Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 15 lipca 2021 r.[1]

Sprawa C-351/20 P

Liviu Dragnea
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – Regionalny program operacyjny dla Rumunii na lata 2007–2013 – Dochodzenia prowadzone przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – Raporty z dochodzeń – Wniosek krajowego organu antykorupcyjnego o wszczęcie dochodzenia w sprawie sprzeniewierzenia funduszy unijnych – Krajowe dochodzenia – Wniosek o wszczęcie dochodzenia odnośnie do przebiegu poprzednich dochodzeń prowadzonych przez OLAF – Wniosek o dostęp do akt i dokumentów – Odmowa – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność

I. Wprowadzenie

1. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) posiada – w celu ochrony interesów finansowych Unii – szerokie kompetencje w zakresie prowadzenia dochodzeń. W rozporządzeniu nr 883/2013 dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez OLAF[2] przewidziano zatem podstawowe gwarancje proceduralne dla osób, których dotyczą takie dochodzenia. Gwarancje te mają na celu zapewnienie poszanowania praw tych osób podczas czynności dochodzeniowo-śledczych OLAF-u. Bezsporne jest bowiem, że dochodzenia te mają wpływ na prawa osób nimi objętych.

2. Sporne jest natomiast i, o ile można stwierdzić, nie zostało jeszcze ostatecznie wyjaśnione, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, raporty końcowe sporządzane przez OLAF na zakończenie jego dochodzeń mogą być kwestionowane przed sądami Unii. Kwestię tę można jednak w ramach niniejszego postępowania odwoławczego pozostawić ostatecznie otwartą, ponieważ nie ma ona znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Niezależnie od tego, czy wnoszący odwołanie

[1] Język oryginału: niemiecki.

[2] Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) z dnia 11 września 2013 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1). Po zakończeniu dochodzeń będących przedmiotem niniejszej sprawy rozporządzenie to było dwukrotnie zmieniane, ostatnio rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2223 z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniającym rozporządzenie nr 883/2013 w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (Dz.U. 2020, L 437, s. 49). Poniżej zostanie omówiona zmiana mająca znaczenie dla niniejszego postępowania (zob. pkt 47–49 niniejszej opinii).

mógł zaskarżyć przed Sądem dwa raporty
OLAF-u będące przedmiotem niniejszej sprawy, jego skarga byłaby w tym względzie wniesiona po terminie.

3. Kwestia będąca przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego dotyczy jednak powiązanego z powyższym problemu dostępu do akt dochodzenia dla osoby, która sama uważa się za objętą dochodzeniami, ale która nie została zakwalifikowana przez OLAF jako osoba objęta dochodzeniem w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2013. W szczególności powstaje pytanie o wzajemne relacje między prawem dostępu do akt z jednej strony a prawem dostępu do dokumentów Komisji na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 [3] z drugiej strony.

II. Ramy prawne

A. Rozporządzenie nr 883/2013

4. Z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2013 wynika, że uprawnienia dochodzeniowe OLAF-u mają na celu wzmocnienie walki z nadużyciami finansowymi, korupcją i wszelką inną nielegalną działalnością na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

5. Zgodnie z art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 883/2013 „»dochodzenia administracyjne« (»dochodzenia«) oznaczają wszelkie inspekcje, kontrole lub inne środki podejmowane przez Urząd zgodnie z art. 3 i 4 dla osiągnięcia celów określonych w art. 1 oraz – w razie potrzeby – stwierdzenia nieprawidłowego charakteru działalności objętej dochodzeniem […]".

6. Zgodnie z art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 883/2013 „osoba objęta dochodzeniem" OLAF-u oznacza „każdą osobę lub podmiot gospodarczy podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii i objęte w związku z tym dochodzeniem przez [OLAF]".

7. Artykuły 3 i 4 rozporządzenia nr 883/2013 przewidują prowadzenie przez OLAF dochodzeń zewnętrznych na miejscu w państwach członkowskich, w państwach trzecich i w pomieszczeniach organizacji międzynarodowych, a także dochodzeń wewnętrznych w instytucjach, organach, urzędach i agencjach Unii.

8. Artykuł 5 rozporządzenia nr 883/2013 nosi tytuł „Wszczęcie dochodzenia", a jego ustępy 1, 2 i 4 mają następujące brzmienie:

„1. Dyrektor generalny może wszcząć dochodzenie, jeśli istnieją wystarczające podejrzenia – które mogą również opierać się na informacjach przekazanych przez stronę trzecią lub przekazanych anonimowo – że miało miejsce nadużycie finansowe, korupcja lub wszelka inna nielegalna działalność na szkodę interesów finansowych Unii. W decyzji dyrektora generalnego o wszczęciu lub [albo] niewszczynaniu dochodzenia uwzględniane są priorytety polityki dochodzeniowej i roczny plan zarządzania Urzędu określone zgodnie z art. 17 ust. 5. W decyzji tej uwzględnia się również potrzebę efektywnego wykorzystania zasobów Urzędu oraz proporcjonalności stosowanych środków. W przypadku dochodzeń wewnętrznych szczególną

[3] Rozporządzenia 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).

uwagę zwraca się na instytucję, organ, urząd lub agencję, które mają najlepsze warunki do ich przeprowadzenia, zważywszy w szczególności na charakter faktów, rzeczywisty lub potencjalny wymiar finansowy sprawy oraz prawdopodobieństwo jakichkolwiek sądowych działań następczych.

2. Dyrektor generalny podejmuje decyzję o wszczęciu dochodzenia zewnętrznego, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego lub którejkolwiek instytucji, organu, urzędu lub agencji Unii.

Dyrektor generalny podejmuje decyzję o wszczęciu dochodzenia wewnętrznego, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek instytucji, organu, urzędu lub agencji, w której lub w którym ma zostać przeprowadzone dochodzenie, lub na wniosek państwa członkowskiego.

[…]

4. Decyzję o wszczęciu lub [albo] niewszczynaniu dochodzenia podejmuje się w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania przez Urząd wniosku, o którym mowa w ust. 2. O decyzji takiej powiadamia się niezwłocznie państwo członkowskie, instytucję, organ, urząd lub agencję, które wystąpiły z wnioskiem. Decyzja o niewszczynaniu dochodzenia zawiera uzasadnienie. Jeżeli po upływie okresu dwóch miesięcy Urząd nie podjął żadnej decyzji, uznaje się, że Urząd zadecydował o niewszczynaniu dochodzenia.

W przypadku gdy urzędnik, inny pracownik, członek instytucji lub organu, szef urzędu lub agencji lub członek personelu, działając zgodnie z art. 22a regulaminu pracowniczego, przekazuje Urzędowi informacje dotyczące podejrzenia nadużycia finansowego lub nieprawidłowości, Urząd informuje tę osobę, czy postanowił wszcząć dochodzenie dotyczące odnośnych faktów".

9. W art. 9 rozporządzenia nr 883/2013 wymieniono gwarancje proceduralne na rzecz osób objętych dochodzeniami OLAF-u. Ustęp 4 stanowi w szczególności, że każda osoba – przed sformułowaniem wniosków odnoszących się imiennie do niej – ma możliwość zgłoszenia uwag.

10. Zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 883/2013 („Raport z dochodzenia oraz działania podejmowane w następstwie dochodzeń") po zakończeniu dochodzenia przez OLAF sporządza się raport zawierający w szczególności informacje na temat podjętych kroków proceduralnych, ustalonych faktów z określeniem ich wstępnej kwalifikacji prawnej, a także, w stosownych przypadkach, zalecenia dotyczące ewentualnej konieczności podjęcia działań przez instytucje unijne lub właściwe organy państw członkowskich.

B. Rozporządzenie nr 1049/2001

11. Artykuł 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nosi tytuł „Wnioski" a jego ust. 1 jest sformułowany w następujący sposób:

„Wnioski o udzielenie dostępu do dokumentu będą składane w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, w jednym z języków, o których mowa w art. 314 Traktatu WE oraz w sposób na tyle precyzyjny, aby instytucja mogła zidentyfikować dokument. Wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku".

12. Artykuł 7 rozporządzenia nr 1049/2001 jest zatytułowany „Rozpatrywanie wniosków wstępnych", a jego ustępy 1, 2 i 4 mają następujące brzmienie:

„1. Wniosek o dostęp do dokumentu rozpatrywany jest niezwłocznie. Wnioskodawcy przesyłane jest potwierdzenie wpłynięcia wniosku. W ciągu 15 dni roboczych od daty rejestracji wniosku instytucja albo udziela dostępu do żądanego dokumentu oraz zapewnia w tym okresie dostęp do dokumentu zgodnie z art. 10, albo, w pisemnej odpowiedzi, podaje przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy oraz informuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

2. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć ponowny wniosek, w którym zwraca się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji.

[…]

4. Brak odpowiedzi ze strony instytucji w przewidzianym terminie uprawnia wnioskodawcę do złożenia wniosku potwierdzającego".

13. Artykuł 8 („Rozpatrywanie wniosków potwierdzających") ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, co następuje:

„1. Ponowny wniosek rozpatrywany jest niezwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji takiego wniosku instytucja albo udziela dostępu do żądanego dokumentu i zapewnia w tym okresie dostęp do dokumentu zgodnie z art. 10, albo, w pisemnej odpowiedzi, podaje przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja informuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach prawnych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego przeciwko instytucji lub złożeniu skargi u Rzecznika Praw Obywatelskich, na warunkach ustanowionych odpowiednio w art. 230 i 195 Traktatu WE.

[…]

3. Brak odpowiedzi ze strony instytucji w przewidzianym terminie uznawany jest za odpowiedź odmowną i uprawnia wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego przeciwko instytucji lub złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatu WE".

III. Kontekst postępowania odwoławczego

A. Postępowanie przed OLAF-em i sporne pismo

14. W dniu 10 lutego 2015 r. OLAF wszczął dwa dochodzenia (OF/2015/0124/B5 i OF/2015/0125/B5) w odniesieniu do zarzutów nadużyć finansowych (zwane dalej „poprzednimi dochodzeniami"). Dotyczyły one dwóch projektów budowy dróg. Zamówienia na te projekty zostały udzielone przez władze okręgu Teleorman w Rumunii i sfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) [4].

[4] Zobacz w tym względzie oraz co do kolejnych ustępów pkt 1 i nast. zaskarżonego postanowienia (przypis 6 do niniejszej opinii).

15. W swoich raportach końcowych z tych dochodzeń z dni 30 maja (OF/2015/0124/B5) i 16 września 2016 r. (OF/2015/0125/B5) OLAF stwierdził, że utworzono dwie grupy przestępcze i przypuszczalnie sfałszowano duże ilości dokumentów w celu nielegalnego uzyskania środków unijnych.

16. Ponadto OLAF zalecił, aby Komisja Europejska wystąpiła o zwrot przedmiotowych kwot oraz aby rumuński urząd antykorupcyjny wszczął dochodzenie karne w sprawie naruszenia interesów finansowych Unii.

17. OLAF zakwalifikował władze okręgu Teleorman jako „objęte" poprzednimi dochodzeniami w rozumieniu art. 2 ust. 5 rozporządzenia nr 883/2013. Natomiast wnoszący odwołanie, Liviu Dragnea, który był przewodniczącym rady tego organu w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych będących przedmiotem dochodzenia, nie został zakwalifikowany jako „osoba objęta dochodzeniem".

18. W dniu 13 listopada 2017 r. rumuński urząd antykorupcyjny poinformował o wszczęciu postępowania karnego przeciwko wnoszącemu odwołanie w sprawie oszustwa dotyczącego funduszy unijnych, utworzenia grupy przestępczej i nadużycia władzy.

19. Tego samego dnia OLAF wydał również komunikat prasowy, w którym ogłosił wszczęcie krajowego postępowania karnego przeciwko wnoszącemu odwołanie. OLAF wymienił przy tym wnoszącego odwołanie z imienia i nazwiska oraz podkreślił znaczenie swoich wcześniejszych dochodzeń dla wszczęcia postępowania karnego przez władze krajowe:

„The Romanian National Anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (EU) funds, of creating an organised criminal group, and of misusing his position for personal gain. […] [rumuńska krajowa dyrekcja antykorupcyjna (NDA) oskarżyła pana Liviu Dragnea, lidera rumuńskiej Partii Socjaldemokratycznej (PSD), o oszustwa z wykorzystaniem funduszy Unii Europejskiej (UE), utworzenie zorganizowanej grupy przestępczej oraz nadużywanie swojego stanowiska dla osobistych korzyści.]

The contribution of the European Anti-Fraud Office (OLAF) to this outcome has been emphasised by the DNA. The DNA has explained that their case comes as a result of two investigations conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construction in Romania, which were concluded in May and September 2016. [NDA podkreśliła udział Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w osiągnięciu tego rezultatu. NDA wyjaśniła, że ich sprawa jest wynikiem dwóch dochodzeń prowadzonych przez OLAF w sprawie dotyczących budowy dróg w Rumunii projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które zakończyły się w maju i wrześniu 2016 r.]

[…]"[5].

20. W dniu 1 czerwca 2018 r. wnoszący odwołanie skierował do OLAF-u pismo, w którym skrytykował podejście OLAF-u w ramach poprzednich dochodzeń i wnioski zawarte w raportach końcowych. Po części skomentował on szczegółowo poszczególne punkty tych raportów.

[5] OLAF Press Release No 16/2017.

21. Pismem z dnia 10 lipca 2018 r. OLAF odmówił odpowiedzi i komentarzy na temat swoich raportów końcowych. OLAF odniósł się przy tym do swoich ogólnych zasad proceduralnych, orzecznictwa Sądu dotyczącego charakteru prawnego raportów końcowych, podziału kompetencji między OLAF-em a organami krajowymi oraz toczących się dochodzeń.

22. W dniu 22 sierpnia 2018 r. wnoszący odwołanie przesłał kolejne pismo do OLAF-u. W piśmie tym zaprzeczył twierdzeniom OLAF-u zawartym w piśmie z dnia 10 lipca 2018 r. Ponadto ponownie skrytykował raporty końcowe OLAF-u, legalność jego działań, prawidłowość jego wniosków i interpretację prawa przez OLAF. Dodatkowo podniósł, że organ ten naruszył przepisy proceduralne. Wreszcie, wnoszący odwołanie zażądał od OLAF-u wszczęcia dochodzenia w odniesieniu do przebiegu poprzednich dochodzeń oraz udzielenia mu dostępu do szeregu dokumentów zawartych w aktach tych dochodzeń.

23. Pismem z dnia 1 października 2018 r. roku (zwanym dalej „spornym pismem") OLAF powtórzył poglądy wyrażone już w swoim piśmie z dnia 10 lipca 2018 r. roku i odmówił uwzględnienia wniosków wnoszącego odwołanie. W uzasadnieniu OLAF poinformował wnoszącego odwołanie, po pierwsze, że podniesione przez niego kwestie nie uzasadniają wszczęcia dochodzenia w odniesieniu do przebiegu poprzednich dochodzeń. Po drugie, wnoszący odwołanie nie jest zdaniem OLAF-u osobą objętą tymi dochodzeniami. W związku z tym nie mają do niego zastosowania uprawnienia proceduralne przewidziane w art. 9 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013. OLAF odmówił dostępu do wnioskowanych dokumentów.

B. Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

24. Pismem z dnia 11 grudnia 2018 r. wnoszący odwołanie wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornego pisma. Ponadto wniósł on, aby Sąd nakazał Komisji przedstawienie żądanych już w postępowaniu przed OLAF-em dokumentów.

25. W piśmie z dnia 6 marca 2019 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności zgodnie z art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem i wniosła o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej.

26. W piśmie z dnia 18 kwietnia 2019 r. wnoszący odwołanie zwrócił się do Sądu o odrzucenie zarzutu niedopuszczalności, rozpatrzenie skargi co do istoty oraz udostępnienie mu wnioskowanych dokumentów.

27. Postanowieniem z dnia 12 maja 2020 r., Dragnea/Komisja (zwanym dalej „zaskarżonym postanowieniem")[6], Sąd przychylił się do podniesionego przez Komisję zarzutu niedopuszczalności, odrzucił skargę jako niedopuszczalną i obciążył wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

28. Mimo że żądania wnoszącego odwołanie w pierwszej instancji formalnie dotyczyły ustaleń faktycznych, Sąd uznał skargę jako całość za zmierzającą do stwierdzenia nieważności spornego pisma, w którym OLAF odmówił uwzględnienia wniosków wnoszącego odwołanie z jednej strony o przeprowadzenie dochodzenia co do przebiegu poprzednich dochodzeń, a z drugiej strony o udostępnienie dokumentów[7]. W związku z podniesionym przez Komisję zarzutem niedopuszczalności Sąd zbadał w pierwszej kolejności dopuszczalność skargi w odniesieniu do

[6] T-738/18, niepublikowanym, EU:T:2020:208.

[7] Punkty 14–21 zaskarżonego postanowienia.

odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń [8]. Następnie zbadał dopuszczalność skargi w odniesieniu do odmowy dostępu do żądanych dokumentów [9]. W rezultacie uznał oba żądania skargi za niedopuszczalne.

IV. Postępowanie odwoławcze i żądania stron

29. Wnoszący odwołanie pismem z dnia 30 lipca 2020 r. wystąpił z odwołaniem od zaskarżonego postanowienia. Wnosi on o uchylenie zaskarżonego postanowienia przez Trybunał, uznanie jego skargi wniesionej w pierwszej instancji za dopuszczalną i stwierdzenie, że Komisja:

– naruszyła art. 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia nr 883/2013, jak również jego prawo do obrony, prawo do bycia wysłuchanym i domniemanie niewinności;

– naruszyła ogólną zasadę dobrej administracji wynikającą z prawa Unii;

– naruszyła jego prawa, odrzucając wniosek o dostęp do dokumentów.

30. Wnoszący odwołanie domaga się ponadto, by Trybunał zarządził przeprowadzenie dowodu i nakazał Komisji przedstawienie w toku postępowania dokumentów wymienionych w odwołaniu. Wreszcie, wnosi on o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

31. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania jako bezzasadnego, oddalenie wniosku o przeprowadzenie dowodu i obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

V. Ocena prawna

A. W przedmiocie odwołania

32. W swoich zarzutach wnoszący odwołanie kwestionuje zarówno ustalenia Sądu dotyczące niedopuszczalności jego skargi w odniesieniu do odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń (1), jak i ustalenia Sądu dotyczące niedopuszczalności jego skargi w odniesieniu do odmowy dostępu do żądanych dokumentów (2).

1. W przedmiocie dopuszczalności skargi w odniesieniu do odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń (zarzut pierwszy odwołania)

33. Sąd stwierdził, że żądanie skargi w pierwszej instancji o uchylenie odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń było niedopuszczalne z trzech powodów: po pierwsze, ponieważ rozporządzenie nr 883/2013 nie przyznaje osobom fizycznym i prawnym prawa do żądania od OLAF-u wszczęcia dochodzenia, w związku z czym odmowa uwzględnienia takiego wniosku nie może wywoływać żadnych skutków prawnych, a zatem nie może być aktem podlegającym zaskarżeniu [10]; po drugie, ponieważ raporty końcowe OLAF nie są aktami podlegającymi zaskarżeniu, lecz jedynie zaleceniami lub opiniami, tak że odmowa uwzględnienia wniosku o zmianę takiego raportu

[8] Punkty 25–55 zaskarżonego postanowienia.

[9] Punkty 56–70 zaskarżonego postanowienia

[10] Punkty 31–36 zaskarżonego postanowienia.

również nie może podlegać zaskarżeniu [11]; i po trzecie, ponieważ uznanie przedmiotowego żądania za dopuszczalne byłoby w każdym razie równoznaczne z obejściem terminu do wniesienia skargi na raporty końcowe, jako że skarga w pierwszej instancji została wniesiona po upływie terminu do zaskarżenia tych raportów [12].

34. Zdaniem wnoszącego odwołanie stwierdzenie przez Sąd niedopuszczalności jego wniosku o uchylenie odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń opiera się, po pierwsze, na błędnym założeniu, że nie był on „osobą objętą" tymi dochodzeniami, a po drugie, na błędnym założeniu, że raporty z dochodzeń OLAF-u nie miały istotnego wpływu na wszczęte następnie krajowe postępowania karne. Zdaniem wnoszącego odwołanie jest dokładnie odwrotnie. W związku z tym wnoszący odwołanie podnosi, że sprzeczna z wymogiem skutecznej ochrony sądowej jest sytuacja, w której na niezgodne z prawem czynności dochodzeniowe i naruszenia proceduralne OLAF-u można powoływać się jedynie w ramach skargi o odszkodowanie, a nie w ramach skargi o stwierdzenie nieważności.

35. Z argumentacji tej wynika, że krytyka wnoszącego odwołanie koncentruje się na stwierdzeniu, w którym Sąd, odwołując się do swojego utrwalonego orzecznictwa, ustalił, że raporty sporządzone przez OLAF na zakończenie jego dochodzeń nie stanowią aktów podlegających zaskarżeniu zgodnie z art. 263 TFUE, ponieważ są one jedynie zaleceniami lub opiniami, które nie wywołują wiążących skutków prawnych [13].

36. O ile można stwierdzić, Trybunał nie zajmował się jeszcze kwestią zaskarżalności tych sprawozdań, a jedynie rozstrzygnął, że przekazywanie informacji organom krajowym przez OLAF nie stanowi aktu podlegającego zaskarżeniu [14].

37. W ramach niniejszego postępowania nie jest jednak konieczne dalsze rozpatrywanie kwestii podlegania raportów końcowych OLAF-u zaskarżeniu. Wręcz przeciwnie, dla niniejszego postępowania nie ma znaczenia, czy orzecznictwo Sądu w tym zakresie powinno zostać utrzymane, czy też nie. W istocie, nawet gdyby raporty końcowe OLAF-u stanowiły akty podlegające zaskarżeniu, żądanie skargi będące przedmiotem niniejszej sprawy, dotyczące uchylenia odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń, byłoby niedopuszczalne.

38. Jak mianowicie przedstawił Sąd w zaskarżonym postanowieniu, przy czym jego ustalenia w tym względzie nie zostały zakwestionowane w niniejszym postępowaniu odwoławczym, wnoszący odwołanie nie zaskarżył w terminie raportów końcowych z poprzednich dochodzeń. W związku z tym termin do wniesienia przez wnoszącego odwołanie skargi na te raporty upłynął w dniu 12 sierpnia 2018 r. Skarga w pierwszej instancji została złożona jednak dopiero w dniu 11 grudnia 2018 r. [15].

[11] Punkty 39–41 zaskarżonego postanowienia.

[12] Punkty 43–46 zaskarżonego postanowienia.

[13] Porównaj, oprócz pkt 40 i 41 zaskarżonego postanowienia, wydane przez Sąd postanowienia: z dnia 13 lipca 2004 r., Comunidad Autónoma de Andalucía/Komisja (T-29/03, EU:T:2004:235, pkt 32–40); z dnia 21 czerwca 2017 r., Inox Mare/Komisja (T-289/16, EU:T:2017:414, pkt 14 i nast.); z dnia 12 lipca 2018 r., TE/Komisja (T-392/17, niepublikowane, EU:T:2018:459, pkt 22–25); a także wydany przez Sąd wyrok z dnia 23 maja 2019 r., Remag Metallhandel i Jaschinsky/Komisja (T-631/16, niepublikowany, EU:T:2019:352, pkt 48, 49).

[14] Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 19 kwietnia 2005 r., Tillack/Komisja [C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, pkt 34].

[15] W związku z tym Sąd stwierdził, że chociaż raporty końcowe z dni 30 maja i 16 września 2016 r. (pkt 15 niniejszej opinii) nie zostały ani opublikowane, ani doręczone wnoszącemu odwołanie, to z akt sprawy wynika, że wnoszący odwołanie dowiedział się o nich nie później niż w dniu 1 czerwca 2018 r., ponieważ w tym dniu wysłał do OLAF-u pierwsze pismo, w którym sprzeciwił się ich treści (pkt 20 niniejszej opinii). W związku z tym termin do wniesienia skargi w odniesieniu do tych raportów rozpoczął bieg w dniu 2 czerwca 2018 r. i upłynął w dniu 12 sierpnia 2018 r. (zob. pkt 43–46 zaskarżonego postanowienia).

39. Jest prawdą, że skarga w pierwszej instancji nie była formalnie skierowana przeciwko samym raportom końcowym z poprzednich dochodzeń, lecz przeciwko spornemu pismu OLAF-u z dnia 1 października 2018 r., w którym OLAF odmówił uwzględnienia wniosku wnoszącego odwołanie o wszczęcie dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń.

40. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga jest niedopuszczalna, jeżeli została wniesiona przeciwko aktowi jedynie potwierdzającemu wcześniejszy akt, który nie został zaskarżony w przewidzianym terminie [16]. Należy założyć, że akt jest aktem wyłącznie potwierdzającym, gdy nie zawiera on w stosunku do wcześniejszego aktu żadnego nowego elementu i nie był on poprzedzony ponowną analizą sytuacji osoby, której dotyczy ten wcześniejszy akt [17]. Akt rozstrzygający wniosek o ponowne rozpatrzenie wcześniejszego aktu przez [właściwy] organ należy uznać za mający jedynie charakter potwierdzający, jeżeli wniosek nie jest oparty na nowych i istotnych faktach, a organ nie podejmuje decyzji w odniesieniu do tych faktów [18]. W związku z tym skarżący, który dopuścił do upływu terminu do wniesienia środka odwoławczego na dany akt, nie może przywrócić biegu tego terminu, zwracając się do danego organu o uchylenie pierwszego aktu i wnosząc skargę na odmowę potwierdzającą wcześniejszy akt [19].

41. Tak samo jest w tym przypadku. Pod pozorem wniosku o wszczęcie dochodzenia wnoszący odwołanie dążył bowiem w istocie do tego, aby OLAF zakwestionował raporty końcowe z poprzednich dochodzeń.

42. Wniosek wnoszącego odwołanie o wszczęcie dochodzenia nie był w istocie wcale wnioskiem o wszczęcie przez OLAF dochodzenia w sprawie nieprawidłowości w Unii, państwach członkowskich lub gdzie indziej – w celu ochrony interesów finansowych Unii w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2013. Był to raczej wniosek o wszczęcie dochodzenia w sprawie działań samego OLAF-u w dwóch postępowaniach, które zostały zakończone raportami końcowymi [20].

43. Wnoszący odwołanie w treści swojego pisma skierowanego do OLAF-u ograniczył się do krytyki wniosków OLAF-u zawartych w raportach końcowych oraz czynności proceduralnych, które doprowadziły do tych wniosków, nie przedstawiając żadnych nowych i istotnych okoliczności faktycznych. Ponadto pisma stanowiące odpowiedź OLAF-u, a w szczególności sporne pismo z dnia 1 października 2018 r., również nie zawierały żadnych nowych elementów w porównaniu z raportami końcowymi z poprzednich dochodzeń i nie były poprzedzone ani ponowną analizą sytuacji wnoszącego odwołanie, ani decyzją OLAF-u w odniesieniu do nowych i istotnych faktów [21].

[16] Zobacz wyroki: z dnia 15 grudnia 1988 r., Irish Cement/Komisja (166/86 i 220/86, EU:C:1988:549, pkt 16); z dnia 9 grudnia 2004 r., Komisja/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, pkt 39); z dnia 31 maja 2017 r., DEI/Komisja (C-228/16 P, EU:C:2017:409, pkt 35); zob. także wydany przez Sąd wyrok z dnia 15 marca 1995 r., COBRECAF i in./Komisja (T-514/93, EU:T:1995:49, pkt 44).

[17] Wyroki: z dnia 10 grudnia 1980 r., Grasselli/Komisja (23/80, EU:C:1980:284, pkt 18); z dnia 14 września 2006 r., Komisja/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, pkt 46); z dnia 31 maja 2017 r., DEI/Komisja (C-228/16 P, EU:C:2017:409, pkt 33).

[18] Zobacz wydane przez Sąd wyroki: z dnia 15 września 2011 r., CMB i Christof/Komisja (T-407/07, niepublikowany, EU:T:2011:477, pkt 91); z dnia 26 czerwca 2019 r., NRW. Bank/CRU (T-466/16, niepublikowany, EU:T:2019:445, pkt 69).

[19] Zobacz wydany przez Sąd wyrok z dnia 15 marca 1995 r., COBRECAF i in./Komisja (T-514/93, EU:T:1995:49, pkt 44).

[20] Sąd stwierdził to ostatecznie również w pkt 31–36 zaskarżonego postanowienia. Zawarte tam stwierdzenie Sądu, że osoby fizyczne i prawne nie mają na podstawie rozporządzenia nr 883/2013 prawa do żądania od OLAF-u wszczęcia dochodzenia, nie jest zresztą podważane w ramach niniejszego odwołania i nie ma też żadnego innego powodu, by je podważać (zob. w tym względzie art. 5 rozporządzenia nr 883/2013, przytoczony pkt 8 niniejszej opinii).

[21] Zobacz pkt 20–23 niniejszej opinii.

44. Niezależnie od odmowy uwzględnienia wniosku o dostęp do dokumentów, który jest głównym przedmiotem zarzutu drugiego odwołania i musi zostać zbadany oddzielnie [22], to sporne pismo stanowi zatem akt czysto potwierdzający w odniesieniu do raportów końcowych z poprzednich dochodzeń. Zatem kwestia, czy raporty te podlegały zaskarżeniu, może pozostać otwarta. Nawet bowiem gdyby tak było, nie mogłoby to uczynić dopuszczalną skargi w odniesieniu do odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie poprzednich dochodzeń.

45. Jest prawdą, że orzecznictwo dotyczące aktów potwierdzających odnosi się przede wszystkim do przypadków, w których pierwszy akt, potwierdzony przez drugi, stanowi akt podlegający zaskarżeniu [23], co jest również związane z rozważaniami dotyczącymi ochrony prawnej [24]. Jeżeli bowiem dla osoby zainteresowanej nie mogło być oczywiste, że dany akt wywołuje dla niej skutki prawne, to niezaskarżenie tego aktu w terminie nie może oczywiście działać na niekorzyść tej osoby. Jednakże z taką sytuacją nie mamy do czynienia w niniejszym przypadku.

46. W niniejszej sprawie jest bowiem sporne i nie zostało ostatecznie rozstrzygnięte, czy raporty końcowe OLAF-u stanowią akty zaskarżalne. Jednakże dla wnoszącego odwołanie, który właśnie na to powołuje się w niniejszej sprawie, musiało być jasne, że jeżeli chce on zakwestionować zawarte w tych raportach wnioski OLAF-u w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, to może to uczynić w każdym razie tylko w ramach skargi na te właśnie raporty lub przynajmniej w terminie przewidzianym na zakwestionowanie tych raportów.

47. To, że wnoszący odwołanie w swoim wniosku o wszczęcie dochodzenia co do poprzednich dochodzeń szczególnie podkreślił rzekomą niezgodność z prawem czynności proceduralnych OLAF-u, również nie zmienia faktu, że wniosek ten stanowił w istocie jedynie krytykę raportów końcowych z tych dochodzeń. Trzeba przyznać, że pomysł wszczęcia dochodzenia co do prowadzenia dochodzeń przez OLAF nie jest całkiem niespotykany. Świadczy o tym wprowadzona niedawno rozporządzeniem 2020/2223 zmieniającym rozporządzenie nr 883/2013, a zatem po upływie okresu rozpatrywanego w niniejszej sprawie, instytucja niezależnego Kontrolera Gwarancji Proceduralnych OLAF-u, jak również możliwość złożenia skargi do tego kontrolera na naruszenie przez OLAF tych gwarancji [25].

48. Nawet gdyby postępowanie to miało zastosowanie w niniejszej sprawie, zarzuty takie jak podniesione przez wnoszącego odwołanie należy rozumieć jako skierowane przeciwko raportowi kończącemu postępowanie.

49. Po pierwsze, nowo wprowadzona kontrola gwarancji proceduralnych przez kontrolera ma bowiem na celu zagwarantowanie przestrzegania praw proceduralnych w trakcie postępowania względnie w czasie, gdy naruszenia mogą być jeszcze naprawione, ale najpóźniej miesiąc od

[22] Zobacz pkt 54 i nast. niniejszej opinii.

[23] Zobacz np. wyroki: z dnia 15 grudnia 1988 r., Irish Cement/Komisja (166/86 i 220/86, EU:C:1988:549, pkt 11, 16); z dnia 25 maja 1993 r., Foyer Culturel du Sart-Tilman/Komisja (C-199/91, EU:C:1993:205, pkt 19–24); z dnia 9 grudnia 2004 r., Komisja/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, pkt 40, 45, 47); z dnia 31 maja 2017 r., DEI/Komisja (C-228/16 P, EU:C:2017:409, pkt 31, 36).

[24] Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 grudnia 2004 r., Komisja/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, pkt 40, 45, 47); a także wydany przez Sąd wyrok z dnia 15 marca 1995 r., COBRECAF i in./ Komisja (T-514/93, EU:T:1995:49, pkt 44).

[25] Zobacz motywy 32 i 33 oraz art. 1 ust. 9 rozporządzenia 2020/2223 (przypis 2 do niniejszej opinii), a także art. 9a i 9b rozporządzenia nr 883/2013 w wersji zmienionej rozporządzeniem 2020/2223. W tym kontekście zob. również przewidziany już w pierwotnie obowiązującej wersji rozporządzenia nr 883/2013 na mocy jego art. 15 Komitet Nadzoru, który sprawuje regularną kontrolę nad działalnością dochodzeniową OLAF-u, w szczególności w zakresie stosowania gwarancji proceduralnych. Czyni to jednak wyłącznie z własnej inicjatywy, na wniosek dyrektora generalnego lub na wniosek instytucji, organu, urzędu lub agencji.

zakończenia dochodzenia [26]. Po drugie, procedura postępowania w sprawach skarg złożonych do kontrolera wyraźnie pozostaje bez uszczerbku dla środków prawnych dostępnych na mocy traktatów [27].

50. W ramach środków prawnych przewidzianych w traktatach akty proceduralne OLAF-u byłyby jednak najprawdopodobniej, przynajmniej po udostępnieniu raportów końcowych, zakwalifikowane po prostu jako środki przygotowawcze, które musiałyby zostać zakwestionowane w ramach skargi na te raporty [28]. Gdyby raporty końcowe nie zostały zakwalifikowane jako akty podlegające zaskarżeniu, czego nie trzeba badać w niniejszej sprawie, to te akty OLAF-u mogłyby podlegać kontroli sądowej w ramach skargi o odszkodowanie [29].

51. Z powyższego wynika, że Sąd słusznie stwierdził, że uznanie za dopuszczalną [30] skargi w odniesieniu do odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń prowadziłoby do obejścia terminu do wniesienia skargi na raporty końcowe. Sporne pismo OLAF-u nie mogło spowodować rozpoczęcia biegu nowego terminu do wniesienia skargi, ponieważ w każdym razie był to akt o charakterze jedynie potwierdzającym w odniesieniu do raportów końcowych.

52. Okoliczność, że Sąd nie powołał się wyraźnie na orzecznictwo dotyczące aktów potwierdzających i nie zbadał potwierdzającego charakteru spornego pisma w odniesieniu do raportów końcowych, nie stanowi przeszkody dla Trybunału w stwierdzeniu, że tak jest. Po pierwsze, powyższe stwierdzenie Sądu opiera się z konieczności w sposób dorozumiany na założeniu, że sporne pismo ma jedynie charakter potwierdzający w stosunku do raportów końcowych. Po drugie, Trybunał jest zobowiązany do zbadania z urzędu przesłanek dopuszczalności skargi przed Sądem [31]. Trybunał może zatem sam przeprowadzić badanie potwierdzającego charakteru spornego pisma w odniesieniu do raportów końcowych, zwłaszcza że strony mogły w wystarczającym stopniu wypowiedzieć się co do treści tych dokumentów zarówno przed Sądem, jak i w niniejszym postępowaniu.

53. Zarzut pierwszy odwołania należy zatem odrzucić, bez konieczności badania co do istoty argumentów wnoszącego odwołanie dotyczących możliwości zaskarżenia raportów końcowych OLAF-u. Nawet bowiem gdyby stwierdzenie Sądu, że raporty końcowe OLAF-u nie stanowią aktów podlegających zaskarżeniu, było błędne pod względem prawnym, błąd taki nie mógłby w żadnym razie prowadzić do uchylenia zaskarżonego postanowienia, ponieważ zawarte w nim rozstrzygnięcie jest zasadne w świetle innych względów prawnych [32].

[26] Skargi administracyjne wnosi się bowiem w terminie jednego miesiąca od powzięcia przez skarżącego wiadomości o istotnych faktach stanowiących zarzucane naruszenie gwarancji proceduralnych lub praw podstawowych. W każdym razie skargi administracyjne wnosi się nie później niż jeden miesiąc od zakończenia dochodzenia. Skargi dotyczące przesłuchania świadków lub wydawania opinii wnosi się jednak przed upływem terminów przyznanych w tym celu zainteresowanym stronom (zob. art. 9b ust. 2 rozporządzenia nr 883/2013 w wersji zmienionej rozporządzeniem 2020/2223).

[27] Zobacz art. 9b ust. 8 rozporządzenia nr 883/2013 w wersji zmienionej rozporządzeniem 2020/2223.

[28] Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja (60/81, EU:C:1981:264, pkt 10); z dnia 18 marca 1997 r., Guérin automobiles/Komisja (C-282/95 P, EU:C:1997:159, pkt 34); z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja (C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 52).

[29] Zobacz podobnie wydany przez Sąd wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 90).

[30] Zobacz pkt 43 zaskarżonego postanowienia i pkt 33 niniejszej opinii.

[31] Postanowienie z dnia 15 lutego 2012 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja (C-208/11 P, niepublikowane, EU:C:2012:76, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

[32] Zobacz wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., Komisja/Sytraval i Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 47–49); z dnia 29 marca 2011 r., ThyssenKrupp Nirosta/Komisja (C-352/09 P, EU:C:2011:191, pkt 136).

2. W przedmiocie dopuszczalności skargi na odmowę uwzględnienia wniosku o dostęp do dokumentów (zarzut drugi odwołania)

54. Sąd zbadał dopuszczalność skargi w pierwszej instancji o uchylenie odmowy OLAF-u udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do dokumentów wymienionych w piśmie wnoszącego odwołanie z dnia 22 sierpnia 2018 r.[33] tylko i wyłącznie w świetle rozporządzenia nr 1049/2001 w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji [zob. w tej kwestii lit. b) poniżej]. Powstaje jednak pytanie, czy nie należało również zbadać, czy przedmiotowy wniosek był dopuszczalny z punktu widzenia prawa dostępu do akt osoby objętej dochodzeniem OLAF-u [zob. w tej kwestii lit. a) poniżej].

a) W przedmiocie prawa dostępu do akt

55. Uzasadnienie Sądu dla uznania za niedopuszczalny wniosek wnoszącego odwołanie w pierwszej instancji o uchylenie odmowy OLAF-u udostępnienia wnoszącemu odwołanie żądanych dokumentów jest zaskakujące.

56. Tak więc Sąd, zgodnie z argumentacją Komisji, stwierdził, że OLAF zrozumiał i potraktował wniosek wnoszącego odwołanie o dostęp do żądanych dokumentów jako wniosek o dostęp do akt złożony przez osobę, która uważała się za objętą dochodzeniami, a nie jako wniosek o publiczny dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001.

57. Następnie Sąd nie badał już więcej w żaden sposób dopuszczalności skargi na odmowę dostępu do wnioskowanych dokumentów z punktu widzenia prawa dostępu do akt osoby, która objęta jest dochodzeniem na podstawie rozporządzenia nr 883/2013. Skupił się on raczej wyłącznie na kwestii dopuszczalności z punktu widzenia rozporządzenia nr 1049/2001.

58. Sąd doszedł przy tym do wniosku, że skarga w odniesieniu do odmowy dostępu do dokumentów jest niedopuszczalna, ponieważ wnoszący odwołanie nie złożył wniosku potwierdzającego w rozumieniu art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia po tym, jak OLAF odmówił uwzględnienia jego pierwszego wniosku, a odmowy OLAF-u nie należy uważać za ostateczną odpowiedź odmowną w rozumieniu art. 7 i 8 tego rozporządzenia. Sąd odrzucił argument wnoszącego odwołanie, że OLAF nie poinformował go o przysługującym mu prawie do złożenia takiego wniosku potwierdzającego. Zdaniem Sądu nie można zarzucić OLAF-owi, że zaniechał takiego pouczenia, ponieważ OLAF zrozumiał wniosek wnoszącego odwołanie jako wniosek o dostęp do akt złożony przez osobę, która uważała się za objętą dochodzeniem, a nie jako wniosek o dostęp do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001[34].

59. Sąd nie wyjaśnił, a nie jest to oczywiste, dlaczego nie zbadał, czy skarga na odmowę OLAF-u udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do żądanych dokumentów była dopuszczalna jako skarga na odmowę uwzględnienia wniosku o dostęp do akt. Jest to tym bardziej zaskakujące, że jednym z głównych argumentów Komisji na rzecz niedopuszczalności skargi w pierwszej instancji w odniesieniu do rozporządzenia nr 1049/2001 było właśnie stwierdzenie, że OLAF miał prawo uznać wniosek o dostęp do tych dokumentów za wniosek o dostęp do akt złożony przez osobę, która uważała się za objętą dochodzeniem. Takie rozumowanie zostało przyjęte przez Sąd. Logiczne byłoby zatem zbadanie skargi w pierwszej instancji na odmowę OLAF-u również z punktu widzenia prawa dostępu do akt.

33 Powyżej, pkt 22 niniejszej opinii.

34 Zobacz pkt 63–70 zaskarżonego postanowienia.

60. Prawdą jest, że w swojej skardze w pierwszej instancji wnoszący odwołanie powołał się formalnie jedynie na naruszenie prawa dostępu do dokumentów wynikającego z art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i rozporządzenia nr 1049/2001 [35]. Z treści jego argumentacji wynika jednak, że skarżył się on także na to, że OLAF odmówił mu dostępu do akt dochodzenia, ponieważ niesłusznie nie uznał go za osobę objętą dochodzeniem. Tak więc w swojej skardze w pierwszej instancji wnoszący odwołanie stwierdził między innymi, że osoba musi mieć dostęp do akt postępowania, które jej bezpośrednio dotyczy. Podniósł również, że w ramach swojego prawa do obrony ma on prawo dostępu do dokumentów z akt dochodzenia, które bezpośrednio dotyczyły jego praw. W szczególności należy mu udostępnić wszelkie decyzje dotyczące pełnienia przez niego funkcji przewodniczącego rady okręgu Teleorman. Ponadto zdaniem wnoszącego odwołanie wszelka korespondencja między OLAF-em a rumuńskim organem antykorupcyjnym, która go dotyczy, ma decydujący wpływ na jego prawa.

61. Z tej argumentacji wynika, że wnoszący odwołanie zakwestionował odmowę OLAF-u udzielenia mu dostępu do wnioskowanych dokumentów nie tylko w odniesieniu do rozporządzenia nr 1049/2001, ale również w odniesieniu do swojego prawa dostępu do akt jako osoby objętej dochodzeniem w ramach rozporządzenia nr 883/2013 [36]. Bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku. Wnoszący odwołanie opierał natomiast swój wniosek na tym, że był objęty dochodzeniem, i na swoim prawie do obrony. Prawo dostępu do akt stanowi jednak właśnie naturalną konsekwencję skutecznego wykonywania prawa do obrony osoby, której dotyczy dany środek [37]. Okoliczność, że wnoszący odwołanie nie powołał się przy tym wyraźnie na swoje prawo do obrony lub na art. 41 karty praw podstawowych, jest bez znaczenia. Do Sądu należy bowiem, zgodnie z zasadą iura novit curia, zastosowanie kwalifikacji prawnej przedstawionych mu przez strony okoliczności faktycznych i argumentów [38].

62. Wymogi dotyczące dopuszczalności skargi powinny być ponadto zbadane przez Sąd z urzędu [39]. W tym względzie Sąd powinien był w niniejszej sprawie przynajmniej zbadać, czy skarga na odmowę
OLAF-u udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do żądanych dokumentów była dopuszczalna w świetle prawa każdej osoby do dostępu do dotyczących jej akt. Jest tak tym bardziej, że względy, na podstawie których Sąd uznał skargę na odmowę dostępu do dokumentów za niedopuszczalną, a mianowicie brak wniosku potwierdzającego i ostatecznej odpowiedzi odmownej w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, nie mają znaczenia w odniesieniu do prawa dostępu do akt na podstawie art. 41 karty praw podstawowych.

63. Zaskarżone postanowienie jest zatem obarczone brakiem uzasadnienia.

64. Trybunał może z urzędu stwierdzić brak uzasadnienia w postępowaniu odwoławczym [40]. Jest tak tym bardziej, gdy chodzi o przesłanki dopuszczalności skargi przed Sądem, które Trybunał może ewentualnie również badać z urzędu [41].

35 Zobacz pkt 20 zaskarżonego postanowienia.

36 Zobacz w kwestii możliwości podniesienia zarzutów w sposób dorozumiany wyrok z dnia 11 marca 2020 r., Komisja/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo)

37 Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., UBS Europe i in. (C-358/16, EU:C:2018:715, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Zobacz podobnie wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Komisja/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, pkt 54).

39 Zobacz wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja (C-298/00 P, EU:C:2004:240, pkt 35).

40 Zobacz wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., EUIPO/European Dynamics Luxembourg i in. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Zobacz postanowienie z dnia 5 września 2013 r., ClientEarth/Rada (C-573/11 P, niepublikowane, EU:C:2013:564, pkt 20).

65. Ponadto z twierdzeń wnoszącego odwołanie w niniejszym postępowaniu wynika, że powołuje się on, nawet jeśli w sposób dorozumiany, na naruszenie jego prawa dostępu do akt jako osoby objętej dochodzeniem na podstawie rozporządzenia nr 883/2013. Prawdą jest, że wnoszący odwołanie formalnie opiera swój zarzut drugi na naruszeniu rozporządzenia nr 1049/2001, co z pewnością jest również skutkiem tego, że Sąd skoncentrował się na tym rozporządzeniu. Co do meritum twierdzi on jednak, że dostęp do dokumentów wykorzystanych w dochodzeniach jest kwestią prawa do obrony, ponieważ dochodzenia te wyraźnie go dotyczyły, a nawet były głównie skierowane przeciwko niemu.

66. W związku z tym należy uchylić zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim Sąd nie uwzględnił skargi na odmowę dostępu do żądanych dokumentów, nie zbadawszy, czy skarga ta była dopuszczalna w odniesieniu do prawa zainteresowanej strony do dostępu do akt.

b) W przedmiocie rozporządzenia nr 1049/2001

67. W odniesieniu do rozporządzenia nr 1049/2001 Sąd – jak już wspomniano – orzekł, że skarga w pierwszej instancji na odmowę OLAF-u udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do żądanych dokumentów jest niedopuszczalna. Zaskarżona odmowa OLAF-u zawarta w spornym piśmie z dnia 1 października 2018 r.[42] nie mogła zostać uznana za ostateczną odmowę wniosku o dostęp do dokumentów na podstawie art. 7 i 8 tego rozporządzenia[43].

68. Po pierwsze, w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r.[44] wnoszący odwołanie powołał się tylko i wyłącznie na rozporządzenie nr 883/2013, a jego wniosek dotyczył dokumentów związanych z dochodzeniami OLAF-u, które go przypuszczalnie dotyczą.

69. Po drugie, nie złożył on do OLAF-u wniosku potwierdzającego o dostęp do dokumentów zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. Wbrew temu, co twierdzi wnoszący odwołanie, nie można w tym względzie zarzucić OLAF-owi, że nie poinformował go o jego prawie do złożenia takiego wniosku potwierdzającego zgodnie z art. 7 ust. 1 tego przepisu. OLAF miał bowiem prawo uznać jego wniosek za wniosek o udostępnienie akt, a nie za wniosek wstępny w rozumieniu art. 6 i 7 rozporządzenia nr 1049/2001.

70. Wnoszący odwołanie uważa, że wykładnia prawa dokonana przez Sąd nie jest zgodna z rozporządzeniem nr 1049/2001. Zdaniem wnoszącego odwołanie, art. 6 [tego rozporządzenia] nie przewiduje żadnych dalszych wymogów dla wniosku o udostępnienie dokumentów poza koniecznością sformułowania tego wniosku w jednym z języków Unii oraz w sposób na tyle precyzyjny, aby odpowiednia instytucja mogła zidentyfikować dokument. Jego wniosek zawarty w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. spełniał te wymogi. W związku z tym OLAF był zobowiązany, na podstawie art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, do poinformowania go o przysługującym mu prawie do złożenia wniosku potwierdzającego zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu, czego OLAF nie uczynił. Dlatego też odmowę uwzględnienia jego wniosku w spornym piśmie należało uznać za ostateczną odmowną decyzję, na którą przysługuje skarga o stwierdzenie nieważności.

71. Ta argumentacja jest trafna.

[42] Powyżej, pkt 23 niniejszej opinii.

[43] Zobacz pkt 57, 58 niniejszej opinii, a także pkt 63–70 zaskarżonego postanowienia.

[44] Punkt 22 niniejszej opinii.

72. To prawda, że procedura udzielania dostępu do dokumentów Komisji przebiega w dwóch etapach. Odpowiedź na wniosek wstępny w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi zatem zasadniczo jedynie pierwsze stanowisko, zasadniczo niepodlegające zaskarżeniu [45]. Jednak wyjątkowo, jeżeli Komisja zajmie w owej odpowiedzi swe stanowisko w sposób ostateczny, to odpowiedź ta może być bezpośrednio przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności [46].

73. Wbrew stanowisku wyrażonemu przez Sąd w pkt 69 zaskarżonego postanowienia z okoliczności niniejszego postępowania wynika właśnie, że odpowiedź OLAF-u zawarta w spornym piśmie należy uznać za ostateczną w odniesieniu do wniosku o dostęp do dokumentów. Ponadto kwestia ta nie dotyczy, jak twierdzi Komisja, oceny faktów przez Sąd, lecz ich kwalifikacji prawnej, która może być przedmiotem kontroli w postępowaniu odwoławczym [47].

74. Zgodnie z orzecznictwem dwuetapowa procedura ustanowiona w rozporządzeniu nr 1049/2001 ma na celu umożliwienie Komisji szybkiego podejmowania decyzji w sprawie dostępu do dokumentów i, w razie potrzeby, ponownego rozpatrzenia decyzji odmownych. Ma to na celu przede wszystkim uniknięcie późniejszych sporów prawnych [48]. Taka dwuetapowa procedura ma jednak sens tylko wtedy, gdy Komisja naprawdę chce zachować możliwość zmiany tej decyzji po pierwszej decyzji odmownej. Komisja wyraża tę wolę poprzez poinformowanie wnioskodawcy o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001. W związku z tym Sąd orzekł już w poprzednich orzeczeniach, że skarga na odmowę uwzględnienia wstępnego wniosku o dostęp do dokumentów jest dopuszczalna, jeżeli nie dokonano takiego poinformowania [49]. Z tego wynika właśnie bowiem, że odmowa była ostateczna.

75. Zgodnie z analizą Sądu okoliczność, iż brak poinformowania o możliwości złożenia wniosku potwierdzającego w niniejszej sprawie wynika z tego, że OLAF rozumiał wniosek jako wniosek o dostęp do akt, jest w tym względzie bez znaczenia.

76. Jak słusznie zauważa bowiem wnoszący odwołanie, rozporządzenie nr 1049/2001 nie przewiduje żadnych innych warunków dopuszczalności wniosku o dostęp do dokumentów poza koniecznością sformułowania tego wniosku w jednym z języków Unii i w sposób na tyle precyzyjny, aby odpowiednia instytucja mogła zidentyfikować dokument. Nie jest zatem wymagane, aby wnioskodawca wyraźnie oparł swój wniosek na przepisach rozporządzenia nr 1049/2001. Instytucje Unii, których dotyczy to rozporządzenie, powinny raczej mieć świadomość, że prawo Unii ustanowiło ogólne prawo dostępu do dokumentów, które jest regulowane przepisami tego właśnie rozporządzenia. Oznacza to, że każdy wniosek o dostęp do dokumentów potencjalnie wchodzi w zakres stosowania tego rozporządzenia, a odmowę jego uwzględnienia należy rozpatrywać pod kątem przewidzianych w nim wyjątkowych powodów. Fakt, że wniosek o dostęp do dokumentów jest składany w związku z postępowaniem

[45] Postanowienie z dnia 15 lutego 2012 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja (C-208/11 P, niepublikowane, EU:C:2012:76, pkt 30); wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 36).

[46] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja (C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 58–62); a także z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 36).

[47] Wyrok z dnia 23 listopada 2017 r., Bionorica i Diapharm/Komisja (C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, pkt 55).

[48] Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja (C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 53, 54).

[49] Wydane przez Sąd wyroki: z dnia 9 września 2009 r., Brink's Security Luxembourg/Komisja (T-437/05, EU:T:2009:318, pkt 74, 75); z dnia 23 stycznia 2017 r., Justice & Environment/Komisja (T-727/15, niepublikowany, EU:T:2017:18, pkt 14); z dnia 11 grudnia 2018 r., Arca Capital Bohemia/Komisja (T-440/17, EU:T:2018:898, pkt 20); z dnia 11 grudnia 2018 r., Arca Capital Bohemia/Komisji (T-441/17, niepublikowany, EU:T:2018:899, pkt 19).

regulowanym innymi przepisami – w tym przypadku rozporządzeniem nr 883/2013 – nie wyklucza, że wniosek ten mimo wszystko wchodzi w zakres stosowania rozporządzenia nr 1049/2001 [50].

77. Dlatego też instytucja unijna podlegająca niniejszemu rozporządzeniu musi poinformować wnioskodawcę o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego zgodnie z art. 7 ust. 2, jeśli chce zachować możliwość ponownego rozpatrzenia nieuwzględnionego przez siebie wniosku o dostęp do dokumentów. W przeciwnym razie musi ona przyjąć, że odmowa ta jest uznana za ostateczną i podlega bezpośrednio kontroli sądowej.

78. Gdyby skarga na decyzję odmowną była niedopuszczalna ze względu na brak wniosku potwierdzającego nawet w przypadku braku takiego pouczenia, powstałaby ponadto nawet zachęta do nadużycia w postaci pominięcia pouczenia o środkach prawnych. Zwłaszcza w sprawach politycznie delikatnych – jak w tym przypadku – zachęta ta byłaby bardzo wyraźna.

79. W niniejszym przypadku można było zatem przyjąć, że OLAF ostatecznie określił swoje odmowne stanowisko w odniesieniu do wniosku wnoszącego odwołanie o dostęp do dokumentów zawartego w spornym piśmie. Mogłoby to zatem stanowić bezpośredni przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności. Sąd naruszył zatem prawo, uznając za niedopuszczalny wniosek wnoszącego odwołanie o uchylenie odmowy OLAF-u udzielenia mu dostępu do określonych dokumentów.

3. Wstępne wnioski

80. Z tego wszystkiego wynika, że zaskarżone postanowienie należy uchylić w zakresie, w jakim uznano w nim za niedopuszczalną skargę wnoszącego odwołanie na odmowę OLAF-u udzielenia mu dostępu do określonych dokumentów. Sąd słusznie odrzucił natomiast skargę jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczyła ona odmowy OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń [51].

B. W przedmiocie przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania

81. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w razie uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeżeli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

82. W niniejszej sprawie kwestia ponownego skierowania sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd pojawia się jedynie w odniesieniu do złożonego w pierwszej instancji żądania skargi odnośnie do uchylenia odmowy OLAF-u udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do określonych dokumentów.

83. W tym zakresie stan postępowania na to pozwala, ponieważ Trybunał sam może wydać ostateczne orzeczenie w sprawie dopuszczalności żądania skargi w pierwszej instancji. Z analizy zarzutu drugiego odwołania wynika bowiem, że wniosek ten jest dopuszczalny.

[50] Zobacz np. wyroki z dnia 28 czerwca 2012 r.: Komisja/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393); Komisja/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394); a także wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

[51] Zobacz pkt 51–53 niniejszej opinii.

84. Analiza ta wykazała bowiem, po pierwsze, że odmowa uwzględnienia przez OLAF wniosku o dostęp do dokumentów stanowi ostateczną odmowną decyzję w rozumieniu art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001, w której OLAF ostatecznie określił swoje stanowisko i która w związku z tym może być bezpośrednim przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności [52].

85. Po drugie, z analizy tej wynika wprawdzie, że Sąd nie zbadał ze swej strony, czy skarga na odmowę przez OLAF udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do określonych dokumentów była dopuszczalna w świetle prawa dostępu do akt osoby objętej dochodzeniem OLAF-u [53]. Niemniej jednak brak jest widocznych powodów, dla których skarga miałaby być niedopuszczalna w tym zakresie.

86. Zatem w swojej skardze w pierwszej instancji wnoszący odwołanie powołał się, nawet jeśli w sposób dorozumiany, na prawo dostępu do akt [54].

87. Jest prawdą, że nie tylko odpowiedź na pytanie, czy wnoszący odwołanie może otrzymać dostęp do akt poprzednich dochodzeń w ramach prawa dostępu do akt, ale również odpowiedź na pytanie, czy odmowa dostępu do tych akt w ogóle wywołuje dla wnoszącego odwołanie skutki prawne i tym samym stanowi czynność zaskarżalną, zależą od tego, czy należy uznać, że akta te dotyczą wnoszącego odwołanie, czemu OLAF zaprzecza. Analiza argumentów stron w tym zakresie dotyczy jednak zasadności skargi na odmowę uwzględnienia wniosku o udostępnienia akt, a w każdym razie jest z nią tak ściśle związana, że kwestia ta nie może być przedmiotem odpowiedzi w ramach badania dopuszczalności.

88. W każdym razie dopuszczalności skargi na odmowę dostępu do akt nie można odrzucić przy użyciu argumentu, że stanowi to obejście terminu do wniesienia skargi na raporty końcowe [55], ponieważ należy przy tym zbadać, czy wnoszącemu odwołanie niesłusznie odmówiono w tych raportach przyznania statusu „osoby objętej dochodzeniami" w rozumieniu art. 2 ust. 5 rozporządzenia nr 883/2013.

89. Pomijając okoliczność, że zaskarżalność tych raportów w ramach skargi o stwierdzenie nieważności jest sporna i nie została ostatecznie wyjaśniona [56], prawo dostępu do akt osoby (rzekomo) objętej dochodzeniem OLAF-u powinno być mianowicie wykonywane niezależnie od tego, czy osoba ta zakwestionowała (ewentualnie skutecznie) raport końcowy z dochodzenia. Jest bowiem jak najbardziej możliwe, że potrzeba wystąpienia o dostęp do akt dochodzenia OLAF-u może powstać nie w chwili, gdy osoba ta zapoznaje się z raportem z dochodzenia, lecz dopiero na późniejszym etapie, w szczególności w wyniku konsekwencji, jakie krajowe organy wyciągną z ustaleń OLAF-u, w wyniku podjętych przez nie środków lub w ramach skargi o odszkodowanie.

90. W konsekwencji, w ramach badania prawa wnoszącego odwołanie do dostępu do akt, nie można mu zarzucić, że jego argument, iż OLAF niesłusznie nie uznał go za „osobę objętą dochodzeniem", jest objęty prekluzją.

91. Wreszcie, nie można również uznać, że nie ma znaczenia, czy wniosek w pierwszej instancji o uchylenie odmowy OLAF-u udzielenia wnioskodawcy dostępu do żądanych dokumentów jest rozpatrywany w świetle rozporządzenia nr 1049/2001, czy też w świetle prawa dostępu osoby do

[52] Zobacz pkt 73–79 niniejszej opinii.

[53] Zobacz pkt 57–59 niniejszej opinii.

[54] Zobacz pkt 60, 61 niniejszej opinii.

[55] Skarga w pierwszej instancji została w tym przypadku wniesiona po upływie tego terminu, por. pkt 38 niniejszej opinii.

[56] Zobacz pkt 35, 36 niniejszej opinii.

akt postępowania, które jej dotyczy. Każda z tych dwóch podstaw prawnych ma bowiem odmienne zadania do spełnienia. I tak przysługujące każdemu obywatelowi Unii prawo dostępu do dokumentów ma na celu ustanowienie możliwie najszerszego publicznego dostępu do dokumentów Unii [57], podczas gdy prawo dostępu do akt stanowi element prawa do obrony osoby, której dotyczy dany środek, i to nie tylko w trakcie, ale również po zakończeniu postępowania [58].

92. Może się przy tym jak najbardziej zdarzyć, że wynik analizy, czy wnioskodawca otrzyma dostęp do określonego dokumentu, będzie różny w zależności od podstawy prawnej, w świetle której analizowana jest ta kwestia. Przykładowo można sobie jak najbardziej wyobrazić, że wyjątek dotyczący ochrony celu kontroli, dochodzenia czy audytu na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001 uzasadnia odmowę uwzględnienia wniosku o dostęp do dokumentów w rozumieniu tego rozporządzenia, ale nie można się na niego powoływać wobec wnioskodawcy, który wnosi o dostęp do dotyczących go akt i skutecznie wywodzi, że jest objęty danym postępowaniem. Odwrotnie można sobie wyobrazić, że osoba, która nie wykaże, że jest objęta dochodzeniem, może mimo to uzyskać dostęp do niektórych dokumentów z akt dochodzenia na podstawie ogólnego prawa dostępu do dokumentów.

93. Z tego wszystkiego wynika, że Trybunał może oddalić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności w odniesieniu do żądania skargi co do uchylenia odmowy OLAF-u udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do określonych dokumentów. W celu rozstrzygnięcia co do zasadności tego wniosku sprawa powinna zostać ponownie skierowana do Sądu, zarówno w odniesieniu do prawa dostępu do akt, jak i w odniesieniu do rozporządzenia nr 1049/2001.

94. Nie ma zatem potrzeby rozstrzygania w przedmiocie wniosku wnoszącego odwołanie o przeprowadzenie dowodu [59].

VI. W przedmiocie kosztów

95. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu Trybunał rozstrzyga o kosztach, jeżeli odwołanie jest zasadne i jeżeli sam Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie. Artykuł 138 § 3 regulaminu postępowania, który znajduje zastosowanie do postępowania odwoławczego na mocy art. 184 § 1 regulaminu, stanowi, że każda ze stron ponosi własne koszty w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Trybunał może również orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.

96. W niniejszym przypadku odwołanie zostaje z jednej strony odrzucone w zakresie, w jakim dotyczy ono skargi na odmowę OLAF-u przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie przebiegu poprzednich dochodzeń, a zaskarżone postanowienie zostaje utrzymane w mocy w zakresie, w jakim odrzuca ono odpowiednie żądanie skargi jako niedopuszczalne.

97. Z drugiej strony odwołanie zostaje uwzględnione w zakresie dotyczącym skargi na odmowę OLAF-u udzielenia wnoszącemu odwołanie dostępu do określonych dokumentów, odrzucenia zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję w odniesieniu do tego żądania skargi

[57] Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Komisja/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

[58] Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., UBS Europe i in. (C-358/16, EU:C:2018:715, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo); moja opinia w sprawie UBS Europe i in. (C-358/16, EU:C:2017:606, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

[59] Zobacz pkt 30 niniejszej opinii.

i przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania w odniesieniu do tego właśnie żądania. Ponadto z analizy zarzutu drugiego odwołania wynika, że podejście Komisji nie było konstruktywne, ponieważ jej zarzut niedopuszczalności był dotknięty tą samą sprzecznością co rozumowanie Sądu [60].

98. W świetle tych okoliczności uzasadnione wydaje się w niniejszej sprawie obciążenie Komisji zarówno kosztami poniesionymi przez nią w niniejszym postępowaniu i w postępowaniu w pierwszej instancji w związku z zarzutem niedopuszczalności, jak i połową kosztów poniesionych przez wnoszącego odwołanie w niniejszym postępowaniu i w postępowaniu w pierwszej instancji w związku z tym zarzutem niedopuszczalności.

99. Z kolei wnoszącego odwołanie należy obciążyć połową kosztów poniesionych przez niego w niniejszym postępowaniu i w postępowaniu w pierwszej instancji w związku z zarzutem niedopuszczalności.

100. Rozstrzygnięcie o pozostałych kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie [61].

VII. Wnioski

101. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

1. Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2020 r., Dragnea/Komisja (T-738/18, niepublikowane, EU:T:2020:208), zostaje uchylone w zakresie, w jakim odrzuca jako niedopuszczalne żądanie skargi o stwierdzenie nieważności odmowy OLAF-u udzielenia Liviu Dragnei dostępu do określonych dokumentów i obciąża Liviu Dragneę kosztami postępowania.

2. Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję Europejską przed Sądem Unii Europejskiej zostaje odrzucony w zakresie, w jakim dotyczy on żądania stwierdzenia nieważności odmowy OLAF-u udzielenia Liviu Dragnei dostępu do określonych dokumentów.

3. Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania w przedmiocie tego samego żądania stwierdzenia nieważności odmowy OLAF-u udzielenia Liviu Dragnei dostępu do określonych dokumentów.

4. W pozostałej części odwołanie zostaje oddalone.

5. Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez nią w niniejszym postępowaniu i w postępowaniu w pierwszej instancji w związku z zarzutem niedopuszczalności oraz połową kosztów poniesionych przez Liviu Dragneę w niniejszym postępowaniu i w postępowaniu w pierwszej instancji w związku z zarzutem niedopuszczalności.

6. Liviu Dragnea zostaje obciążony połową kosztów poniesionych przez niego w niniejszej instancji i w postępowaniu w pierwszej instancji w związku z zarzutem niedopuszczalności.

[60] Zobacz pkt 56, 59 niniejszej opinii.

[61] Zobacz w tym kierunku wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja (C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 69).

7. Rozstrzygnięcie o pozostałych kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.