Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće vijeće)

28. rujna 2022.*

„Pristup dokumentima – Uredba (EZ) br. 1049/2001 – Dokumenti koji se odnose na istragu protiv bivšeg predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe sredstava EU-a i mogućeg sukoba interesa – Odbijanje pristupa – Izuzeće u vezi sa zaštitom svrhe inspekcija, istraga i revizija – Djelomični gubitak pravnog interesa – Djelomična obustava postupka – Obveza obrazlaganja”

U predmetu T-174/21,

Agrofert, a. s., sa sjedištem u Pragu (Češka Republika), koji zastupa S. Sobolová, *avocate*,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju N. Görlitz, J.-C. Puffer i O. Hrstková Šolcová, u svojstvu agenata,

tuženika,

kojeg podupire

Europska komisija, koju zastupaju C. Ehrbar, M. Salyková i J. Hradil, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (treće vijeće),

u sastavu, tijekom vijećanja: G. De Baere (izvjestitelj), predsjednik, G. Steinfatt i S. Kingston, suci,

tajnik: E. Coulon,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir da stranke nisu podnijele zahtjev za zakazivanje rasprave u roku od tri tjedna od dostave obavijesti o zatvaranju pisanog dijela postupka i da je stoga odlučeno, u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika Općeg suda, da se odluka donese bez provođenja usmenog dijela postupka,

* Jezik postupka: češki

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a, tužitelj, društvo Agrofert, a. s., zahtijeva poništenje Odluke Europskog parlamenta A(2019) 8551 C (D 300153) od 15. siječnja 2021. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) kojom mu je Europski parlament odbio pristup dvama dokumentima o istrazi protiv bivšeg predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe europskih sredstava i mogućih sukoba interesa.

Okolnosti spora

2 Tužitelj je češko holding društvo koje kontrolira više od 230 društava koja djeluju u različitim sektorima gospodarstva, poput poljoprivrede, proizvodnje hrane, kemijske industrije ili medija. Njega je u početku osnovao Andrej Babiš, koji je 2017. postao predsjednik Vlade Češke Republike te je to ostao do prosinca 2021.

3 Dopisom od 31. srpnja 2020. tužitelj je Parlamentu podnio zahtjev za pristup dokumentima na temelju Uredbe (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.).

4 Tužitelj je u svojem zahtjevu naveo da je Rezolucijom Parlamenta 2019/2987(RSP) od 19. lipnja 2020. o ponovnom pokretanju istrage protiv predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe sredstava EU-a i mogućeg sukoba interesa (SL 2021., C 362, str. 37., u daljnjem tekstu: rezolucija) iznesena tvrdnja da je A. Babiš nastavio nadzirati grupu Agrofert nakon što je imenovan za predsjednika Vlade Češke Republike. Budući da je tu tvrdnju smatrao netočnom, tužitelj je objasnio da želi doznati izvore i informacije kojima je Parlament raspolagao prije donošenja rezolucije, osim izvješća o posjetu u svrhu utvrđivanja činjenica Odbora za nadzor proračuna (CONT) Parlamenta Češke Republike od 26. do 28. veljače 2020. (u daljnjem tekstu: izvješće o posjetu u svrhu utvrđivanja činjenica), koje sadržava istu tvrdnju. Tako je zatražio pristup, kao prvo, svim dokumentima koje je prikupio parlamentarni Odbor za nadzor proračuna ili se njima koristio kao popratnim dokumentima koji idu u prilog tvrdnji da predsjednik Vlade Češke Republike, A. Babiš, još uvijek kontrolira grupu Agrofert i ostalim tvrdnjama koje se odnose na tužitelja ili skupinu Agrofert koje se nalaze u izvješću o posjetu u svrhu utvrđivanja činjenica, kao drugo, svim dokumentima koji su bili korišteni prilikom pripreme prijedloga Rezolucije Parlamenta od 15. lipnja 2020. o ponovnom pokretanju istrage protiv predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe sredstava EU-a i mogućeg sukoba interesa i, kao treće, svim dokumentima koje su dostavili ili zatražili zastupnici ili političke skupine u Parlamentu u vezi s rezolucijom ili prijedlogom rezolucije.

5 Odlukom od 14. rujna 2020. Parlament je odgovorio na tužiteljev zahtjev. S jedne strane, utvrdio je određeni broj dokumenata koji odgovaraju tom zahtjevu te je obavijestio tužitelja da je dio tih dokumenata javno dostupan. S druge strane, na temelju članka 4. stavka 1. točke (a) treće alineje i stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, Parlament je odbio pristup dvama dokumentima (u daljnjem tekstu: zatraženi dokumenti), to jest, kao prvo, dopisu člana Europske komisije, P. Oettingera, predsjedniku Vlade Češke Republike od 29. studenoga 2018. pod referentnim brojem ARES (2018) 6120850 (u daljnjem tekstu: dopis Komisije) i kao drugo, Komisijinu Završnom izvješću o reviziji od 29. studenoga 2019., pod referentnim brojem ARES

(2019) 7370050, u vezi s revizijom funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole koji su uspostavljeni u Češkoj Republici kako bi se izbjegao sukob interesa u skladu s člancima 72. do 75. i 125. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL 2013., L 347, str. 320. i ispravak SL 2016., L 200, str. 140.) (u daljnjem tekstu: završno izvješće o reviziji).

6 Dopisom od 9. listopada 2020., koji je Parlament registrirao 28. listopada 2020., tužitelj je podnio ponovni zahtjev kojim je tražio da Parlament preispita svoje stajalište. Smatrao je da obrada njegova prvotnog zahtjeva nije bila u skladu s Uredbom br. 1049/2001. Kao prvo, smatrao je da je popis dokumenata koje je utvrdio Parlament nepotpun i, kao drugo, da je odbijanje pristupa zatraženim dokumentima bilo neopravdano.

7 Parlament je u pobijanoj odluci najprije naveo da su dokumenti navedeni u njegovoj odluci od 14. rujna 2020. svi dokumenti koje posjeduje, a koji odgovaraju tužiteljevu zahtjevu. Parlament je zatim na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, koji se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija potvrdio svoje odbijanje pristupa zatraženim dokumentima.

8 Parlament je podsjetio na to da se, s obzirom na to da je Komisija donositelj zatraženih dokumenata, savjetovao s njom u skladu s člankom 4. stavkom 4. Uredbe br. 1049/2001 kako bi doznao njezino mišljenje o eventualnom otkrivanju tih dokumenata. Komisija je obavijestila Parlament da bi otkrivanje zatraženih dokumenata ugrozilo istrage i revizije koje se odnose na pitanja istaknuta u rezoluciji te ugrozilo integritet njihovih rezultata.

9 Parlament je smatrao da je Komisija zatražene dokumente sastavila u okviru istrage koja je u tijeku u vezi s mogućom povredom prava Europske unije koju je vezano za sprečavanje sukoba interesa počinila Češka Republika i da bi njihovo otkrivanje ugrozilo svrhu te istrage.

10 S jedne strane, Parlament je naveo da je cilj Komisijinih istraga o mogućim povredama prava Unije dati mogućnost dotičnoj državi članici da se uskladi s obvezama koje ima na temelju tog prava i da iskoristi svoja prava obrane protiv prigovora koje je istaknula Komisija. Smatrao je da je dotična država članica imala pravo očekivati od Komisije poštovanje povjerljivosti, bez čega bi se moglo otežati započinjanje dijaloga između Komisije i te države članice čiji je cilj okončati navodnu povredu, kako bi se omogućilo poštovanje prava Unije i izbjeglo pokretanje sudskih postupaka. Smatrao je da je povjerljivost opravdavala odbijanje pristupa dokumentima koji se odnose na Komisijine istrage, a koji eventualno mogu dovesti do postupka zbog povrede prava Unije.

11 S druge strane, Parlament je istaknuo da se čini da su, kao što je to bilo navedeno u rezoluciji, istražitelji i zainteresirane stranke u istrazi okruženi prijetećom atmosferom. Smatrao je da bi preuranjena objava zatraženih dokumenata imala negativan utjecaj na razinu suradnje između istražitelja i dionika, koji bi bili izloženi dodatnim pritiscima trećih osoba, te bi se ugrozila sposobnost Komisije da provede svoju istragu što učinkovitije. Osim toga, kvaliteta informacija koje mogu prikupiti istražitelji također bi bila ugrožena.

12 Zbog tih je razloga Parlament smatrao da bi javni pristup zatraženim dokumentima ugrozio cilj Komisijine istrage.

13 Naposljetku, istaknuo je da tužiteljeva prava obrane, na koja se on poziva u svojem ponovnom zahtjevu, predstavljaju privatni, a ne prevladavajući javni interes. Smatrao je da nije dokazano da bi u ovom slučaju javni interes za pristup zatraženim dokumentima prevagnuo nad interesom zaštite svrhe Komisijine istrage.

Činjenice iz razdoblja nakon podnošenja ove tužbe

14 Komisija je 23. travnja 2021. na svojoj internetskoj stranici objavila završno izvješće o reviziji u verziji u kojoj su izostavljeni podaci koji se odnose na unutarnje funkcioniranje uzajamnih fondova AB Private Trust I i AB Private Trust II, kao i osobni podaci pojedinaca o kojima je riječ.

15 Na svojoj internetskoj stranici Komisija je navela:

„Od donošenja završnog izvješća o reviziji ostvaren je napredak u razjašnjavanju određenih zaključaka revizije […], kako bi se pravilno provele preporuke revizije […] ili kako bi se djelomično odgovorilo na druge preporuke. Češka tijela također su izvršila nekoliko poboljšanja u sustavu upravljanja i kontrole kako bi se ublažili mogući sukobi interesa javnih službenika.

Uzimajući u obzir mjere opreza koje su na Komisijin zahtjev poduzela tijela za provedbu programa, za operacije na koje utječu rezultati revizije nije naveden nijedan izdatak, a Unijini fondovi ostaju zaštićeni od opasnosti utvrđenih tijekom revizije.

‚*Disclaimer*': Načelno, Komisija ne objavljuje svoja izvješća o reviziji ni informacije o reviziji, osim u iznimnim situacijama kao što su one u kojima je transparentnost informacija od važnog javnog interesa. Ovo završno izvješće o reviziji objavljuje se uzimajući u obzir zahtjeve koji se odnose na zaštitu određenih podataka, kao što su osobni podaci ili poslovne tajne, u skladu s Uredbom br. 1049/2001.”

Zahtjevi stranaka

16 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku,

– naloži Parlamentu snošenje troškova.

17 Parlament, uz potporu Komisije, od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu,

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

18 U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe dva tužbena razloga, koji se temelje, u biti, na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001. Prvi tužbeni razlog temelji se na tome da Parlament nije dokazao da su poštovani uvjeti za odbijanje pristupa traženim dokumentima. Drugi tužbeni razlog temelji se na tome da Parlament nije uzeo u obzir postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje zatraženih dokumenata.

Prijedlog za izdvajanje iz spisa više dokumenata podnesenih u prilogu tužbi

19 Komisija zahtijeva da se određeni dokumenti iz priloga A.10 do A.12 tužbi izdvoje iz spisa. Riječ je o nacrtu izvješća o reviziji od 20. svibnja 2019., završnom izvješću o reviziji i dopisu o praćenju napretka izvješća o reviziji od 22. listopada 2020. (u daljnjem tekstu: dopis o praćenju napretka), za koje Komisija navodi da nije odobrila njihovo potpuno otkrivanje.

20 Komisija ističe da su tužiteljeva društva kćeri imala pristup dijelu dopisa o praćenju napretka u svrhu nacionalnog upravnog postupka u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava. Komisija navodi da je na zahtjev Městskýjeg souda v Praze (Općinski sud u Pragu, Češka Republika) 4. veljače 2021. prihvatila da jedno od društava grupe Agrofert ima pristup nacrtu izvješća o reviziji i završnom izvješću o reviziji, ali samo za potrebe nacionalnog sudskog postupka. Ističe da je 23. travnja 2021. objavila završno izvješće o reviziji u verziji u kojoj su izostavljeni podaci koji se odnose na unutarnje funkcioniranje uzajamnih fondova AB Private Trust I i AB Private Trust II, kao i osobni podaci dotičnih pojedinaca.

21 Stoga smatra da bi zadržavanje tih triju dokumenata u spisu ovog predmeta omogućilo tužitelju da zaobiđe, s jedne strane, obvezu povjerljivosti koju je ona iznijela prilikom dostave tih dokumenata na temelju lojalne suradnje i, s druge strane, postupak zahtjeva za pristup dokumentima predviđen Uredbom br. 1049/2001.

22 Tužitelj tvrdi da su dokumenti koji se nalaze u prilozima A.10 do A.12 tužbi oni koji su objavljeni u češkim medijima i koji se još mogu pregledavati na internetu. Stoga se ne radi o dokumentima koje je Komisija kao povjerljive dostavila tužitelju ili jednom od njegovih društava kćeri, koja su također podnijela završno izvješće o reviziji, kako je objavljeno u tisku, u okviru svojih tužbi pred Općim sudom, upisanih pod brojevima predmeta T-101/21 i T-213/21.

23 Valja podsjetiti na to da u pravu Unije prevladava načelo slobodne ocjene dokazâ iz kojeg proizlazi da se dopuštenost pravodobno podnesenog dokaza može osporavati pred sudovima Unije samo na temelju činjenice da je taj dokaz nepropisno pribavljen (presuda od 30. rujna 2021., Revizorski sud/Pinxten, C-130/19, EU:C:2021:782, t. 104. i navedena sudska praksa).

24 Valja naglasiti da ni mogući povjerljivi značaj predmetnih dokumenata ni okolnost da su oni možda nezakonito prikupljeni načelno ne sprečava njihovo zadržavanje u spisu. Naime, s jedne strane, ne postoji odredba koja izrijekom zabranjuje uvažavanje nezakonito pribavljenih dokaza (vidjeti presudu od 8. studenoga 2018., QB/ESB, T-827/16, EU:T:2018:756, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

25 U ovom slučaju nesporno je da Komisija nije odobrila otkrivanje cjelovitih verzija dokumenata navedenih u prilozima A.10 do A.12 tužbi.

26 Kao prvo, budući da je češki tisak na internetu objavio verzije tih dokumenata, nije utvrđeno da ih je tužitelj nezakonito pribavio. Stoga Komisija ne može tvrditi da tužitelj povređuje obvezu povjerljivosti koja proizlazi iz činjenice da su mu priopćeni u okviru nacionalnog sudskog postupka.

27 U tom pogledu valja istaknuti to da je povjerljivost tih dokumenata u svakom slučaju narušena samim objavljivanjem na internetu, tako da njihovo podnošenje u spis ovog postupka ne ugrožava na drugi način tu povjerljivost (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. svibnja 2015., Dalli/Komisija, T-562/12, EU:T:2015:270, t. 50.).

28 Kao drugo, Komisija, kako bi istaknula da zadržavanje tih dokumenata u spisu ovog postupka predstavlja zaobilaženje postupka zahtjeva za pristup dokumentima predviđena Uredbom br. 1049/2001, samo navodi rješenje od 14. svibnja 2019., Mađarska/Parlament (C-650/18, neobjavljeno, EU:C:2019:438, t. 14.), presudu od 31. siječnja 2020., Slovenija/Hrvatska (C-457/18, EU:C:2020:65, t. 68.) i rješenje od 17. prosinca 2020., Wagenknecht/Komisija (T-350/20, neobjavljeno, EU:T:2020:635, t. 19.).

29 Međutim, prema sudskoj praksi na koju se poziva Komisija, Sud i Opći sud smatrali su da je tužitelj, time što se u okviru tužbe pozvao na pravno mišljenje pravne službe institucije Unije koje sadržava pravnu ocjenu o pravnim pitanjima koja su relevantna u pogledu predmeta tužbe i dostavio ga, namjeravao suočiti tu instituciju s tim pravnim mišljenjem u postupku. Smatrali su da bi dopuštanje zadržavanja tog pravnog mišljenja u spisu predmeta, iako to otkrivanje nije odobrila dotična institucija, omogućilo tužitelju da zaobiđe postupak zahtjeva za pristup takvom dokumentu koji je uspostavljen Uredbom br. 1049/2001.

30 Valja istaknuti, s jedne strane, da su se odluke navedene u točki 28. ove presude odnosile na podnošenje, u okviru sudskog postupka, mišljenja pravne službe institucije Unije, odnosno dokumenta namijenjenog unutarnjoj uporabi. S druge strane, opravdanje u tim presudama odbijanja da se dokument priloži spisu temeljilo se na činjenici da bi predmetna institucija morala javno zauzeti stajalište o sadržaju tog dokumenta u okviru postupka, što bi moglo ugroziti interes institucija da zahtijevaju pravne savjete i dobiju otvorena, objektivna i cjelovita mišljenja.

31 Valja utvrditi da ta sudska praksa nije primjenjiva u ovom slučaju.

32 Naime, u ovom slučaju dokumenti podneseni u prilozima tužbi A.10 do A.12 nisu interni dokumenti Parlamenta ni Komisije. Osim toga, budući da se predmet ove tužbe odnosi na zakonitost odluke Parlamenta kojom se odbija pristup određenim dokumentima, u ovom slučaju nije riječ o tome da se od Parlamenta ili Komisije traži da zauzmu stajalište o sadržaju dokumenata iz priloga A.10 do A.12 tužbi, odnosno o reviziji koju je potonja provela ili o postojanju sukoba interesa u Češkoj Republici.

33 Stoga ne treba prihvatiti Komisijin zahtjev da se dokumenti koje je tužitelj podnio kao priloge A.10 do A.12 tužbi izdvoje iz spisa.

Djelomični gubitak tužiteljeva pravnog interesa

34 Tužitelj tvrdi da zadržava pravni interes čak i nakon djelomične objave završnog izvješća o reviziji, s obzirom na to da ta okolnost nema utjecaja na pitanje je li Parlament donio pobijanu odluku u skladu s primjenjivim propisima. Prema sudskoj praksi, ne može se smatrati da je predmetna

institucija ispunila svoju obvezu davanja pristupa dokumentu samo zbog toga što je taj dokument objavila treća strana. Tužitelj također ističe da je Komisija objavila samo dio završnog izvješća o reviziji, a ne cjelovitu verziju.

35 Parlament ističe da se, nakon što je Komisija objavila završno izvješće o reviziji, postavlja pitanje ima li tužitelj i dalje pravni interes u dijelu u kojem se njegov zahtjev za poništenje odnosi na odbijanje pristupa tom izvješću i navodi da to prepušta odluci Općeg suda. Dodaje da sudska praksa koju navodi tužitelj nije relevantna jer je u ovom slučaju završno izvješće o reviziji objavio njegov donositelj, to jest Komisija.

36 Komisija ističe da je djelomična objava završnog izvješća o reviziji u skladu s ciljevima Uredbe br. 1049/2001 i da time čini prvi tužbeni razlog bespredmetnim u pogledu tog izvješća.

37 U ovom slučaju nije sporno da je tužitelj imao pravni interes kada je podnio ovu tužbu 31. ožujka 2021.

38 Međutim, nakon podnošenja ove tužbe, Komisija je 23. travnja 2021. na svojoj internetskoj stranici objavila završno izvješće o reviziji u verziji u kojoj su izostavljeni podaci koji se odnose na unutarnje funkcioniranje uzajamnih fondova AB Private Trust I i AB Private Trust II, kao i osobni podaci dotičnih pojedinaca.

39 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, tužiteljev pravni interes mora postojati s obzirom na predmet tužbe u stadiju njezina podnošenja jer je u protivnom ona nedopuštena. Taj predmet spora, kao i pravni interes, mora postojati do proglašenja sudske odluke, pod prijetnjom obustave postupka, što pretpostavlja da tužba svojim ishodom može donijeti korist stranci koja ju je podnijela (vidjeti presude od 30. travnja 2020., Izba Gospodarcza Producentów i Operatorów Urządzeń Rozrywkowych/Komisija, C-560/18 P, EU:C:2020:330, t. 38. i navedenu sudsku praksu i od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

40 Valja utvrditi da, iako je završno izvješće o reviziji Komisija objavila u verziji u kojoj su izostavljeni podaci, Parlament nije formalno povukao spornu odluku, tako da je spor, suprotno onomu što tvrdi Komisija, zadržao svoj predmet (vidjeti u tom smislu presudu od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

41 Međutim, valja smatrati da je zbog te objave tužitelj izgubio svoj interes za zahtijevanje poništenja odbijanja pristupa tom dokumentu od strane Parlamenta, na temelju izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001.

42 Naime, objavom završnog izvješća o reviziji na internetu, Komisija je taj dokument učinila dostupnim javnosti.

43 Doista, valja istaknuti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Uredba br. 1049/2001, u skladu sa svojom uvodnom izjavom 1., dio namjere da se stvori unija u kojoj se odluke donose na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima. Kao što se na to podsjeća u uvodnoj izjavi 2. te uredbe, pravo na javni pristup dokumentima institucija odraz je njihove demokratičnosti (vidjeti presudu od 22. ožujka 2018., De Capitani/Parlament, T-540/15, EU:T:2018:167, t. 57. i navedenu sudsku praksu). Predmet je Uredbe br. 1049/2001 dati općenito

pravo javnog pristupa dokumentima institucija, a ne određivati pravila namijenjena zaštiti posebnog interesa koji bi pojedina osoba mogla imati za pristupanje jednom od tih dokumenata (presuda od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 43.).

44 To proizlazi, kao što je to Sud istaknuo, osobito iz članka 2. stavka 1., članka 6. stavka 1. i članka 12. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001, kao i iz njezina naslova te njezine četvrte i jedanaeste uvodne izjave. Naime, prva od tih odredbi jamči jednako pravo pristupa svakom građaninu Unije i svakoj fizičkoj ili pravnoj osobi s boravištem ili sjedištem u državi članici, dok druga u tom pogledu pobliže određuje da podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge za podnošenje zahtjeva. Člankom 12. stavkom 1. navedene uredbe propisano je da institucije moraju što je više moguće učiniti dokumente „izravno“ dostupnima javnosti u elektroničkom obliku ili putem registra. Naslovom Uredbe br. 1049/2001, kao i njezinom četvrtom i jedanaestom uvodnom izjavom, istaknuto je i da je predmet te uredbe učiniti dokumente institucija dostupnima „javnosti“ (presuda od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 44.).

45 Također valja podsjetiti na to da je, na temelju članka 2. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001, nositelj prava na pristup dokumentima institucija Unije „[s]vaki građanin Unije i svaka fizička ili pravna osoba s boravištem ili registriranim sjedištem u državi članici“. Iz toga proizlazi da je cilj navedene uredbe zajamčiti pristup dokumentima svima, a ne samo podnositelju zahtjeva dokumentima koji se na njega odnose (presude od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 136. i od 12. svibnja 2015., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisija, T-480/11, EU:T:2015:272, t. 74.).

46 Iz toga proizlazi da, nakon objave završnog izvješća o reviziji, uskraćivanje pristupa tom dokumentu na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 od strane Parlamenta nema više učinak jer ga je donositelj dokumenta, Komisija, odlučio učiniti dostupnim javnosti.

47 Valja utvrditi da bi, u slučaju poništenja pobijane odluke zbog toga što je Parlament odbio pristup završnom izvješću o reviziji, potonji u novoj odluci o tužiteljevu zahtjevu za pristup mogao samo utvrditi da je taj dokument postao dostupan zbog Komisijine objave. Međutim, poništenje pobijane odluke zbog toga što se njome tužitelju uskraćuje pristup završnom izvješću o reviziji ne bi imalo nikakve dodatne posljedice u odnosu na otkrivanje tog dokumenta i ne bi tužitelju donijelo korist.

48 Taj zaključak nije doveden u pitanje tužiteljevim argumentom prema kojem Komisija nije objavila cjelovitu verziju završnog izvješća o reviziji.

49 Naime, valja podsjetiti na to da je učinak zahtjeva za pristup dokumentu na temelju Uredbe br. 1049/2001 taj dokument učiniti dostupnim javnosti i stoga može dovesti samo do otkrivanja javne verzije tog dokumenta.

50 U tom pogledu valja istaknuti da je Komisija, kada je na svojoj internetskoj stranici objavila završno izvješće o reviziji, navela da se „[o]vo završno izvješće o reviziji objavljuje uzimajući u obzir zahtjeve koji se odnose na zaštitu određenih informacija, poput osobnih podataka ili poslovnih tajni, u skladu s Uredbom br. 1049/2001”.

51 Iz toga proizlazi da se Komisijina odluka da se određene podatke sadržane u završnom izvješću o reviziji ne učini dostupnima javnosti ne temelji na izuzeću predviđenom u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija.

52 Stoga poništenje pobijane odluke zbog toga što je Parlament odbio pristup završnom izvješću o reviziji na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 ne može dovesti do toga da ti podaci budu objavljeni. Budući da Parlament nije donositelj završnog izvješća o reviziji, on ne može prekoračiti otkrivanje koje je odobrila Komisija, koja je donijela taj dokument.

53 Prema tome, tužitelj je objavom završnog izvješća o reviziji ostvario jedinu korist koju mu je mogla donijeti njegova tužba zbog toga što se ona odnosi na odbijanje pristupa tom dokumentu na temelju članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.

54 Osim toga, valja istaknuti da se tužitelj, kako bi dokazao postojanje svojeg interesa za poništenje odbijanja pristupa završnom izvješću o reviziji, ne može učinkovito pozvati na točku 45. presude od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament (C-761/18 P, EU:C:2021:52), prema kojoj se „ne može smatrati da je predmetna institucija ispunila svoju obvezu davanja pristupa dokumentu samo zbog toga što je taj dokument objavila treća strana i što je podnositelj zahtjeva s time bio upoznat”.

55 Naime, ta sudska praksa nije primjenjiva u ovom slučaju jer otkrivanje završnog izvješća o reviziji proizlazi iz objave tog izvješća na internetu od strane Komisije, odnosno institucije koja je donositelj tog izvješća.

56 Činjenica da je tužitelj odlučio zatražiti pristup završnom izvješću o reviziji od Parlamenta, a ne od institucije koja je njegov donositelj ne može dovesti do zaključka da Komisijina objava tog dokumenta predstavlja objavu „koju je izvršila treća strana”.

57 U tom pogledu valja istaknuti da je Sud u točki 46. presude od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament (C-761/18 P, EU:C:2021:52), na koju se poziva tužitelj, smatrao da se, za razliku od situacije u kojoj je sama dotična institucija objavila dokument, čime se podnositelju zahtjeva omogućuje da se s njim upozna i da se njime zakonito koristi, pri čemu je osigurana iscrpnost i vjerodostojnost tog dokumenta, ne može smatrati da dokument koji je objavila treća strana predstavlja službeni dokument ili dokument kojim se izražava službeno stajalište institucije ako ta institucija nije nedvosmisleno potvrdila da ono što je prikupljeno potječe od nje i izražava njezino službeno stajalište.

58 Stoga je Sud presudio da se, u situaciji u kojoj je žaliteljica dobila isključivo pristup spornom dokumentu koji je objavila treća strana i u kojoj joj Parlament i dalje odbija pristup traženom dokumentu, ne može smatrati da je ona dobila pristup tom dokumentu u smislu Uredbe br. 1049/2001 niti da je stoga izgubila pravni interes da zahtijeva poništenje sporne odluke samo zbog tog otkrivanja. Naprotiv, u takvoj situaciji žaliteljica zadržava stvaran interes da dobije pristup ovjerenoj verziji traženog dokumenta, u smislu članka 10. stavaka 1. i 2. te uredbe, čime se jamči da je ta institucija njegov donositelj i da je u njemu izraženo njezino službeno stajalište (presuda od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament, C-761/18 P, EU:C:2021:52, t. 48.).

59 Međutim, u ovom predmetu nije riječ o takvoj situaciji. Objava završnog izvješća o reviziji od strane Komisije, koja je donositelj tog izvješća, jamči da je tužitelj imao pristup ovjerenoj verziji dokumenta.

60 Iz toga slijedi da se, s obzirom na to da tužitelj više nema pravni interes kad je riječ o zahtjevu za poništenje pobijane odluke zbog toga što je Parlament odbio pristup završnom izvješću o reviziji, obustavlja postupak o tom zahtjevu.

61 Stoga ovu tužbu treba razmotriti kao zahtjev za djelomično poništenje pobijane odluke zbog toga što je Parlament tužitelju odbio pristup Komisijinu dopisu.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 jer Parlament nije dokazao da su poštovani uvjeti za odbijanje pristupa Komisijinu dopisu

62 Tužitelj ističe da Parlament nije mogao temeljiti svoje odbijanje pristupa Komisijinu dopisu na članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 tvrdeći da bi njegovo otkrivanje ugrozilo svrhu istrage koja je u tijeku, s obzirom na to da je, kao prvo, revizorska istraga već ostvarila cilj i, kao drugo, Parlament u svakom slučaju nije dokazao da bi njegovo otkrivanje moglo ugroziti tu istragu.

63 Valja podsjetiti na to da iz uvodne izjave 2. Uredbe br. 1049/2001 proizlazi da transparentnost daje više legitimnosti institucijama Unije i da ih čini učinkovitijima i odgovornijima prema građanima u demokratskom sustavu. U tu svrhu u članku 1. navedene uredbe predviđa se da je njezin cilj davanje najšireg mogućeg javnog pristupa dokumentima institucija Unije. Iz članka 4. spomenute uredbe, kojim se u tom pogledu uspostavlja sustav izuzeća, proizlazi da navedeno pravo na pristup i dalje podliježe nekim ograničenjima koja se temelje na razlozima javnog ili privatnog interesa (vidjeti presude od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 50. do 52. i navedenu sudsku praksu i od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

64 Budući da navedena izuzeća predstavljaju odstupanje od načela što šireg javnog pristupa dokumentima, potrebno ih je usko tumačiti i primjenjivati (vidjeti presude od 22. siječnja 2020., MSD Animal Health Innovation i Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, t. 53. i navedenu sudsku praksu i od 28. svibnja 2020., Campbell/Komisija, T-701/18, EU:T:2020:224, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

65 Među izuzećima od prava na pristup dokumentima nalazi se ono navedeno u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, na temelju kojeg institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija, osim ako za njegovo otkrivanje postoji prevladavajući javni interes.

66 Uvodno valja istaknuti da se osnovanost primjene jednog od izuzeća iz članka 4. Uredbe br. 1049/2001 mora provesti s obzirom na činjenice koje su postojale na dan donošenja odluke o odbijanju pristupa dokumentima na temelju tog izuzeća. Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se zakonitost akta Unije treba ocijeniti s obzirom na činjenične i pravne elemente koji su postojali na dan kada je taj akt donesen (vidjeti presude od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 63. i navedenu sudsku praksu i od 6. veljače 2020., Compañía de Tranvías de la Coruña/Komisija, T-485/18, EU:T:2020:35, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

67 U ovom slučaju, datum od 15. siječnja 2021., na koji je pobijana odluka donesena, u ovom je slučaju jedini relevantan kad je riječ o pitanju je li izuzeće koje se temelji na članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 bilo opravdano. Stoga, budući da je objava završnog izvješća o reviziji na Komisijinoj internetskoj stranici 23. travnja 2021. uslijedila nakon donošenja pobijane odluke, ona nije relevantna za ocjenu zakonitosti pobijane odluke.

68 Stoga valja odbiti kao bespredmetne tužiteljeve argumente istaknute u replici, prema kojima objava završnog izvješća o reviziji od strane Komisije potvrđuje osnovanost njegove tužbe jer je Komisija objavom završnog izvješća o reviziji priznala da više nije moguće ugroziti ciljeve njezine istrage i revizije.

Prvi dio, koji se temelji na tome da je istraga već ostvarila cilj

69 Tužitelj ističe da mu Parlament nije mogao odbiti pristup Komisijinu dopisu jer je njegovo otkrivanje moglo ugroziti ciljeve istrage koja je u tijeku, s obzirom na to da je revizorska istraga već postigla cilj.

70 Smatra da je istraga koju navodi Parlament revizorska istraga koju je pokrenula Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, uključenost i socijalna pitanja Komisije čiji je cilj nadzirati usklađenost sustava upravljanja i kontrole, uspostavljenih u Češkoj Republici, s pravnim okvirom za sprečavanje sukoba interesa.

71 Tužitelj ističe da je na dan kada je Komisija donijela dopis o praćenju napretka istraga bila dovršena, da se više nije moglo ugroziti ostvarivanje ciljeva revizije i da se izuzeće stoga više nije primjenjivalo. Tužitelj navodi da su, prema tom dopisu o praćenju napretka, zaključci revizije bili razjašnjeni, da su provedene određene preporuke revizije, a druge su još uvijek bile otvorene. Tvrdi da je na taj dan, u skladu s člankom 75. stavcima 1. i 3. Uredbe br. 1303/2013, Komisija ostvarila uvid u način na koji su funkcionirali sustavi upravljanja i kontrole koje je uspostavila Češka Republika te je od čeških tijela zatražila donošenje mjera koje je smatrala nužnima.

72 Revizija je tako postigla cilj jer je Komisiji omogućila da iznese svoje zaključke i donese preporuke. Potonja je u dopisu upućenom tužitelju 22. listopada 2020. navela da je „u ovom stadiju postupka, nakon donošenja završnog izvješća o reviziji, na dotičnim tijelima za provedbu programa [subvencijskih potpora] da provedu preporuke”. Doista, prema tužiteljevu mišljenju, provedba preporuka donesenih u okviru revizije ne može se smatrati „istragom u tijeku”. Usko tumačenje izuzeća predviđenog u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 ne omogućuje da se u njega uključi običan nadzor provedbe već donesenih preporuka.

73 Valja istaknuti da se članak 4. stavak 2. treća alineja Uredbe br. 1049/2001, koji se, kao i svako izuzeće od prava na pristup dokumentima, mora usko tumačiti i primjenjivati, ne odnosi na zaštitu istraga kao takvih, nego na svrhe tih aktivnosti (vidjeti presudu od 5. travnja 2017., Francuska/Komisija, T-344/15, EU:T:2017:250, t. 83. i navedenu sudsku praksu). Stoga se ta odredba primjenjuje samo ako otkrivanje predmetnih dokumenata može ugroziti okončanje inspekcija, istraga ili revizija (presude od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 109. i od 7. lipnja 2011., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, t. 43.).

74 Točno je da različiti akti istrage ili inspekcije mogu i dalje biti obuhvaćeni izuzećem koje se temelji na zaštiti inspekcija, istraga i revizija dok istrage ili inspekcije traju, čak i ako su posebna istraga ili inspekcija koje su dovele do izvješća kojem se traži pristup okončane (vidjeti presude od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 109. i navedenu sudsku praksu i od 7. lipnja 2011., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

75 Međutim, dopustiti da različiti dokumenti koji se odnose na inspekcije, istrage i revizije budu obuhvaćeni izuzećem koje se temelji na članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 do odlučivanja o poduzimanju daljnjih mjera u okviru tih postupaka, učinilo bi pristup tim dokumentima neizvjesnim, budućim i moguće dalekim događajem, ovisno o brzini i pažnji različitih tijela. Takvo bi rješenje bilo protivno cilju osiguranja javnog pristupa dokumentima o mogućim nepravilnostima počinjenima u upravljanju financijskim interesima kako bi se građanima omogućio učinkovitiji nadzor zakonitosti izvršavanja javnih ovlasti (vidjeti presude od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 111. i 112. i navedenu sudsku praksu i od 7. lipnja 2011., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

76 Stoga valja provjeriti jesu li u trenutku donošenja pobijane odluke još uvijek bile u tijeku inspekcije i istrage koje su mogle biti ugrožene otkrivanjem Komisijina dopisa i jesu li te djelatnosti bile nastavljene u razumnom roku (presuda od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 113.; vidjeti također presudu od 7. lipnja 2011., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

77 Iz tih navoda proizlazi da se izuzeće od prava na pristup predviđeno u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001 može proglasiti primjenjivim na izvješće o reviziji čije bi otkrivanje ugrozilo provođenje inspekcije ili istrage koja bi se u razumnom roku nastavila odvijati na temelju njegova sadržaja (presuda od 7. lipnja 2011., Toland/Parlament, T-471/08, EU:T:2011:252, t. 47.).

78 Valja utvrditi da je Parlament u pobijanoj odluci istaknuo da „[r]azličiti akti istrage, kao što je pojedinačna revizija koja je dovela do izvješća o reviziji, mogu ostati obuhvaćeni tom iznimkom sve dok se istraga nastavlja odvijati”. Parlament je smatrao da je „[K]omisija izradila predmetne dokumente u okviru istrage koja je u tijeku, a koja se odnosi na moguću povredu prava Europske unije od strane Češke Republike u području sprečavanja sukoba interesa” i da bi „[j]avno objavljivanje tih dokumenata ugrozilo svrhu ove istrage”.

79 U ovom slučaju Komisija je provela reviziju u vezi s funkcioniranjem sustava upravljanja i kontrole uspostavljenih u Češkoj Republici kako bi se izbjegli sukobi interesa osobito na temelju članka 75. Uredbe br. 1303/2013.

80 U tom pogledu, članak 75. stavak 1. Uredbe br. 1303/2013 predviđa da se Komisija na osnovi dostupnih informacija, uključujući revizije koje provode tijela Unije, uvjerava da su države članice uspostavile sustave upravljanja i kontrole koji su u skladu s tom uredbom i posebnim pravilima za pojedine europske strukturne i investicijske fondove (u daljnjem tekstu: Fondovi ESI) te da ti sustavi učinkovito funkcioniraju tijekom provedbe programa. Prema članku 75. stavku 2. te uredbe, dužnosnici Komisije ili njezini ovlašteni predstavnici mogu provesti revizije čiji predmet može biti provjera učinkovitog funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole u programu ili nekom njegovom dijelu, u operacijama i ocjenama dobrog financijskog upravljanja operacijama ili programima. U skladu s člankom 75. stavkom 3. iste uredbe, Komisija od države članice može zahtijevati da poduzme mjere potrebne kako bi se osiguralo učinkovito funkcioniranje njezinih sustava upravljanja i kontrole ili točnost izdataka u skladu s pravilima za fondove ESI.

81 Osim toga, članak 144. Uredbe br. 1303/2013, u kojem su navedeni kriteriji za financijske korekcije, predviđa da Komisija provodi financijske korekcije, ukidanjem dijela ili cijelog doprinosa Unije za operativni program ako nakon provedenog potrebnog ispitivanja zaključi da postoji ozbiljan nedostatak u učinkovitom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole

operativnog programa koji je doveo u pitanje doprinos Unije koji je već isplaćen operativnom programu. U skladu s postupkom predviđenim u članku 145. Uredbe br. 1303/2013, prije donošenja odluke o financijskoj korekciji, Komisija pokreće postupak slanjem obavijesti državi članici o privremenim zaključcima svog ispitivanja te traži od države članice dostavu njezinih komentara u roku od dva mjeseca. Taj članak opisuje postupak dijaloga između Komisije i dotične države članice i osobito u stavku 4. predviđa da se država članica, ako ne prihvaća privremene zaključke Komisije, poziva na saslušanje pred Komisijom kako bi se osiguralo da su svi relevantni podaci i primjedbe dostupni kao temelj za zaključke Komisije o primjeni financijskih korekcija. Usto, članak 145. stavak 6. iste uredbe određuje da Komisija, radi primjene financijskih korekcija, unutar šest mjeseci od saslušanja ili primitka dodatnih podataka donosi putem provedbenih akata odluku ako država članica nakon saslušanja pristane dostaviti dodatne podatke i da uzima u obzir sve podatke i primjedbe dostavljene tijekom postupka. Osim toga, člankom 145. stavkom 7. Uredbe br. 1303/2013 predviđa se, među ostalim, da ako Komisija, pri obavljanju svojih zadaća iz članka 75. iste uredbe, primijeti nepravilnosti koje predstavljaju ozbiljan nedostatak u učinkovitom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole, financijskom korekcijom koja proizlazi iz njih umanjuje iznos potpore iz fondova ESI operativnom programu.

82 U tom pogledu, tužitelj pogrešno tvrdi da je cilj članka 75. Uredbe br. 1303/2013 postignut donošenjem dopisa o praćenju napretka s obzirom na to da je Komisija osigurala način na koji funkcioniraju sustavi kontrole i upravljanja u Češkoj Republici i jer je od čeških tijela zatražila donošenje potrebnih mjera za osiguravanje tog funkcioniranja. Naime, cilj predmetne revizije, provedene na temelju tog članka, jest da Komisija osigura usklađenost postojećih sustava kontrole i upravljanja u Češkoj Republici s pravom Unije te u tu svrhu može od čeških tijela zahtijevati poduzimanje potrebnih mjera.

83 Kao što to ističe Parlament, cilj Komisijine istrage ne može se ograničiti samo na Komisijinu analizu sustava koje je uspostavila Češka Republika. Naime, provedba preporuka koje je Komisija donijela u okviru revizije od strane države jest korak ka ostvarenju cilja istrage, a taj je cilj osigurati usklađenost sustava kontrole i upravljanja države članice s pravom Unije.

84 Iz odredbi navedenih u točkama 80. i 81. ove presude i opće strukture Uredbe br. 1303/2013 proizlazi da izrada završnog izvješća o reviziji i slanje tog izvješća, koje sadržava preporuke u vezi s aktivnostima koje treba poduzeti, samo okončavaju fazu postupka, odnosno fazu revizije i otvaraju fazu razmjene s dotičnom državom članicom u pogledu predmetnih radnji (rješenje od 16. rujna 2019., Poljska/Komisija, T-703/18, neobjavljeno, EU:T:2019:628, t. 53.).

85 Predmet je te faze razmjene omogućiti dotičnoj državi članici pružanje dodatnih informacija koje bi mogle izmijeniti ocjene iz završnog izvješća o reviziji, prema potrebi poduzimanje radnji koje je preporučila Komisija, ili pak predlaganje alternativnih radnji (rješenje od 16. rujna 2019., Poljska/Komisija, T-703/18, neobjavljeno, EU:T:2019:628, t. 54.).

86 To se tumačenje također primjenjuje na dopis o praćenju napretka u kojem Komisija osigurava praćenje preporuka iz završnog izvješća o reviziji i kojim se također otvara faza razmjene s državom članicom.

87 Doista, u ovom slučaju valja utvrditi da tužitelj priznaje da su neke preporuke i dalje otvorene u dopisu o praćenju napretka. Stoga su na dan donošenja dopisa o praćenju napretka, kad je riječ o preporukama iz završnog izvješća o reviziji koje su još bile otvorene, češka tijela još uvijek mogla podnijeti očitovanja kako bi odgovorila na te preporuke.

88 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 73. i 74. ove presude, zaštita svrhe istraga osigurana izuzećem iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 ne okončava se donošenjem završnog izvješća o reviziji ni donošenjem Komisijina dopisa o praćenju napretka. Faza razmjene podnesaka s državom članicom u vezi s preporukama Komisije koje ostaju otvorene dio je istraga obuhvaćenih tim izuzećem.

89 Iz toga proizlazi da tužitelj pogrešno tvrdi, s jedne strane, da je revizija ostvarila cilj zbog toga što je Komisija iznijela svoje zaključke i donijela preporuke u dopisu o praćenju napretka i, s druge strane, da provedba od strane čeških tijela preporuka koje se nalaze u završnom izvješću o reviziji i u popratnom dopisu, kao i Komisijin nadzor nad tom provedbom, nisu dio istrage koja je u tijeku.

90 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelj ne može tvrditi da je, nakon što je Komisija donijela dopis o praćenju napretka, revizija postigla cilj i da istraga više nije bila u tijeku.

91 Osim toga, tužitelj ističe da bi zaključak da postupak revizije predviđen člankom 75. Uredbe br. 1303/2013 uključuje prethodno neodređen broj razmjena između Komisije i države članice o kojoj je riječ, koji bi se odvijao toliko dugo dok se mogu mijenjati zaključci i preporuke iz izvješća o reviziji, imao za posljedicu to da bi otkrivanje Komisijina dopisa bilo podložno postojanju neizvjesnog, budućeg i moguće vrlo dalekog događaja, koji bi ovisio o dužnoj pažnji tijela o kojima je riječ. Tvrdi da završetak dijaloga između dotične države članice i Komisije ne bi bio uređen Uredbom br. 1303/2013 te bi ovisio o volji Komisije. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 75. ove presude, to neograničeno tumačenje pojma revizije bilo bi protivno cilju Uredbe br. 1049/2001.

92 Iz sudske prakse proizlazi da se Parlament osnovano poziva na opću pretpostavku o ugrožavanju svrhe istraga, inspekcije i revizije kako bi odbio otkriti dokumente koji se odnose na istragu kada je ona u tijeku ili je upravo završena i kada, u potonjem slučaju, nadležna nacionalna tijela još nisu u razumnom roku odlučila o daljnjem postupanju s njegovim izvješćem o istrazi (vidjeti po analogiji presudu od 1. rujna 2021., Homoki/Komisija, T-517/19, neobjavljenu, EU:T:2021:529, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

93 Dovoljno je istaknuti da je u ovom slučaju Komisija Češkoj Republici 22. listopada 2020. proslijedila dopis o praćenju napretka u verziji na engleskom jeziku i 18. prosinca 2020. u češkoj verziji. Kao što to navodi Parlament i kao što to proizlazi iz dopisa o praćenju napretka, rok od tri mjeseca koji su češka tijela imala za odgovor na dopis o praćenju napretka počeo je slanjem češke verzije te stoga nije istekao na dan donošenja pobijane odluke 15. siječnja 2021.

94 Stoga valja smatrati da na dan donošenja pobijane odluke, 15. siječnja 2021., cilj istrage još nije bio ostvaren s obzirom na to da češka tijela još nisu zauzela stajalište o dopisu o praćenju napretka.

95 Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelj pogrešno tvrdi da se na dan donošenja pobijane odluke Parlament nije mogao pozvati na izuzeće iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.

96 Stoga se prvi dio tužbenog razloga mora odbiti.

Drugi dio, koji se temelji na tome da Parlament nije dokazao da bi otkrivanje Komisijina dopisa moglo ugroziti istragu

97 Tužitelj tvrdi da, pod pretpostavkom da je istraga još bila „u tijeku”, Parlament nije dokazao da bi otkrivanje Komisijina dopisa moglo ugroziti tu istragu. Ističe da, prema sudskoj praksi, okolnost da se dokument odnosi na istragu sama po sebi ne može biti dovoljna da opravda primjenu izuzeća iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001, nego institucija mora dati objašnjenja o tome na koji način pristup tom dokumentu dovodi do razumno predvidljive opasnosti od konkretnog i stvarnog ugrožavanja zaštićenog interesa.

98 Valja podsjetiti na to da, u skladu sa zaključkom iz točke 60. ove presude, nije potrebno dodatno odlučivati o tužiteljevim argumentima koji se odnose na odbijanje pristupa završnom izvješću o reviziji.

99 Što se tiče odbijanja pristupa dopisu Komisije, tužitelj ističe da je obrazloženje pobijane odluke nedostatno.

100 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje koje se zahtijeva u članku 296. UFEU-a mora biti prilagođeno naravi akta o kojem je riječ te na jasan i nedvosmislen način odražavati rasuđivanje institucije odnosno tijela ili ureda koji je donio akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da doznaju razloge poduzimanja mjere i sudu Unije da provede svoj nadzor. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji adresati mjere ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati u dobivanju objašnjenja. Ne zahtijeva se da se u obrazloženju podrobno navedu svi relevantni činjenični i pravni elementi, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocijeniti ne samo s obzirom na tekst tog akta nego i na njegov kontekst kao i na sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (vidjeti presude od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 80. i navedenu sudsku praksu i od 26. ožujka 2020., Bonnafous/Komisija, T-646/18, EU:T:2020:120, t. 22. i 23. i navedenu sudsku praksu).

101 Iz također ustaljene sudske prakse proizlazi da, kad institucija, tijelo, ured ili agencija Unije kojima je podnesen zahtjev za pristup dokumentu odluče odbiti taj zahtjev na temelju jednog od izuzeća predviđenih u članku 4. Uredbe br. 1049/2001, na njima je, u načelu, da objasne na koji bi način zatraženi pristup mogao konkretno i stvarno ugroziti interes zaštićen tim izuzećem, pri čemu opasnost od takvog ugrožavanja mora biti razumno predvidljiva, a ne samo hipotetska (vidjeti presude od 29. listopada 2020., Intercept Pharma i Intercept Pharmaceuticals/EMA, C-576/19 P, EU:C:2020:873, t. 51. i navedenu sudsku praksu i od 29. rujna 2021., AlzChem Group/Komisija, T-569/19, EU:T:2021:628, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

102 Stoga je obveza institucije koja je odbila pristup dokumentu pružiti obrazloženje na temelju kojeg je moguće razumjeti i provjeriti, s jedne strane, odnosi li se doista traženi dokument na područje obuhvaćeno izuzećem na koje se poziva i, s druge strane, je li potreba zaštite u vezi s tim izuzećem stvarna (presuda od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75, t. 61.; vidjeti također presudu od 26. ožujka 2020., Bonnafous/Komisija, T-646/18, EU:T:2020:120, t. 24. i navedenu sudsku praksu)

103 Iako je dotična institucija dužna izložiti razloge koji u predmetnom slučaju opravdavaju primjenu jednog od izuzeća od prava na pristup iz Uredbe br. 1049/2001, ona nije dužna pružiti informacije kojima se nadilazi ono što je potrebno da bi podnositelj zahtjeva razumio razloge njezine odluke, a Opći sud proveo nadzor njezine zakonitosti (vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., Bonnafous/Komisija, T-646/18, EU:T:2020:120, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

104 Nadalje, ako se, kao u ovom slučaju, odgovorom potvrđuje odbijanje zahtjeva na temelju istih razloga kao što su oni na kojima se temelji prvotna odluka o odbijanju, valja ispitati dostatnost obrazloženja s obzirom na korespondenciju između institucije i podnositelja zahtjeva, uzimajući u obzir informacije koje je podnositelj zahtjeva imao na raspolaganju u pogledu naravi i sadržaja zatraženih dokumenata (vidjeti u tom smislu presudu od 6. travnja 2000., Kuijer/Vijeće, T-188/98, EU:T:2000:101, t. 44.).

105 Kao prvo, tužitelj tvrdi da Parlament nije dokazao postojanje uzročno-posljedične veze između Komisijina dopisa i revizorske istrage. Uzimajući u obzir činjenicu da ni nacrt izvješća o reviziji, ni završno izvješće o reviziji, ni dopis o praćenju napretka ne upućuju na Komisijin dopis, Parlament nije dokazao da rezultati revizorske istrage ovise o tom dopisu te se može pretpostaviti da taj dopis nema nikakve veze s revizorskom istragom.

106 U ovom slučaju, kao prvo, valja podsjetiti da je zatraženi dopis člana Komisije, P. Oettingera, koji je među ostalim zadužen za proračun, upućen predsjedniku Vlade Češke Republike, koji je Parlament, u odgovoru na tužiteljev zahtjev za pristup, utvrdio kao dio dokumenata koji se odnose na istragu predsjednika Vlade Češke Republike zbog zlouporabe sredstava EU-a i mogućih sukoba interesa.

107 Kao drugo, valja istaknuti da je u odluci od 14. rujna 2020., u odgovoru na tužiteljev početni zahtjev, Parlament naveo da se nakon ispitivanja njegova sadržaja taj dopis odnosi na istragu o gospodarskim interesima u smislu članka 61. stavka 3. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1. i ispravak SL 2018., L 294, str. 45.), koji sadržava definiciju sukoba interesa.

108 Kao treće, Parlament je u pobijanoj odluci istaknuo da ga je Komisija obavijestila da bi otkrivanje njezina dopisa ugrozilo istrage i revizije koje su u tijeku u vezi s pitanjima postavljenima u rezoluciji. Smatrao je da, sve dok je istraga u tijeku, različiti istražni akti, kao što je pojedinačna revizija, na temelju kojih je doneseno izvješće o reviziji, mogu ostati obuhvaćeni izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001. Naveo je da je Komisija sastavila svoj dopis u okviru istrage koja je u tijeku u vezi s mogućom povredom prava Unije od strane Češke Republike u području sprečavanja sukoba interesa.

109 Stoga, kao što to ističe Parlament, iz toga proizlazi da se Komisijin dopis odnosio na isti predmet kao i revizorska istraga.

110 Kao četvrto, valja utvrditi, poput Komisije, da je prepiska s P. Oettingerom, članom Komisije, navedena u završnom izvješću o reviziji, kao i u popratnom dopisu, u smislu da se odnosi na aktivnosti predsjednika češke Vlade, A. Babiša, u češkom vijeću za Fondove ESI.

111 Međutim, kao što to ističe tužitelj, završno izvješće o reviziji i dopis o praćenju napretka objavljeni su u češkom tisku te su mu bili poznati prije donošenja pobijane odluke. Tužitelj stoga ne može tvrditi da Komisijin dopis nije bio naveden u završnom izvješću o reviziji i dopisu o praćenju napretka, a koje je on, osim toga, podnio u prilogu tužbi.

112 Iz toga proizlazi da su svi ti elementi bili dovoljni da tužitelj razumije da je Komisijin dopis bio dokument u vezi s revizorskom istragom koji se odnosio na moguću povredu prava Unije od strane predsjednika Vlade Češke Republike u području sprečavanja sukoba interesa i stoga se ne može pozvati na nedostatnost obrazloženja u tom pogledu.

113 Osim toga, tužitelj ne može učinkovito tvrditi da Parlament nije dokazao postojanje veze između Komisijina dopisa i revizorske istrage time što nije dokazao da rezultati revizorske istrage ovise o tom dopisu. Naime, kako bi utvrdio tu vezu, Parlament je morao dokazati samo to da je taj dopis bio dio dokumenata koji se odnose na aktivnosti istrage koja je u tijeku.

114 Kao drugo, tužitelj tvrdi da, s obzirom na to da nije utvrdio vezu između Komisijina dopisa i revizorske istrage, Parlament nije dokazao postojanje razumno predvidljive opasnosti od konkretnog i stvarnog ugrožavanja revizorske istrage otkrivanjem tog dopisa. Parlament nije objasnio na koji bi način otkrivanje Komisijina dopisa moglo ugroziti reviziju.

115 Kao prvo, valja podsjetiti na to da je Parlament u pobijanoj odluci opravdao odbijanje pristupa Komisijinu dopisu uz obrazloženje, među ostalim, da je cilj Komisijine istrage bio dati predmetnoj državi članici mogućnost da postupi u skladu s obvezama koje ima na temelju prava Unije i da se koristi svojim pravima obrane u odnosu na Komisijine prigovore, kao i to da je država članica imala pravo očekivati da će Komisija poštovati povjerljivost, pri čemu bi se u slučaju nepoštovanja te povjerljivosti moglo pokazati dodatno otežanim započinjanje dijaloga između Komisije i države članice radi okončanja navodne povrede.

116 Valja podsjetiti na to da je cilj revizorske istrage, a osobito dijaloga između Komisije i čeških tijela o preporukama iz završnog izvješća o reviziji, omogućiti Češkoj Republici da uskladi svoje sustave upravljanja i kontrole s pravom Unije kako bi se izbjegli sukobi interesa. Doista, budući da iz analize prvog dijela prvog tužbenog razloga proizlazi da je na dan donošenja pobijane odluke taj dijalog još uvijek bio u tijeku i da dopis Komisije predstavlja element te istrage, obrazloženje iz pobijane odluke dovoljno je za objašnjenje razloga zbog kojeg je otkrivanje tog dopisa moglo ugroziti svrhu revizorske istrage.

117 Štoviše, kao što to ističe Parlament, s obzirom na izravnu uključenost predsjednika Vlade Češke Republike, za kojeg se sumnja da se nalazi u sukobu interesa, to je važnije bilo poštovati povjerljivost dijaloga između njega i člana Komisije kako bi se osigurao otvoren dijalog u duhu suradnje.

118 Kao drugo, Parlament je u pobijanoj odluci također istaknuo da se čini da su istražitelji i dionici u istrazi okruženi prijetećom atmosferom i da bi brzo otkrivanje Komisijina dopisa negativno utjecalo na njihovu razinu suradnje te bi ugrozilo sposobnost Komisije da na što učinkovitiji način obavlja svoje istražne zadaće.

119 U tom pogledu, valja istaknuti da se izuzećem u vezi sa zaštitom svrhe revizorskih aktivnosti, predviđenim u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, štiti interes da se omogući da se revizije provode neovisno i bez pritisaka subjekta nad kojim se provodi revizija, drugih zainteresiranih subjekata ili opće javnosti (presuda od 12. svibnja 2015., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisija, T-480/11, EU:T:2015:272, t. 63.).

120 Stoga tužitelj pogrešno tvrdi da Parlament u pobijanoj odluci nije u dostatnoj mjeri naveo zašto bi otkrivanje Komisijina dopisa moglo konkretno i stvarno ugroziti ciljeve revizorske istrage.

121 Osim toga, tužitelj tvrdi da, s obzirom na to da su nacrt izvješća o reviziji, završno izvješće o reviziji i dopis o praćenju napretka bili objavljeni u češkim medijima, odgovarajuće, u lipnju 2019., u studenome 2019. i prosincu 2020., otkrivanje Komisijina dopisa ne bi dovelo do konkretne i stvarne prijetnje revizorskoj istrazi.

122 Međutim, budući da tužitelj priznaje da Komisijin dopis nije bio objavljen čak ni djelomično i da sadržaj tog dopisa nije preuzet u dokumentima objavljenima u češkim medijima, valja smatrati da taj argument ne utječe na pitanje je li taj dopis obuhvaćen izuzećem predviđenim u članku 4. stavku 2. trećoj alineji Uredbe br. 1049/2001, osobito s obzirom na potrebu očuvanja povjerljivosti dijaloga između predsjednika Vlade Češke Republike i Komisije.

123 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je obrazloženje pobijane odluke dostatno kako bi se shvatilo da je Komisijin dopis obuhvaćen revizorskom istragom i da je stoga predmet izuzeća iz članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 i da je, s obzirom na to da je ta istraga na dan donošenja pobijane odluke još uvijek bila u tijeku, potreba zaštite u vezi s tim izuzećem bila stvarna.

124 Iz toga slijedi da drugi dio tužbenog razloga treba odbiti, a slijedom toga i prvi tužbeni razlog u cijelosti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001 jer Parlament nije uzeo u obzir postojanje prevladavajućeg javnog interesa koji opravdava otkrivanje Komisijina dopisa

125 Tužitelj ističe da mu, čak i pod pretpostavkom da je revizija bila istraga u tijeku koju bi otkrivanje Komisijina dopisa moglo ugroziti, Parlament nije mogao uskratiti pristup tom dokumentu jer je postojao prevladavajući javni interes za njegovo otkrivanje u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.

126 Tužitelj ističe da se Unija temelji na poštovanju vladavine prava i poštovanju ljudskih prava, uključujući prava obrane. Uzimajući u obzir činjenicu da je Parlament u izvješću o posjetu u svrhu utvrđivanja činjenica i u rezoluciji iznio ozbiljne optužbe o načinu na koji se upravlja grupom Agrofert, trebao je biti u mogućnosti analizirati dokumente na kojima su se ti navodi temeljili i usprotiviti se tim tvrdnjama. Parlament je bio dužan uzeti u obzir prevladavajući javni interes, koji opravdava otkrivanje Komisijina dopisa, koji se sastoji od zaštite temeljnih sloboda i prava tužitelja kao osobe na koju se ti navodi izravno i osobno odnose. Vladavina prava, koja se temelji na zaštiti temeljnih sloboda i prava, može se očuvati samo uz poštovanje tih prava i sloboda u svakom pojedinačnom slučaju i stoga interes tužitelja predstavlja javni interes u smislu članka 4. stavka 2. treće alineje Uredbe br. 1049/2001.

127 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, na onomu koji se poziva na postojanje prevladavajućeg javnog interesa je da konkretno navede okolnosti koje opravdavaju otkrivanje predmetnih dokumenata (vidjeti presude od 11. svibnja 2017., Švedska/Komisija, C-562/14 P, EU:C:2017:356, t. 56. i navedenu sudsku praksu, i od 29. rujna 2021., AlzChem Group/Komisija, T-569/19, EU:T:2021:628, t. 124. i navedenu sudsku praksu).

128 Valja podsjetiti na to da je, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 45. ove presude, svrha Uredbe br. 1049/2001 jamčiti pristup svim dokumentima, a ne samo pristup dokumentima podnositelju zahtjeva na kojeg se odnose.

129 Posljedično, posebni interes koji može istaknuti podnositelj zahtjeva za pristup dokumentu koji se odnosi osobno na njega ne može se uzeti u obzir u okviru ocjene postojanja prevladavajućeg javnog interesa u smislu posljednjeg dijela rečenice stavka 2. članka 4. Uredbe br. 1049/2001 (presuda od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 137.; vidjeti također presudu od 12. svibnja 2015., Technion i Technion Research & Development Foundation/Komisija, T-480/11, EU:T:2015:272, t. 75. i navedenu sudsku praksu).

130 Opći interes koji tužitelj ističe odnosi se na prava obrane. Točno je da postojanje prava obrane samo po sebi predstavlja opći interes. Međutim, činjenica da se ta prava u ovom slučaju očituju subjektivnim interesom tužitelja da se brani znači da interes na koji se poziva tužitelj nije javni, nego privatni interes (presuda od 6. srpnja 2006., Franchet i Byk/Komisija, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, t. 138.).

131 Iz toga proizlazi da je Parlament u pobijanoj odluci pravilno ocijenio, na temelju sudske prakse navedene u točkama 128. do 130. ove presude, da prava obrane na koja se poziva tužitelj ne predstavljaju prevladavajući javni interes koji bi opravdao otkrivanje Komisijina dopisa.

132 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti, a stoga i preostali tužbeni zahtjev u cijelosti.

Troškovi

133 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova, u skladu s Komisijinim zahtjevom.

134 Osim toga, prema članku 137. Poslovnika, u slučaju obustave postupka, Opći sud o troškovima odlučuje po slobodnoj ocjeni. U konkretnom slučaju, uzimajući u obzir razmatranja koja su navela Opći sud da djelomično obustavi postupak, pravičnom ocjenom valjat će odlučiti da će tužitelj snositi i troškove povezane s obustavom postupka.

135 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Slijedom toga, valja odlučiti da će Komisija snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Obustavlja se postupak o zahtjevu za poništenje Odluke Europskog parlamenta A(2019) 8551 C (D 300153) od 15. siječnja 2021. zbog toga što je odbio pristup Komisijinu završnom izvješću o reviziji od 29. studenoga 2019., pod referentnim brojem ARES (2019) 7370050, u vezi s revizijom funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole koji su uspostavljeni u Češkoj Republici kako bi se izbjegao sukob interesa.**

2. **U preostalom dijelu tužba se odbija.**

3. **Društvu Agrofert a. s. nalaže se snošenje, osim vlastitih, i troškova Parlamenta.**

4. **Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

De Baere Steinfatt Kingston

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 28. rujna 2022.

Potpisi