Parlament Europejski
2024-2029

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2025/2137(INI)

15.10.2025

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie publicznego dostępu do dokumentów – sprawozdanie za lata 2022–2024
(2025/2137(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawczyni: Veronika Cifrová Ostrihoňová

SPIS STREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 8

ZAŁĄCZNIK: WYKAZ PODMIOTÓW, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCZYNI OTRZYMAŁA INFORMACJE 9

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie publicznego dostępu do dokumentów – sprawozdanie za lata 2022–2024

(2025/2137(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając Traktat o Unii Europejskiej (TUE), a w szczególności jego art. 1, 9, 10, 11 i 16,

– uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a w szczególności jego art. 15,

– uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta), a w szczególności jej art. 41 i 42,

– uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[1],

– uwzględniając wniosek Komisji z 30 kwietnia 2008 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (COM(2008)0229),

– uwzględniając wniosek Komisji z 21 marca 2011 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (COM(2011)0137),

– uwzględniając swoje stanowisko w pierwszym czytaniu z 15 grudnia 2011 r. dotyczące wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji[2],

– uwzględniając komunikat Komisji z 11 lutego 2025 r. zatytułowany „Program prac Komisji na 2025 r.” (COM(2025)0045) wraz z załącznikami do niego, a także wyrażony w nim zamiar wycofania wniosków COM(2011)0137 i COM(2008)0229 dotyczących zmiany rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji,

– uwzględniając decyzję Komisji (UE) 2024/3080 z dnia 4 grudnia 2024 r. ustanawiającą regulamin wewnętrzny Komisji i zmieniającą decyzję C(2000) 3614[3],

[1] Dz.U. L 145 z 31.5.2001, s. 43, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2001/1049/oj.
[2] Dz.U. C 168 E z 14.6.2013, s. 159.
[3] Dz.U. L, 2024/3080, 5.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3080/oj.

– uwzględniając swoją rezolucję z 14 września 2017 r. w sprawie rozliczalności, przejrzystości i rzetelności w instytucjach UE[4],

– uwzględniając dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii[5],

– uwzględniając swoją rezolucję z 10 lutego 2021 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów[6],

– uwzględniając sprawozdania i decyzje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, w szczególności sprawozdanie specjalne OI/2/2022/OAM[7] oraz decyzję w sprawie 1316/2021/MIG[8],

– uwzględniając orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,

– uwzględniając wyrok TSUE z 14 maja 2025 r. w sprawie T-36/23 *Stevi i The New York Times*/*Komisja*[9],

– uwzględniając swoją rezolucję z 13 lipca 2023 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów – sprawozdanie roczne za lata 2019–2021[10],

– uwzględniając swoją rezolucję z 14 marca 2024 r. w sprawie czasu rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków o publiczny dostęp do dokumentów[11],

– uwzględniając art. 122 ust. 7 i art. 149 Regulaminu,

– uwzględniając art. 55 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A10-0000/2025),

A. mając na uwadze, że traktaty UE gwarantują każdemu obywatelowi prawo do demokratycznego uczestnictwa i przejrzystego procesu decyzyjnego, co wymaga od instytucji udzielania publicznego dostępu do dokumentów; mając na uwadze, że to podstawowe prawo dostępu do dokumentów, chronione traktatami i Kartą, umożliwia skuteczną kontrolę obywatelską[12]; mając na uwadze, że TSUE potwierdził, że publiczny dostęp do dokumentów to kluczowy element demokracji uczestniczącej;

---

[4] Dz.U. C 337 z 20.9.2018, s. 120.
[5] Dz.U. L 305 z 26.11.2019, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[6] Dz.U. C 465 z 17.11.2021, s. 54.
[7] Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, sprawozdanie specjalne z dochodzenia strategicznego dotyczącego czasu rozpatrywania przez Komisję Europejską wniosków o publiczny dostęp do dokumentów (OI/2/2022/OAM), 21 września 2023 r.
[8] Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Decyzja w sprawie odmowy przez Komisję Europejską publicznego dostępu do wiadomości tekstowych wymienianych między przewodniczącą Komisji a dyrektorem generalnym koncernu farmaceutycznego na temat zakupu szczepionek przeciwko COVID-19” (sprawa 1316/2021/MIG), 12 lipca 2022 r.
[9] Wyrok Sądu z dnia 14 maja 2025 r., *Stevi i The New York Times*/*Komisja*, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483.
[10] Dz.U. C, C/2024/4014, 17.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4014/oj.
[11] Dz.U. C, C/2024/6560, 12.11.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/6560/oj.
[12] Art. 10 ust. 3 TUE w świetle jego motywu 13 oraz art. 1 ust. 2 i art. 9 TUE oraz art. 15 TFUE.

B. mając na uwadze, że TSUE podkreślił, że publiczna kontrola informacji ustawodawczych ma zasadnicze znaczenie dla demokracji i umożliwia obywatelom skuteczne korzystanie z przysługujących im praw demokratycznych;

C. mając na uwadze, że obywatele zasadnie oczekują od organów publicznych przejrzystości, skuteczności i rozliczalności, a instytucje, organy, urzędy i agencje UE powinny reagować na te oczekiwania w jasny i zrozumiały sposób;

D. mając na uwadze, że dostęp do wiarygodnych i dokładnych informacji ma kluczowe znaczenie dla ochrony przed informacjami wprowadzającymi w błąd i dla skutecznego przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się dezinformacji;

E. mając na uwadze, że dochodzenie strategiczne Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione w sprawozdaniu specjalnym OI/2/2022/OAM ujawniło systemowe i znaczne opóźnienia ze strony Komisji, w szczególności w rozpatrywaniu ponownych wniosków (wniosków ze strony wnioskodawców o przegląd pierwotnej odpowiedzi) w następstwie początkowej odmowy udzielenia obywatelom dostępu do dokumentów;

F. mając na uwadze, że w maju 2021 r. dziennikarz zwrócił się o dostęp do dokumentów, w tym wiadomości tekstowych wymienionych między przewodniczącą Komisji a przedsiębiorstwem Pfizer, ale Komisja stwierdziła, że nie przetrzymuje takich zapisów na podstawie wewnętrznych zasad rejestracji; mając na uwadze, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich uznał tę odpowiedź za nieodpowiednią i zalecił ponowne wyszukiwanie, zgodnie z obowiązkami w zakresie publicznego dostępu wynikającymi z rozporządzenia (WE) nr 1049/2001;

G. mając na uwadze, że w komunikacie w sprawie programu prac na 2025 r. Komisja wyraziła zamiar wycofania wniosków COM(2011)0137 i COM(2008)0229 – które mają na celu zmianę rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów – powołując się na brak przewidywalnego porozumienia po latach impasu legislacyjnego od 2011 r.;

Roczne sprawozdania dotyczące publicznego dostępu do dokumentów

1. zauważa, że w 2024 r. Komisja zmieniła swoje ramy przejrzystości dzięki przyjęciu zmienionego regulaminu wewnętrznego i wyjaśnieniu przepisów dotyczących publicznego dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001;

2. zauważa, że w 2024 r. Komisja otrzymała 6938 początkowych wniosków o dostęp do dokumentów i 641 wniosków ponownych, co oznacza wzrost o 7 % w porównaniu z 2023 r.[13];

3. podkreśla, że do 31 grudnia 2024 r. publiczny rejestr dokumentów Parlamentu zawierał 918 803 pozycje (wzrost w porównaniu z 898 267 na koniec 2023 r.); zauważa, że

[13] Sprawozdanie Komisji z dnia 19 maja 2025 r. na temat stosowania w 2024 r. rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (COM(2025)0239).

ogólny wskaźnik pozytywnych odpowiedzi pozostał wysoki i wyniósł 91 %, przy czym wnioski rozpatrywane były średnio w ciągu około dziewięciu dni roboczych[14];

Ostatnie zmiany

4. podkreśla, że nawet jeśli niektóre informacje muszą zostać utajnione, należy rozważyć częściowe ujawnienie, jeżeli pozostaje ono zarówno wykonalne, jak i pożądane, w kontekście nadrzędnego interesu publicznego związanego z przejrzystością, który obejmuje zasady należytego sprawowania rządów, skuteczności instytucjonalnej, demokratycznej rozliczalności i zwiększonego zaangażowania obywatelskiego w kształtowanie polityki;

5. wyraża zaniepokojenie utrzymującym się i powszechnym zawyżaniem klauzuli tajności dokumentów urzędowych przez instytucje, organy, urzędy i agencje UE; ponawia swój długotrwały apel, zawarty w poprzednich rezolucjach w sprawie publicznego dostępu do dokumentów, o ustanowienie jasnych, spójnych i prawnie wiążących przepisów regulujących utajnianie i odtajnianie dokumentów;

6. ubolewa nad ciągłym brakiem znaczących działań następczych ze strony Komisji i Rady w odpowiedzi na te zalecenia;

7. przyznaje, że dochodzenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich przedstawione w sprawozdaniu specjalnym OI/2/2022/OAM ujawniło schemat systemowych opóźnień Komisji w odpowiedzi na ponowne wnioski, i wykazało, że niedociągnięcia strukturalne, niewystarczające zasoby i nieskuteczna komunikacja ostatecznie zniechęciły osoby fizyczne do korzystania z przysługującego im prawa dostępu;

8. wzywa Komisję do dopilnowania, aby wszystkie przyszłe wnioski ustawodawcze opierały się na solidnych i weryfikowalnych danych, które wyraźnie wykazują ich konieczność, proporcjonalność i oczekiwaną skuteczność; wzywa ponadto Komisję do zapewnienia pełnej przejrzystości w wyborze zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzane są konsultacje podczas przygotowywania wniosków ustawodawczych;

9. ubolewa, że nadal utrzymują się niedociągnięcia w zakresie przejrzystości w Radzie; z zaniepokojeniem odnotowuje ustalenia dotyczące odmowy udzielenia dostępu do dokumentów z rozmów trójstronnych; ubolewa, że ostatnie analizy nadal uwypuklają brak proaktywnych praktyk w zakresie publikacji i rejestracji;

10. z zadowoleniem przyjmuje wyrok TSUE w sprawie *Stevi i The New York Times/Komisja* jako istotny wkład w linię orzeczniczą, która sprzyja przejrzystości praktyk w instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE; zauważa, że w wyroku podkreślono obowiązek proaktywnego przechowywania dokumentacji w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa dostępu; ubolewa jednak, że TSUE postanowił nie dokonywać ponownej wykładni rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 w świetle nowoczesnych metod komunikacji i zmieniających się obowiązków w zakresie przejrzystości;

[14] Parlament Europejski, „Publiczny dostęp do dokumentów 2024 – sprawozdanie roczne Parlamentu Europejskiego”, Dyrekcja Generalna ds. Urzędu Przewodniczącego, Dział ds. Przejrzystości, maj 2025 r.

Zalecenia

11. odnotowuje przyjęcie zmienionych przepisów wewnętrznych Komisji dotyczących dostępu do dokumentów oraz fakt, że podniesiono kwestie dotyczące ich zgodności z Kartą, TUE, TFUE i rozporządzeniem (WE) nr 1049/2001; podkreśla, że dostęp do dokumentów stanowi prawo podstawowe na mocy prawa UE, niezbędne do zapewnienia przejrzystości, demokratycznej rozliczalności i znaczącego udziału obywateli; wzywa Komisję do przeprowadzenia przeglądu tych przepisów w świetle odpowiedniego orzecznictwa oraz, w stosownych przypadkach, do ich doprecyzowania lub dostosowania, aby osiągnąć najwyższy poziom przejrzystości;

12. odnotowuje wycofanie przez Komisję jej wniosków z 2008 r. i 2011 r. dotyczących zmiany rozporządzenia (WE) nr 1049/2001; wyraża ubolewanie z powodu decyzji o ich wycofaniu po latach impasu bez jasnego planu działania, harmonogramu lub konstruktywnych konsultacji, co oznacza, że brakuje kluczowej możliwości modernizacji obowiązujących i przestarzałych ram; wzywa Komisję do przedstawienia zaktualizowanego wniosku, w którym zawęzi się wyjątki do absolutnie niezbędnych przypadków i określi nową normę UE w zakresie otwartości i publicznego dostępu do dokumentów;

13. zaleca pilne rozwiązanie problemu systemowych opóźnień w rozpatrywaniu ponownych wniosków poprzez poprawę procedur wewnętrznych, przydzielenie wystarczających zasobów oraz zapewnienie terminowej i przejrzystej komunikacji z wnioskodawcami, aby wywiązać się ze zobowiązań prawnych oraz wspierać zaufanie i udział społeczeństwa;

14. podkreśla, że przejrzystość i dostęp do dokumentów będących w posiadaniu instytucji, organów, urzędów i agencji UE muszą być regułą oraz że wyjątki od tej zasady muszą być interpretowane w sposób ścisły, z uwzględnieniem nadrzędnego interesu publicznego przemawiającego za ujawnieniem, aby umożliwić kontrolę publiczną;

15. podkreśla, że brak wiedzy na temat tego, czy dokumenty faktycznie istnieją, może utrudniać obywatelom korzystanie z przysługującego im prawa do występowania o ich udostępnienie; podkreśla, że zadbanie o to, aby obywatele byli w stanie zrozumieć i dokładnie śledzić postępy oraz uczestniczyć w stanowieniu prawa, jest wymogiem prawnym na mocy traktatów i Karty, a także podstawowym wymogiem demokratycznej kontroli i samej demokracji;

°

° °

16. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.

UZASADNIENIE

Celem niniejszego sprawozdania jest potwierdzenie, że dostęp do dokumentów jest podstawowym prawem każdego obywatela na mocy traktatów, Karty praw podstawowych i unijnych ram dostępu do dokumentów, a także wzmocnienie kultury przejrzystości, która zapewnia sprawiedliwość procesów politycznych i dyskursu publicznego. Oceniono w nim ostatnie zmiany i zidentyfikowano istniejące niedociągnięcia – opóźnienia systemowe, zawyżanie klauzuli tajności, nierównomierną proaktywną publikację i niepewność.

Na tej podstawie w sprawozdaniu zastosowano skoncentrowane na obywatelu nowoczesne podejście, zgodnie z którym ujawnianie informacji jest regułą, a ich utajnianie – wyjątkiem. Sprawozdanie ma ponadto na celu zapewnienie terminowych i dobrze uzasadnionych decyzji w sprawie wniosków, zagwarantowanie szybkiego i skutecznego dostępu do dokumentów ustawodawczych, dokumentów dotyczących rozmów trójstronnych i umów międzynarodowych oraz wzmocnienie proaktywnych rejestrów. Jego celem jest zapewnienie równego traktowania zainteresowanych stron, umożliwienie świadomego uczestnictwa i wzmocnienie demokratycznej rozliczalności we wszystkich instytucjach, organach, urzędach i agencjach europejskich.

ZAŁĄCZNIK: WYKAZ PODMIOTÓW, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCZYNI OTRZYMAŁA INFORMACJE

Zgodnie z art. 8 załącznika I do Regulaminu sprawozdawczyni oświadcza, że ujęła w swoim sprawozdaniu informacje dotyczące kwestii związanych z tematem, które otrzymała podczas sporządzania projektu sprawozdania od następujących przedstawicieli grup interesu objętych zakresem porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości[1] lub od następujących przedstawicieli organów publicznych państw trzecich, w tym ich misji dyplomatycznych i ambasad:

1. Przedstawiciele grup interesu objęci zakresem porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości
Access Info Europe

Powyższy wykaz został sporządzony na wyłączną odpowiedzialność sprawozdawczyni.

Gdy osoby fizyczne są wymienione w wykazie z imienia i nazwiska, zidentyfikowane poprzez swoją funkcję lub wymienione z imienia i nazwiska wraz z podaniem ich funkcji, sprawozdawczyni oświadcza, że przedstawiła tym osobom fizycznym Oświadczenie o ochronie prywatności w Parlamencie Europejskim nr 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), w którym określono warunki mające zastosowanie do przetwarzania danych osobowych tych osób oraz prawa związane z takim przetwarzaniem.

[1] Porozumienie międzyinstytucjonalne z maja 2021 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie obowiązkowego rejestru służącego przejrzystości (Dz.U. L 207 z 11.6.2021, s. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).