzonym przed instytucją, organem lub jednostką organizacyjną Unii jest jednym z kryteriów mogących uzasadniać uznanie ogólnego domniemania poufności (zob. podobnie wyrok z dnia 26 maja 2016 r., International Management Group/Komisja, T-110/15, EU:T:2016:322, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

2) W przedmiocie zastosowania ogólnego domniemania poufności

72 Na rozprawie strony zostały zapytane o ewentualne zastosowanie ogólnego domniemania poufności w kontekście wyjątku dotyczącego ochrony celów dochodzenia.

73 Skarżąca uważa, po pierwsze, że Komisja nie zastosowała w zaskarżonej decyzji żadnego ogólnego domniemania poufności, a po drugie, że żadne ogólne domniemanie poufności nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Twierdzi ona w szczególności, że Komisja nie może powoływać się na ogólne domniemanie poufności, które w ocenie tej instytucji ma zastosowanie do dokumentów dotyczących postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010.

74 Komisja podnosi, że w zaskarżonej decyzji słusznie zastosowała dwa odrębne ogólne domniemania poufności, a mianowicie, po pierwsze, nowe domniemanie obejmujące dokumenty wymieniane w ramach art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010, a po drugie, istniejące wcześniej domniemanie obejmujące dokumenty związane z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Instytucja ta twierdzi, że żądane dokumenty są objęte ogólnym domniemaniem poufności, podobnie jak dokumenty zawarte w aktach postępowania EU Pilot.

75 Republika Słowacka opowiada się również za zastosowaniem ogólnego domniemania poufności obejmującego dokumenty związane z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE.

76 W pierwszej kolejności należy ustalić, czy Komisja zastosowała ogólne domniemanie poufności w zaskarżonej decyzji.

77 W tym względzie prawdą jest, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie powołała się wyraźnie na ogólne domniemanie poufności w ramach stosowania wyjątku dotyczącego ochrony celów dochodzenia.

78 Jednakże z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja uzasadniła ogólnie zastosowanie tego wyjątku, nie dokonując rozróżnienia między poszczególnymi żądanymi dokumentami. W szczególności opisała ona najpierw funkcjonowanie i przypomniała cele postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii przewidzianego w art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010. Następnie wyjaśniła – przedstawiając rozważania natury ogólnej – że ujawnienie żądanych dokumentów mogłoby zagrozić ochronie celów prowadzonego przez nią postępowania wyjaśniającego i działań następczych, po pierwsze, poprzez podważenie wzajemnego zaufania w kontekście rozmów prowadzonych między Komisją a NBS i zniechęcenie NBS do dobrowolnego wywiązywania się ze spoczywających na nim obowiązków, po drugie, poprzez narażenie Komisji na naciski z zewnątrz, a po trzecie, poprzez narażenie na szwank skuteczności i prawidłowego przebiegu wspomnianego postępowania wyjaśniającego. Wreszcie doszła ona do wniosku, że należy odmówić dostępu do „wszystkich żądanych dokumentów", a ponadto że są one „w pełni objęte" powołanymi wyjątkami.

79 W świetle wszystkich tych informacji wydaje się, że w zaskarżonej decyzji Komisja zastosowała w sposób dorozumiany, lecz nieunikniony ogólne domniemanie poufności obejmujące wszystkie dokumenty związane z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 oraz z działaniami następczymi względem tego postępowania.

80 Wbrew temu, co skarżąca zasugerowała na rozprawie, sama okoliczność, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie odniosła się wyraźnie do pojęcia ogólnego domniemania poufności, nie wystarcza, aby uznać tę decyzję za dotkniętą brakiem uzasadnienia ani aby uniemożliwić Sądowi uwzględnienie ogólnego domniemania poufności, o którym mowa w pkt 79 powyżej. Należy bowiem przypomnieć, że uzasadnienie może być dorozumiane, pod warunkiem że umożliwia ono zainteresowanym poznanie powodów, dla których dane środki zostały podjęte, a właściwemu sądowi dostarcza elementów wystarczających do dokonania kontroli (zob. wyrok z dnia 25 marca 2015 r., Central Bank of Iran/Rada, T-563/12, EU:T:2015:187, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in., T-680/13, EU:T:2018:486, pkt 394). Tymczasem w niniejszej sprawie – jak podkreśliła zresztą Komisja na rozprawie – z treści zaskarżonej decyzji jasno wynikało, że zgodnie z rozumowaniem tej instytucji przywołane rozważania miały zastosowanie do wszystkich dokumentów i do całej ich treści. Ponadto z zarzutów szczegółowych podniesionych przez skarżącą najpierw w skardze, a następnie w replice wynika, że dostrzegła ona, iż Komisja nie dokonała w sposób przekrojowy żadnego rozróżnienia między poszczególnymi dokumentami i między poszczególnymi ich częściami, i że w związku z tym instytucja ta przyjęła w celu uzasadnienia swojego stanowiska w przedmiocie poufności żądanych dokumentów podejście oparte na domniemaniu i uogólnieniach.

81 W drugiej kolejności należy zbadać, czy Komisja mogła powołać się na ogólne domniemanie poufności obejmujące wszystkie dokumenty związane z postępowaniem wyjaśniającym w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010.

82 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii przewidziane w art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 jest wystarczająco ustrukturyzowane i sformalizowane, aby możliwe było dokładne określenie i zidentyfikowanie związanych z nim dokumentów. Ponadto w niniejszej sprawie jest bezsporne, że żądane dokumenty wyszczególnione w pkt 12 powyżej zostały wymienione – w przypadku dwóch pierwszych – między EIOPA i NBS, a w przypadku pozostałych siedemnastu – między Komisją a NBS w toku tego samego postępowania wyjaśniającego dotyczącego NBS. Dokumenty te

stanowią zatem część tych samych akt administracyjnych, a zatem wszystkie należą do tej samej kategorii (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Daimler/Komisja, T-128/14, EU:T:2018:643, pkt 141).

83 Po drugie, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 68 powyżej Komisja przedstawiła w zaskarżonej decyzji solidne i przekonujące powody, które uzasadniają zastosowanie ogólnego domniemania poufności w okolicznościach niniejszej sprawy, jak przypomniano w pkt 78 powyżej. Skarżąca nie kwestionuje znaczenia tych elementów dla uzasadnienia uznania ogólnego domniemania poufności obejmującego dokumenty wymieniane w ramach art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010.

84 Po trzecie, należy stwierdzić, że postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii przewidziane w art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 obejmuje szczególne reguły ograniczające ujawnianie informacji uzyskanych lub sporządzonych w ramach takiego postępowania. Zgodnie z art. 70 ust. 1–3 tego rozporządzenia EIOPA i jego pracownicy podlegają wymogom dotyczącym tajemnicy służbowej i nie mogą ujawniać informacji poufnych lub objętych rzeczoną tajemnicą służbową, które otrzymują lub które wymieniają z właściwymi organami krajowymi. Należy również zauważyć, że nie przewiduje się dostępu do akt ani dokumentów związanych z postępowaniem wyjaśniającym w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 na rzecz instytucji finansowej, której dotyczy takie postępowanie. Wynika z tego, że jest spełnione również kryterium wskazane w orzecznictwie przypomnianym w pkt 71 powyżej.

85 W tych okolicznościach należy uznać, że dokumenty wymieniane przez EIOPA, Komisję i zainteresowany organ krajowy w ramach postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 są objęte ogólnym domniemaniem poufności.

86 Należy uściślić, że to ogólne domniemanie poufności, związane konkretnie z postępowaniem wyjaśniającym w sprawie naruszenia prawa Unii przewidzianym w art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010, ma charakter odrębny od domniemań już uznanych przez sąd Unii w odniesieniu do dokumentów sporządzonych i wymienianych, po pierwsze, na etapie poprzedzającym wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 65), a po drugie, w ramach postępowania EU Pilot (wyrok z dnia 11 maja 2017 r., Szwecja/Komisja, C-562/14 P, EU:C:2017:356, pkt 51).

87 W konsekwencji zarzut szczegółowy skarżącej oparty na twierdzeniu, że Komisja nie może w niniejszej sprawie powoływać się na ogólne domniemanie poufności, należy oddalić.

3) W przedmiocie obowiązku przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania dokumentów

88 Skarżąca przypomina o obowiązku przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania każdego dokumentu, będącego przedmiotem wniosku o udzielenie dostępu. Dodaje ona, że nawet w przypadku zastosowania ogólnego domniemania poufności Komisja powinna była przynajmniej ocenić, czy poszczególne kategorie dokumentów nie wymagały odmiennego traktowania.

89 Komisja uważa, że nie była zobowiązana do przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania żądanych dokumentów, ponieważ argumenty przedstawione w zaskarżonej decyzji miały w oczywisty sposób zastosowanie do wszystkich tych dokumentów, a wszystkie te dokumenty były objęte ogólnym domniemaniem poufności.

90 W tym względzie w pierwszej kolejności wystarczy zauważyć, że z pkt 85 powyżej wynika, iż żądane dokumenty były objęte ogólnym domniemaniem poufności, w związku z czym zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 67 powyżej Komisja nie była zobowiązana do zbadania w sposób konkretny i indywidualny każdego z tych dokumentów.

91 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że żądane dokumenty zostały wymienione w toku tego samego postępowania wyjaśniającego, należą do tych samych akt administracyjnych, a zatem należą do tej samej kategorii (zob. pkt 82 powyżej). Wynika z tego, że Komisja nie była również zobowiązana do określenia różnych kategorii lub podkategorii dokumentów oraz do zbadania, czy dokumenty te nie wymagają odmiennego traktowania. Taki wymóg częściowo pozbawiałby bowiem ogólne domniemanie poufności skuteczności (effet utile), a mianowicie uniemożliwiałby Komisji ustosunkowanie się do wniosku o udzielenie całościowego dostępu również w sposób całościowy (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 68). Ponadto skarżąca nie precyzuje, w jaki sposób należałoby wyodrębnić różne kategorie lub podkategorie dokumentów, i ogranicza się do wskazania, że można je określić już na podstawie brzmienia nagłówków poszczególnych dokumentów.

92 W związku z tym zarzut szczegółowy skarżącej dotyczący braku konkretnego i indywidualnego badania żądanych dokumentów lub przynajmniej poszczególnych kategorii żądanych dokumentów należy oddalić jako bezskuteczny.

c) W przedmiocie istnienia naruszenia celów dochodzenia

93 Uznanie ogólnego domniemania poufności pozwala danej instytucji, danemu organowi lub danej jednostce organizacyjnej Unii uznać, że ujawnienie dokumentów tego samego rodzaju lub należących do tej samej kategorii naruszyłoby co do zasady ochronę jednego z interesów wymienionych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 48).

94 Niemniej posłużenie się ogólnym domniemaniem nie pozbawia strony wnioskującej o udzielenie dostępu do dokumentów prawa do wykazania, że dany dokument, o którego ujawnienie wnioskowano, nie jest objęty zakresem tego domniemania lub że istnieje nadrzędny interes publiczny, który uzasadnia ujawnienie wspomnianego dokumentu zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 (wyroki: z dnia 29 czerwca 2010 r., Komisja/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, pkt 62; z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 100).

95 Skarżąca utrzymuje, po pierwsze, że w braku jakiegokolwiek trwającego dochodzenia, a w szczególności w braku wszczęcia etapu poprzedzającego wniesienie skargi w postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie można stwierdzić żadnego naruszenia ochrony celów dochodzenia ani poufności dokumentów dotyczących dochodzenia. Komisja nie może również powoływać się na ewentualne naruszenie przyszłego i hipotetycznego dochodzenia.

96 W tym względzie należy stwierdzić, że argumentacja ta opiera się na błędnym założeniu. Wykazano bowiem, że, niezależnie od wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii wszczęte na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 było w dniu wydania zaskarżonej decyzji w toku (zob. pkt 62, 63 powyżej).

97 Po drugie, skarżąca twierdzi, że Komisja powinna była dojść do wniosku, iż rzekomo zastosowane ogólne domniemanie poufności powinno zostać obalone w niniejszej sprawie. Nie przedstawia ona jednak żadnego konkretnego dowodu na poparcie tego twierdzenia, a w szczególności nie wykazuje, że co najmniej jeden z żądanych dokumentów nie jest objęty wspomnianym domniemaniem. W szczególności jej argumentacja, zgodnie z którą „następcza wymiana informacji" między Komisją a NBS nie mieści się w ramach formalnych i czasowych postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii wszczętego na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010, została oddalona w pkt 61 i 62 powyżej.

98 Po trzecie, skarżąca uważa, że wysoce nieprawdopodobna była interwencja publiczna lub presja ze strony społeczeństwa w ramach późniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego przeciwko Republice Słowackiej na podstawie art. 258 TFUE. Jednakże taki argument jest pozbawiony znaczenia dla zakwestionowania istnienia naruszenia celów postępowań wyjaśniających w sprawie naruszenia prawa Unii wszczętych na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010, zważywszy, że odrębne ogólne domniemanie poufności ma zastosowanie do dokumentów dotyczących tych postępowań wyjaśniających, a w szczególności do żądanych dokumentów (zob. pkt 85, 90 powyżej).

99 W tych okolicznościach należy oddalić zarzut szczegółowy skarżącej dotyczący braku naruszenia celów dochodzenia, a w konsekwencji całą część drugą zarzutu drugiego.

3. W przedmiocie części trzeciej zarzutu drugiego, opartej na istnieniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie żądanych dokumentów

100 Skarżąca odsyła do swojej argumentacji przedstawionej w ramach części drugiej zarzutu pierwszego, zgodnie z którą w niniejszym przypadku istnieje nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie żądanych dokumentów.

101 Komisja, popierana przez Republikę Słowacką, kwestionuje argumentację skarżącej.

102 W tym względzie należy przypomnieć, że w przypadku gdy instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii zastosuje jeden z wyjątków przewidzianych w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001, to zadaniem tej instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii jest wyważenie z jednej strony konkretnego interesu, który powinien podlegać ochronie poprzez brak ujawnienia danego dokumentu, a z drugiej strony w szczególności interesu ogólnego w udostępnieniu tego dokumentu, z uwzględnieniem korzyści płynących ze wzmożonej przejrzystości (zob. wyroki: z dnia 17 października 2013 r., Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 lipca 2014 r., Rada/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

103 To jednak na stronie wnioskującej o udzielenie dostępu do dokumentów ciąży obowiązek przedstawienia w sposób konkretny okoliczności, na których opiera się nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie danych dokumentów (wyroki: z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 94; z dnia 16 lipca 2015 r., ClientEarth/Komisja, C-612/13 P, EU:C:2015:486, pkt 90).

104 Należy uściślić, po pierwsze, że nadrzędny interes publiczny mogący uzasadniać ujawnienie dokumentu niekoniecznie musi być odrębny od zasad leżących u podstaw rozporządzenia nr 1049/2001. Jednakże za pomocą wyłącznie ogólnych stwierdzeń nie da się wykazać, że zasada przejrzystości miała w niniejszym przypadku szczególną wagę, która mogłaby przeważyć nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia rozpatrywanych informacji (zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 92, 93).

105 Po drugie, interes polegający na ułatwieniu wykonywania praw jednostek poprzez umożliwienie im wykorzystania dokumentów w celu ułatwienia im obrony przed sądami krajowymi stanowi interes prywatny, a nie interes publiczny (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 lipca 2016 r., Sea Handling/Komisja, C-271/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:557, pkt 97, 99; z dnia 25 września 2014 r., Spirlea/Komisja, T-306/12, EU:T:2014:816, pkt 99). W tym kontekście należy uściślić, że przekazanie dokumentów w celu umożliwienia danej osobie skorzystania z jej prawa do obrony oznaczałoby ich ujawnienie wyłącznie tej osobie, w przeciwieństwie do ich przekazania na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, które sprawiłoby, że dokumenty te staną się dostępne dla każdego. Okoliczność, że dokumenty, o których mowa, mogą być wykorzystane w wielu postępowaniach, nie zmienia tej analizy, ponieważ nie można uznać, że, co do zasady, dodanie interesów prywatnych przekształca je w interes publiczny (wyrok z dnia 9 października 2018 r., Pint/Komisja, T-634/17, niepublikowany, EU:T:2018:662, pkt 59).

106 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności skarżąca utrzymuje, że Komisja nie dokonała żadnego wyważenia odnośnych interesów, a mianowicie, po pierwsze, interesów chronionych wyjątkami, na które powołuje się Komisja, a po drugie, interesu publicznego w udostępnieniu żądanych dokumentów.

107 W tym względzie należy zauważyć, że w zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, iż interesy, na które powołuje się skarżąca, a w szczególności prawo społeczeństwa do uzyskania wiedzy o tym, czy działania NBS oraz cofnięcie mu zezwolenia były zgodne z prawem, nie mogły przeważać nad wyjątkami uzasadniającymi odmowę ujawnienia dokumentów. W tych okolicznościach skarżąca niesłusznie twierdzi, że Komisja nie dokonała żadnego wyważenia odnośnych interesów.

108 W drugiej kolejności skarżąca podnosi, że istnieje nadrzędny interes publiczny w tym, by zgodnie z zasadą przejrzystości główne dokumenty sporządzone w ramach postępowań wyjaśniających w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010, a w szczególności zalecenia wydane przez EIOPA i formalne opinie przyjęte przez Komisję, zostały ujawnione w celu umożliwienia kontroli przebiegu tych postępowań i zapewnienia zgodności z prawem procesu podejmowania decyzji, a także zaufania publicznego. Te postępowania wyjaśniające mają duże znaczenie i mogą mieć poważne konsekwencje dla zainteresowanych instytucji finansowych, dla posiadaczy umów ubezpieczeniowych, a tym samym dla stabilności rynku ubezpieczeń w państwach członkowskich. Ten interes publiczny, po pierwsze, nie jest oparty wyłącznie na interesach prywatnych, a po drugie, przeważa nad względami przedstawionymi przez Komisję.

109 W tej kwestii należy przede wszystkim zauważyć, że – jak słusznie wskazała Komisja w zaskarżonej decyzji, a następnie na rozprawie, jak też zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 105 powyżej – użyteczność ujawnienia żądanych dokumentów dla skarżącej i jej klientów odpowiada interesom o charakterze prywatnym.

110 Następnie, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 104 powyżej, względy natury ogólnej oparte na zasadzie przejrzystości nie mogą same w sobie wystarczyć do wykazania istnienia nadrzędnego interesu publicznego.

111 Wreszcie interes publiczny związany z ujawnieniem dokumentów sporządzonych w ramach postępowania wyjaśniającego w sprawie naruszenia prawa Unii na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1094/2010 wydaje się ograniczony. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, interes taki nie ma w niniejszym przypadku charakteru nadrzędnego interesu publicznego, który mógłby przeważyć nad względami uzasadniającymi odmowę ujawnienia żądanych dokumentów, czyli w niniejszym przypadku nad ochroną celów prowadzonego na tej podstawie dochodzenia. Jak wyjaśnia Komisja, ujawnienie tych dokumentów, zamiast zagwarantować stabilność rynku ubezpieczeń w państwach członkowskich, skutkowałoby raczej zakłóceniem działań organów odpowiedzialnych za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania i stabilności tych rynków.

112 Ponadto nie ulega wątpliwości, że społeczeństwo zostało poinformowane, co prawda w sposób minimalny, lecz wystarczający na swoim poziomie, poprzez publikację komunikatów prasowych dotyczących zalecenia z dnia 16 maja 2022 r., formalnej opinii z dnia 13 września 2022 r. i decyzji o cofnięciu zezwolenia.

113 W tych okolicznościach skarżąca nie wykazała istnienia nadrzędnego interesu publicznego, który uzasadniałby ujawnienie żądanych dokumentów.

114 Należy zatem oddalić część trzecią zarzutu drugiego, a w konsekwencji zarzut drugi w całości.

B. W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego, dotyczących, odpowiednio, naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 i naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia

115 W zarzutach pierwszym i trzecim skarżąca utrzymuje, że Komisja naruszyła odpowiednio art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 i art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia. W ten sposób skarżąca kwestionuje zgodność z prawem uzasadnienia zaskarżonej decyzji, w którym Komisja zastosowała wyjątki dotyczące, po pierwsze, ochrony postępowań sądowych, a po drugie, ochrony toczącego się procesu podejmowania decyzji.

116 W tym względzie należy przypomnieć, że w przypadku, gdy pewne argumenty przedstawione w danym akcie, same w sobie uzasadniają ją w sposób wystarczający pod względem prawnym, błędy, którymi mogłyby być dotknięte inne argumenty tego aktu, w każdym razie nie mają wpływu na treść jego ostatecznego rozstrzygnięcia. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zarzut, który nawet gdyby był zasadny, nie byłby w stanie doprowadzić do stwierdzenia nieważności, czego domaga się strona skarżąca, jest bezskuteczny (zob. wyrok z dnia 14 grudnia 2005 r., Honeywell/Komisja, T-209/01, EU:T:2005:455, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 15 września 2021 r., Francja/ECHA, T-127/20, niepublikowany, EU:T:2021:572, pkt 32).

117 Tymczasem w dziedzinie publicznego dostępu do dokumentów każdy wyjątek przewidziany w art. 4 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi wystarczającą podstawę odmowy dostępu (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 września 2000 r., Denkavit Nederland/Komisja, T-20/99, EU:T:2000:209, pkt 42).

118 Jako że w niniejszej sprawie w ramach zarzutu drugiego skarżąca nie zdołała podważyć podstawy odmowy opartej na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, zarzuty pierwszy i trzeci zmierzające do podważenia dwóch pozostałych podstaw odmowy można jedynie oddalić jako bezskuteczne.

C. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zasady proporcjonalności oraz obowiązku uzasadnienia

119 W zarzucie czwartym skarżąca utrzymuje, że w odniesieniu do odmowy udzielenia częściowego dostępu do żądanych dokumentów Komisja, po pierwsze, naruszyła art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 oraz zasadę proporcjonalności, a po drugie, obarczyła zaskarżoną decyzję wadą braku uzasadnienia. Twierdzi ona bowiem, że Komisja ani nie wyjaśniła, z jakiego względu nie było możliwe udzielenie żadnego częściowego dostępu w istotnym zakresie, nie dokonała rozróżnienia między poszczególnymi żądanymi dokumentami, ani między różnymi częściami tych dokumentów, ani wreszcie nie uzasadniła stwierdzenia, że powołane wyjątki rzeczywiście mają zastosowanie do wszystkich tych dokumentów i wszystkich ich części.

120 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

121 Zgodnie z art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, „[j]eśli wyjątki dotyczą jedynie części tego dokumentu, pozostałe części dokumentu powinny być ujawnione”.

122 Należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności zobowiązuje instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii do rozważenia możliwości udzielenia częściowego dostępu do dokumentu (wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r., Rada/Hautala, C-353/99 P, EU:C:2001:661, pkt 27; zob. także podobnie wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe/Komisja, T-851/16, EU:T:2018:69, pkt 117, 118 i przytoczone tam orzecznictwo). Wymóg ten oznacza co do zasady, że należy przeprowadzić konkretną i indywidualną analizę treści każdego dokumentu (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 117; z dnia 23 września 2015 r., ClientEarth i International Chemical Secretariat/ECHA, T-245/11, EU:T:2015:675, pkt 230).

123 Orzeczono jednak, że dokumenty objęte ogólnym domniemaniem poufności nie podlegają obowiązkowi ujawnienia, w całości lub w części, ich treści (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 czerwca 2012 r., Komisja/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, pkt 133; z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 134). W takim przypadku Komisja ma prawo odpowiedzieć na wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów w sposób całościowy, bez przeprowadzania konkretnej i indywidualnej analizy treści każdego z rozpatrywanych dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 14 listopada 2013 r., LPN i Finlandia/Komisja, C-514/11 P i C-605/11 P, EU:C:2013:738, pkt 68).

124 W niniejszej sprawie z analizy zarzutu drugiego wynika, że żądane dokumenty były objęte ogólnym domniemaniem poufności (zob. pkt 90 powyżej), które nie zostało obalone przez skarżącą (zob. pkt 97 i 113 powyżej).

125 Wynika z tego w pierwszej kolejności, że zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 123 powyżej Komisja, po pierwsze, nie była zobowiązana do przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy każdego z żądanych dokumentów w odniesieniu do możliwości udzielenia częściowego dostępu do któregoś z tych dokumentów, a po drugie, mogła zgodnie z prawem uznać, że dokumenty te są w całości objęte wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001.

126 W konsekwencji skarżąca nie ma podstaw, by twierdzić, że zaskarżona decyzja narusza art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, jak też zasadę proporcjonalności.

127 W drugiej kolejności, w kontekście przypomnianym w pkt 124 powyżej, odmowę udzielenia częściowego dostępu należy uznać za wystarczająco uzasadnioną pod względem formalnym, ponieważ w zaskarżonej decyzji wspomniano o możliwości udzielenia częściowego dostępu do żądanych dokumentów i stwierdzono w niej, że dokumenty te są w całości objęte wyjątkami, na które powołała się Komisja (zob. analogicznie wyroki: z dnia 25 marca 2015 r., Sea Handling/Komisja, T-456/13, niepublikowany, EU:T:2015:185, pkt 92; z dnia 7 września 2017 r., AlzChem/Komisja, T-451/15, niepublikowany, EU:T:2017:588, pkt 96, 97).

128 Ponadto, o ile prawdą jest, że Komisja wskazała również, bez dodatkowego wyjaśnienia, że udzielenie częściowego dostępu w jakimkolwiek istotnym zakresie nie jest możliwe bez naruszenia interesów chronionych za pomocą powołanych wyjątków, o tyle takie uzasadnienie, choć krótkie, jest również wystarczające ze względu na konieczność nieujawniania informacji objętych w szczególności wyjątkiem przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 82; z dnia 7 lutego 2018 r., Access Info Europe/Komisja, T-851/16, EU:T:2018:69, pkt 122).

129 W konsekwencji skarżąca nie ma również podstaw, by twierdzić, że w zaskarżonej decyzji naruszono obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 296 TFUE.

130 W rezultacie zarzut czwarty należy oddalić.

D. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa dostępu do akt zagwarantowanego w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty

131 Skarżąca utrzymuje, że Komisja naruszyła jej prawo dostępu do akt zagwarantowane w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Podnosi ona, po pierwsze, że do Komisji wpłynął również wniosek o udzielenie dostępu do akt, po drugie, że sekretarz generalna Komisji, będąca autorem zaskarżonej decyzji, była właściwa do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku, po trzecie, że żądane dokumenty stanowiły część akt administracyjnych, które w istotny sposób jej dotyczyły, a po czwarte, że Komisja była zobowiązana do udzielenia jej dostępu do tych akt.

132 Komisja nie zgadza się z argumentacją skarżącej.

133 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 41 Karty, dotyczący prawa do dobrej administracji, wskazuje w ust. 2 lit. b), że prawo to obejmuje w szczególności „prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej”.

134 Artykuł 42 Karty, dotyczący prawa dostępu do dokumentów, stanowi z kolei, że każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma „prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy". Rozporządzenie nr 1049/2001 określa warunki i zasady wykonywania tego prawa w odniesieniu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji.

135 Systemy dostępu do dokumentów i dostępu do akt stanowią zatem dwa odrębne systemy, podlegające odrębnym procedurom (zob. podobnie wyrok z dnia 6 listopada 2024 r., MeSoFa/EBC, T-790/22, niepublikowany, EU:T:2024:783, pkt 29). W obu tych systemach jest wymagane w każdym razie złożenie wniosku (wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Heli-Flight/EASA, T-102/13, EU:T:2014:1064, pkt 51).

136 W niniejszej sprawie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że wniosek wstępny, mimo iż opierał się głównie na rozporządzeniu nr 1049/2001 i nie wspomniano w nim o art. 41 Karty, zawierał pewne elementy mogące stanowić poparcie wniosku o udzielenie dostępu do akt sprawy. Po pierwsze, przytoczono w nim bowiem art. 47 i 48 Karty, a po drugie, podkreślono, że dysponowanie przez skarżącą żądanymi dokumentami jest niezbędne do przygotowania jej „obrony" w ramach wszczętego wobec niej przez NBS „postępowania w sprawie nałożenia sankcji", które doprowadziło do cofnięcia jej zezwolenia.

137 Natomiast ponowny wniosek opierał się w sposób jasny i wyłączny na rozporządzeniu nr 1049/2001 oraz na art. 42 Karty. Nie wspomniano w nim o art. 41 Karty ani o prawie dostępu do akt. Co więcej, w przeciwieństwie do wniosku wstępnego jako podstawy wniosku o udzielenie dostępu nie wskazano w nim ani art. 47 i 48 Karty, ani prawa skarżącej do obrony. Jedynie w sposób incydentalny i wyłącznie w celu zakwestionowania zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony postępowań sądowych w rozumieniu art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 w ponownym wniosku wspomniano o prawie skarżącej do „skutecznej obrony" oraz o okoliczności, że żądane dokumenty dotyczą skarżącej.

138 W drugiej kolejności w zaskarżonej decyzji wypowiedziano się jedynie w przedmiocie ponownego wniosku złożonego przez skarżącą na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Nie zbadano w niej ani nawet nie wspomniano o prawie skarżącej do uzyskania dostępu do akt sprawy na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Nie odniesiono się w niej również do art. 47 i 48 Karty ani do prawa skarżącej do obrony. Ponadto odrzucono w niej jako mający charakter prywatny, a zatem jako niemający znaczenia w ramach rozporządzenia nr 1049/2001, interes, jaki skarżąca mogłaby mieć w ujawnieniu żądanych dokumentów na potrzeby przygotowania obrony przed sądami krajowymi (zob. pkt 19 powyżej).

139 Ponadto zgodnie z mającym wówczas zastosowanie art. 4 akapit pierwszy przepisów dotyczących wykonania rozporządzenia nr 1049/2001, załączonych do regulaminu wewnętrznego Komisji (Dz.U. 2000, L 308, s. 26), zmienionego decyzją Komisji 2001/937/WE, EWWiS, Euratom z dnia 5 grudnia 2001 r. (Dz.U. 2001, L 345, s. 94), uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawie ponownych wniosków w dziedzinie dostępu do dokumentów przekazano co do zasady sekretarzowi generalnemu tej instytucji. Natomiast w niniejszej sprawie z wyjaśnień Komisji wynika, że jej sekretarzowi generalnemu nie przyznano żadnych kompetencji do badania zastrzeżeń skierowanych przeciwko decyzjom odmawiającym udzielenia dostępu do akt.

140 W tych okolicznościach sekretarz generalna Komisji, będąca autorem zaskarżonej decyzji, nie otrzymała żadnego wniosku o udzielenie dostępu do akt sprawy i nie wydała ani nie mogła wydać żadnej decyzji w tym względzie. Wynika z tego, że skarżąca nie może skutecznie zarzucać Komisji, w ramach skargi na zaskarżoną decyzję, że instytucja ta nie przyznała jej prawa dostępu do akt na podstawie art. 41 ust. 2 lit. b) Karty (zob. analogicznie wyroki: z dnia 20 grudnia 2023 r., OCU/SRB, T-496/18, niepublikowany, EU:T:2023:857, pkt 32–35, 38; z dnia 13 listopada 2024 r., Kargins/Komisja, T-110/23, niepublikowany, EU:T:2024:805, pkt 137, 138).

141 W rezultacie zarzut piąty należy oddalić.

142 Z całości powyższych rozważań wynika, że odwołanie w niniejszej sprawie należy oddalić.

IV. W przedmiocie kosztów

143 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

144 Ponadto w myśl art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Republika Słowacka pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba rozpoznająca sprawy w składzie pięciu sędziów)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **Novis Insurance Company, Novis Versicherungsgesellschaft, Novis Compagnia di Assicurazioni, Novis Poisťovňa a.s. pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**

3) **Republika Słowacka pokrywa własne koszty.**

Kowalik-Bańczyk Reine da Silva Passos

Cassagnabère Pavelin

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 6 maja 2026 r.

Podpisy

Spis treści

I. Okoliczności powstania sporu i okoliczności zaistniałe po wniesieniu skargi 2

A. Postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia prawa Unii 2

B. Procedura udzielania dostępu do dokumentów 3

1. Etap rozpatrywania wniosku wstępnego 3

2. Etap rozpatrywania ponownego wniosku 3

C. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego 5

II. Żądania stron 5

III. Co do prawa 6

A. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 6

1. W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego, opartej na braku rozróżnienia między wyjątkami przewidzianymi odpowiednio w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001 i w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia 6

2. W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, opartej na braku naruszenia ochrony celów dochodzenia 8

a) W przedmiocie przesłanki dotyczącej toczącego się dochodzenia 8

b) W przedmiocie zastosowania ogólnego domniemania poufności i obowiązku przeprowadzenia konkretnej i indywidualnej analizy dokumentów 12

1) Rozważania wstępne 12

2) W przedmiocie zastosowania ogólnego domniemania poufności 13

3) W przedmiocie obowiązku przeprowadzenia konkretnego i indywidualnego badania dokumentów 15

c) W przedmiocie istnienia naruszenia celów dochodzenia 16

3. W przedmiocie części trzeciej zarzutu drugiego, opartej na istnieniu nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie żądanych dokumentów 17

B. W przedmiocie zarzutów pierwszego i trzeciego, dotyczących, odpowiednio, naruszenia art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2001 i naruszenia art. 4 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia 19

C. W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001, zasady proporcjonalności oraz obowiązku uzasadnienia 20

D. W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa dostępu do akt zagwarantowanego w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty 21

IV. W przedmiocie kosztów 23