Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 15. července 2021 [1] [i]

Věc C-351/20 P

Liviu Dragnea
proti

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Evropský fond pro regionální rozvoj – Rumunský operační regionální program 2007-2013 – Vyšetřování prováděné Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – Zprávy z vyšetřování – Výzva vnitrostátnímu protikorupčnímu úřadu, aby zahájil vyšetřování pro zpronevěru unijních prostředků – Vnitrostátní přípravné řízení – Návrh na zahájení vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování OLAF – Žádost o nahlédnutí do spisu a přístup k dokumentům – Zamítnutí – Žaloba na neplatnost – Přípustnost“

I. Úvod

1. Za účelem ochrany finančních zájmů Unie má Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) k dispozici rozsáhlé pravomoci týkající se vyšetřování. Nařízení č. 883/2013 o vyšetřování prováděném úřadem OLAF [2] proto osobám, které jsou předmětem takovéhoto vyšetřování, poskytuje významné procesní záruky. Jejich cílem je zajistit, aby při vyšetřování, které provádí OLAF, byla dodržována jejich práva. Je totiž nesporné, že tato vyšetřování zasahují do práv osob, jichž se týkají.

2. Sporné a podle všeho dosud definitivně nevyjasněné naproti tomu zůstává, zda a případně do jaké míry mohou být závěrečné zprávy, které vypracoval OLAF na závěr svého vyšetřování, napadeny u unijních soudů. Je pravda, že na tuto otázku vlastně není nutno v rámci dotčeného řízení o kasačním opravném prostředku odpovídat, protože v tomto řízení není relevantní pro rozhodnutí. Navrhovatel totiž, nezávisle na tom, zda mohl dvě zprávy OLAF dotčené v projednávané věci napadnout u Tribunálu či nikoliv, podal žalobu po stanovené lhůtě.

[1] – Původní jazyk: němčina.

[2] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, EURATOM) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. 2013, L 248, s. 1). Toto nařízení bylo po ukončení vyšetřování dotčených v projednávané věci dvakrát pozměněno, naposledy nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2223 ze dne 23. prosince 2020, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) č. 883/2013, pokud jde o spolupráci s Úřadem evropského veřejného žalobce a účelnost vyšetřování Evropského úřadu pro boj proti podvodům (Úř. věst. 2020, L 437, s. 49). Jedné ze změn, která je relevantní pro dotčené řízení, se budu věnovat níže (viz body 47 až 49 tohoto stanoviska).

3. Otázka, kolem níž se dotčené řízení o kasačním opravném prostředku točí, se ovšem týká příbuzné problematiky přístupu k vyšetřovacím spisům pro osobu, jež sama sebe považuje za dotčenou vyšetřováním, kterou však OLAF neklasifikoval jako dotčenou osobu ve smyslu nařízení č. 883/2013. Zejména vyvstává otázka souhry mezi právem na nahlédnutí do spisu na straně jedné a právem na přístup k dokumentům Komise podle nařízení č. 1049/2001 [3] na straně druhé.

II. Právní rámec

A. Nařízení č. 883/2013

4. Z článku 1 odst. 1 nařízení č. 883/2013 vyplývá, že pravomoci úřadu OLAF týkající se vyšetřování slouží posílení boje proti podvodům, úplatkářství a jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy Evropské unie.

5. Podle čl. 2 bodu 4 nařízení č. 883/2013 se „ ‚správním vyšetřováním' (dále jen ‚vyšetřování') [rozumí] jakákoli inspekce, kontrola a jiné opatření prováděné úřadem podle článků 3 a 4 za účelem dosažení cílů uvedených v článku 1 a případně označení vyšetřovaných činností za nedovolené; […]".

6. Podle čl. 2 bodu 5 nařízení č. 883/2013 se „ ‚dotčenou osobou' [rozumí] jakákoli osoba nebo hospodářský subjekt, které jsou podezřelé z toho, že se dopustily podvodu, úplatkářství nebo jiného protiprávního jednání ohrožujícího finanční zájmy Unie, a které jsou proto vyšetřovány úřadem [OLAF]".

7. Články 3 a 4 nařízení č. 883/2013 stanoví, že OLAF provádí vnější vyšetřování na místě v členských státech, ve třetích zemích a v prostorách mezinárodních organizací, a vnitřní vyšetřování uvnitř orgánů, institucí a jiných subjektů Unie.

8. Článek 5 nařízení č. 883/2013 je nadepsán „Zahájení vyšetřování" a jeho odstavce 1, 2 a 4 zní takto:

„1. Generální ředitel může zahájit vyšetřování v případě, že existuje dostatečně závažné podezření, které může být založeno i na informacích od třetí osoby nebo na anonymních informacích, že došlo k podvodu, úplatkářství nebo jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu finanční zájmy Unie. Rozhodnutí generálního ředitele zahájit nebo nezahájit vyšetřování zohledňuje priority politiky v oblasti vyšetřování a roční plán řízení úřadu stanovené podle čl. 17 odst. 5. Toto rozhodnutí rovněž zohledňuje potřebu účinného využívání zdrojů úřadu a přiměřenosti použitých prostředků. V případě vnitřních vyšetřování je třeba brát zvláštní ohled na to, který orgán, instituce nebo jiný subjekt se nachází v nejvýhodnější pozici k jejich provádění, a to zejména na základě povahy skutečností, skutečného nebo potenciálního finančního dopadu případu a pravděpodobnosti následných soudních opatření.

2. Rozhodnutí o zahájení vnějšího vyšetřování přijímá generální ředitel, který jedná buď z vlastního podnětu, nebo na žádost dotčeného členského státu nebo jakéhokoliv orgánu, instituce nebo jiného subjektu Unie.

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. 2001, L 145, s. 43; Zvl. vyd. 01/03, s. 331).

Rozhodnutí o zahájení vnitřního vyšetřování přijímá generální ředitel, který jedná buď z vlastního podnětu, nebo na žádost jednoho z orgánů, institucí nebo jiných subjektů, ve kterých má vyšetřování probíhat, nebo na žádost členského státu.

[…]

4. Rozhodnutí o zahájení nebo nezahájení vyšetřování se přijme do dvou měsíců ode dne, kdy byla úřadu doručena žádost podle odstavce 2. Rozhodnutí se neprodleně oznámí členskému státu, orgánu, instituci nebo jinému subjektu, které žádost podaly. Rozhodnutí o nezahájení vyšetřování musí být odůvodněno. Jestliže tato dvouměsíční lhůta uplyne, aniž úřad přijal rozhodnutí, má se za to, že se úřad rozhodl vyšetřování nezahájit.

V případě, že úředník, jiný zaměstnanec, člen orgánu nebo instituce, vedoucí jiného subjektu nebo pracovník, který jedná v souladu s článkem 22a služebního řádu, poskytne úřadu informace týkající se podezření na podvod či nesrovnalost, úřad ho informuje o rozhodnutí o zahájení nebo nezahájení vyšetřování v souvislosti s předmětnými skutečnostmi.“

9. Článek 9 nařízení č. 883/2013 stanoví procesní záruky ve prospěch osob, které jsou dotčeny vyšetřováním úřadu OLAF. Odstavec 4 zejména stanoví, že každé osobě musí být poskytnuta příležitost se vyjádřit předtím, než jsou vypracovány závěry, které se dotčené osoby jmenovitě týkají.

10. Podle článku 11 nařízení č. 883/2013 („Zpráva o vyšetřování a opatření, jež mají být přijata po vyšetřování“) vypracuje úřad OLAF po dokončení vyšetřování zprávu, která uvádí zejména procesní úkony, zjištěné skutečnosti a jejich předběžnou právní kvalifikaci, jakož i případně doporučení týkající se otázky, zda mají orgány Unie resp. příslušné orgány členských států přijmout opatření či nikoliv.

B. Nařízení č. 1049/2001

11. Článek 6 nařízení č. 1049/2001 je nadepsán „Žádosti“ a jeho odstavec 1 zní takto:

„1. Žádosti o přístup k dokumentu se vyhotovují v jakékoli písemné podobě, včetně elektronické, v jednom z jazyků uvedených v článku 314 Smlouvy o ES, a to způsobem dostatečně přesným, aby orgán mohl dokument přesně určit. Žadatel nemusí uvádět důvody žádosti.“

12. Článek 7 nařízení č. 1049/2001 je nadepsán „Vyřizování původních žádosti“ a jeho odstavce 1, 2 a 4 zní takto:

„1. Žádost o přístup k dokumentu se vyřídí bez prodlení. Žadateli se zašle potvrzení o jejím obdržení. Do 15 pracovních dnů od registrace žádosti orgán buď zajistí přístup k požadovanému dokumentu a zpřístupní jej v této lhůtě v souladu s článkem 10, nebo v písemné odpovědi sdělí žadateli důvody úplného nebo částečného zamítnutí žádosti a informuje jej o jeho právu podat potvrzující žádost podle odstavce 2 tohoto článku.

2. V případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti může žadatel do 15 [pracovních] dnů ode dne, kdy obdržel odpověď orgánu, podat potvrzující žádost, ve které orgán požádá, aby přezkoumal své stanovisko.

[…]

4. Pokud orgán neodpoví v předepsané lhůtě, je žadatel oprávněn podat potvrzující žádost.“

13. Článek 8 („Vyřizování potvrzujících žádostí“) odst. 1 a 3 nařízení č. 1049/2001 stanoví následující:

„1. Potvrzující žádost o přístup k dokumentu se vyřídí bez prodlení. Do 15 pracovních dnů od registrace žádosti orgán buď zajistí přístup k požadovanému dokumentu a zpřístupní jej v této lhůtě v souladu s článkem 10, nebo v písemné odpovědi sdělí důvody úplného nebo částečného zamítnutí žádosti. V případě úplného nebo částečného zamítnutí žádosti orgán informuje žadatele o opravných prostředcích, které může použít, zejména o soudním řízení proti orgánu nebo o možnosti podat stížnost veřejnému ochránci práv za podmínek uvedených v článcích 230 a 195 Smlouvy o ES.

[…]

3. Pokud orgán neodpoví v předepsané lhůtě, považuje se to za zamítavou odpověď a žadatel je oprávněn zahájit proti němu soudní řízení nebo podat stížnost veřejnému ochránci práv podle odpovídajících ustanovení Smlouvy o ES.“

III. Pozadí řízení o kasačním opravném prostředku

A. Řízení u úřadu OLAF a sporný dopis

14. Dne 10. února 2015 zahájil úřad OLAF dvě vyšetřování (OF/2015/0124/B5 a OF/2015/0125/B5) týkající se obvinění z podvodu. Jednalo se o dva projekty na výstavbu silnic. Tyto projekty zadal správní úřad župy Teleorman v Rumunsku a financovány byly z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) (dále jen „předchozí vyšetřování“)[4].

15. Ve svých závěrečných zprávách k těmto vyšetřováním ze dne 30. května (OF/2015/0124/B5) a 16. září 2016 (OF/2015/0125/B5) OLAF konstatoval, že byly založeny dvě zločinecké organizace a bylo pravděpodobně padělán velké množství dokumentů s cílem neoprávněně získat unijní prostředky.

16. OLAF dále doporučil Evropské komisi, aby si dotčené částky vyžádala zpět; rumunskému antikorupčnímu úřadu doporučil zahájit trestní vyšetřování z důvodu porušování finančních zájmů Unie.

17. OLAF klasifikoval správní úřad župy Teleorman jako „osobu dotčenou“ předchozími vyšetřováními ve smyslu čl. 2 bodu 5 nařízení č. 883/2013. Navrhovatel, pan Liviu Dragnea, který byl v době vyšetřovaného skutkového stavu prezidentem tohoto úřadu, naproti tomu jako „dotčená osoba“ klasifikován nebyl.

18. Dne 13. listopadu 2017 oznámil rumunský antikorupční úřad, že bylo zahájeno trestní řízení proti navrhovateli pro podvod s unijními prostředky, založení zločinecké organizace a zneužití moci.

[4] – viz k tomu a k následujícím bodům body 1 a násl. napadeného rozhodnutí (bod 6 tohoto stanoviska níže).

19. Téhož dne zveřejnil rovněž OLAF tiskovou zprávu, v níž za sebe oznamoval zahájení vnitrostátního trestního řízení proti navrhovateli. OLAF přitom navrhovatele uvedl jmenovitě a poukázal na význam svých předchozích vyšetřování pro zahájení trestního řízení vnitrostátními orgány:

„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. […]

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.

[…]"[5]

20. Dne 1. června 2018 zaslal navrhovatel OLAF dopis, v němž kritizoval postup OLAF v rámci předchozích vyšetřování, jakož i výsledky uváděné v závěrečných zprávách. Zčásti podrobně komentoval jednotlivé body těchto zpráv.

21. Dopisem ze dne 10. července 2018 se OLAF odmítl k tomuto dopisu vyjádřit a komentovat své závěrečné zprávy. Odkázal přitom na svá obecná procesní pravidla, judikaturu Soudního dvora týkající se právní povahy závěrečných zpráv, rozdělení pravomocí mezi OLAF a vnitrostátními orgány, jakož i na jejich probíhající vyšetřování.

22. Dne 22. srpna 2018 navrhovatel zaslal OLAF další dopis. V něm oponoval tvrzením OLAF v jeho dopise ze dne 10. července 2018. Mimoto dále kritizoval závěrečné zprávy, legalitu postupu, správnost závěrů a právního názoru OLAF. Dále tvrdil, že tento úřad nedodržel procesní pravidla. Závěrem navrhovatel vyzval OLAF, aby zahájil vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování, a umožnil mu nahlédnout do několika dokumentů obsažených v procesních spisech těchto vyšetřování.

23. Dopisem ze dne 1. října 2018 (dále jen „sporný dopis") OLAF zopakoval své názory vyjádřené již ve svém dopise ze dne 10. července 2018 a žádost navrhovatele zamítl. V odůvodnění navrhovateli sdělil, že jím zdůrazněné body neodůvodňují zahájení vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování. Zadruhé uvedl, že navrhovatel není osobou dotčenou těmito vyšetřováními. Z tohoto důvodu se ho netýkají procesní práva stanovená v čl. 9 odst. 4 nařízení č. 883/2013. Přístup k požadovaným dokumentům OLAF odepřel.

B. Řízení před Tribunálem a napadené usnesení

24. Podáním ze dne 11. prosince 2018 podal navrhovatel k Tribunálu žalobu na neplatnost sporného dopisu. Dále navrhl, aby Tribunál Komisi uložil, aby mu předložila dokumenty požadované již v řízení u OLAF.

25. Podáním ze dne 6. března 2019 podala Komise námitku nepřípustnosti podle čl. 130 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu a navrhla zamítnutí žaloby jako nepřípustné.

[5] – OLAF PRESS RELEASE No 16/2017.

26. Podáním ze dne 18. dubna 2019 navrhovatel navrhl, aby Tribunál námitku nepřípustnosti zamítl, žalobu přezkoumal a poskytl přístup k požadovaným dokumentům.

27. Usnesením ze dne 12. května 2020, Dragnea v. Komise (dále jen „napadené usnesení“)[6] Tribunál vyhověl námitce nepřípustnosti podané Komisí, žalobu zamítl jako nepřípustnou a navrhovateli uložil náhradu nákladů řízení.

28. Ačkoliv návrhy podané navrhovatelem v prvním stupni byly formálně zaměřeny na zjištění, měl Tribunál za to, že žaloba jako celek je zaměřena na prohlášení neplatnosti sporného dopisu, jímž OLAF zamítl návrhy navrhovatele na provedení vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování na jedné straně a na přístup k dokumentům na druhé straně[7]. Tribunál následně na základě námitky nepřípustnosti podané Komisí přezkoumal nejprve přípustnost žaloby ohledně rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně průběhu předchozích vyšetřování[8]. Následně přezkoumal přípustnost žaloby ohledně odepření přístupu k požadovaným dokumentům[9]. Ve výsledku považoval oba žalobní návrhy za nepřípustné.

IV. Řízení o kasačním opravném prostředku a návrhová žádání účastníků řízení

29. Podáním ze dne 30. července 2020 podal navrhovatel kasační opravný prostředek proti napadenému usnesení. Navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí, prohlásil jeho žalobu podanou v první stupni za přípustnou, a konstatoval, že Komise porušila

– čl. 9 odst. 1, 2 a 4 nařízení č. 883/2013, jakož i jeho právo na obhajobu, právo být vyslechnut a respektování presumpce neviny;

– obecnou zásadu řádné správy zakotvenou v unijním právu;

– jeho práva tím, že zamítla žádost o přístup k dokumentům.

30. Navrhovatel dále navrhuje, aby Soudní dvůr nařídil dokazování a Komisi uložil, aby v průběhu řízení předložila dokumenty uvedené v kasačním opravném prostředku. A konečně navrhuje, aby Komisi byla uložena náhrada nákladů řízení.

31. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl kasační opravný prostředek jako nepřípustný, zamítl návrh na dokazování a uložil navrhovateli náhradu nákladů řízení.

6 – T-738/18, nezveřejněné, EU:T:2020:208.

7 – Body 14 až 21 napadeného usnesení.

8 – Body 25 až 55 napadeného usnesení.

9 – Body 56 až 70 napadeného usnesení.

V. Analýza

A. Ke kasačnímu opravnému prostředku

32. Svými důvody kasačního opravného prostředku navrhovatel napadá jak tvrzení Tribunálu o nepřípustnosti jeho žaloby ohledně rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování (1), jakož i konstatování Tribunálu o nepřípustnosti jeho žaloby ohledně odepření přístupu k požadovaným dokumentům (2).

1. K přípustnosti žaloby ohledně rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování (první důvod kasačního opravného prostředku)

33. Tribunál považoval žalobní návrh předložený v prvním stupni na zrušení rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování za nepřípustný ze tří důvodů: zaprvé protože nařízení č. 883/2013 nepřiznává fyzickým a právnickým osobám právo požadovat, aby OLAF zahájil vyšetřování, zamítnutí takovéhoto návrhu proto nemůže zakládat právní účinky a není tak napadnutelným aktem [10]; zadruhé protože závěrečné zprávy OLAF nejsou napadnutelnými akty, nýbrž pouze doporučeními nebo stanovisky, zamítnutí žádosti o změnu takovéto zprávy tudíž ani nelze napadnout [11]; a zatřetí protože by se prohlášení přípustnosti sporného návrhu každopádně rovnalo obejití lhůty pro podání žaloby proti závěrečným zprávám, jelikož žaloba v prvním stupni byla podána po uplynutí lhůty stanovené pro napadení těchto zpráv [12].

34. Podle navrhovatele se konstatování Tribunálu, že je jeho návrh na zrušení rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování nepřípustný, zakládá zaprvé na nesprávné domněnce, že nebyl „osobou dotčenou“ tímto vyšetřováním, a zadruhé na nesprávné domněnce, že zprávy z vyšetřování OLAF neměly zásadní dopady na následné vnitrostátní trestní řízení. Bylo tomu právě naopak. Skutečnost, že neoprávněného vyšetřování a porušení procesních pravidel, jichž se dopustil OLAF, se lze domáhat pouze v rámci žaloby na náhradu škody a nikoliv v rámci žaloby na neplatnost, proto podle něj porušuje zásadu účinné právní ochrany.

35. Z této argumentace vyplývá, že kritika navrhovatele směřuje proti tvrzení, v němž Tribunál s odkazem na svou ustálenou judikaturu konstatoval, že zprávy, které vypracovává OLAF na závěr svého vyšetřování, nepředstavují akty napadnutelné na základě článku 263 SFEU, protože jsou pouhými doporučeními a stanovisky, která nevyvolávají závazné právní účinky [13].

36. Soudní dvůr se podle všeho dosud nezabýval otázkou napadnutelnosti těchto zpráv, nýbrž pouze rozhodl, že předání informací vnitrostátním orgánům úřadem OLAF nepředstavuje napadnutelný akt [14].

[10] – Bod 31 až 36 napadeného usnesení.

[11] – Bod 39 až 41 napadeného usnesení.

[12] – Bod 43 až 46 napadeného usnesení.

[13] – Viz kromě bodů 40 a 41 napadeného usnesení, usnesení Tribunálu ze dne 13. července 2004, Comunidad Autónoma de Andalucia v. Komise (T-29/03, EU:T:2004:235, bod 32 až 40), ze dne 21. června 2017, Inox Mare v. Komise (T-289/16, EU:T:2017:414, body 14 a násl.), a ze dne 12. července 2018, TE v. Komise (T-392/17, nezveřejněné, EU:T:2018:459, body 22 až 25), jakož i rozsudek Tribunálu ze dne 23. května 2019, Remag Metallhandel a Jaschinsky v. Komise (T-631/16, nezveřejněn, EU:T:2019:352, body 48 a 49).

[14] – Unesení předsedy Soudního dvora ze dne 19. dubna 2005, Tillack v. Komise (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, bod 34).

37. Otázce napadnutelnosti závěrečné zprávy OLAF ovšem není nutné se v rámci dotčeného řízení dále věnovat. Pro účely tohoto řízení naopak není relevantní, zda musí být příslušná judikatura Tribunálu zachována či nikoliv. Totiž i v případě, že by závěrečné zprávy OLAF byly napadnutelnými akty, by žalobní návrh na zrušení rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování dotčený v projednávané věci byl nepřípustný.

38. Jak totiž Tribunál vyložil v napadeném usnesení, aniž by jeho příslušná tvrzení byla v rámci dotčeného řízení o kasačním opravném prostředku zpochybněna, navrhovatel nenapadl závěrečné zprávy z předchozích vyšetřování ve stanovené lhůtě. Lhůta pro podání žaloby proti těmto zprávám končila pro navrhovatele dne 12. srpna 2018. Žaloba v prvním stupni však byla podána až 11. prosince 2018 [15].

39. Je pravda, že žaloba podaná v prvním stupni nebyla formálně namířena proti závěrečným zprávám z předchozích vyšetřování samotným, nýbrž proti spornému dopisu OLAF ze dne 1. října 2018, v němž OLAF zamítl návrh navrhovatele na zahájení vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování.

40. Podle ustálené judikatury je však žaloba nepřípustná, je-li namířena proti aktu, který pouze potvrzuje dřívější akt, který nebyl napaden ve stanovené lhůtě [16]. O čistě potvrzující akt se jedná v případě, pokud neobsahuje žádnou novou skutečnost v porovnání s tímto předchozím aktem a nepředcházel jí nový přezkum situace osoby dotčené tímto dřívějším aktem [17]. Akt, jímž je rozhodnuto o návrhu, v němž je orgán žádán o přezkum dřívějšího aktu, je nutno považovat pouze za potvrzující, pokud se návrh neopírá o nové, zásadní skutečnosti a orgán nepřijímá žádné rozhodnutí ohledně takovýchto skutečností [18]. Z tohoto vyplývá, že žalobce, který nechal uplynout lhůtu pro podání opravného prostředku proti aktu, nemůže tuto lhůtu obnovit tím, že požádá dotčený orgán, aby první akt zrušil, a proti zamítnutí, jímž se dřívější akt potvrzuje, podá žalobu [19].

41. Stejně tak je tomu v projednávané věci. Pod pláštěm návrhu na zahájení vyšetřování bylo ve skutečnosti cílem navrhovatele podnítit OLAF ke zpochybnění závěrečných zpráv z předchozích vyšetřování.

42. Návrh na zahájení vyšetřování podaný navrhovatelem totiž vůbec nebyl návrhem, aby OLAF zahájil vyšetřování nesrovnalostí v Unii, členských státech nebo na jiných místech za účelem ochrany finančních zájmů ve smyslu nařízení č. 883/2013. Jednalo se naopak o návrh na zahájení vyšetřování postupu OLAF samotného ve dvou řízeních, která byla závěrečnými zprávami uzavřena [20].

[15] – Tribunál konstatoval, že závěrečné zprávy ze dne 30. května a 16. září 2016 (výše, bod 15 tohoto stanoviska) sice nebyly zveřejněny ani doručeny navrhovateli, ze spisu ovšem vyplývá, že se o nich dozvěděl nejpozději 1. června 2018, protože v tento den zaslal OLAF svůj první dopis, v němž napadal jejich obsah (výše, bod 20 tohoto stanoviska). Lhůta pro podání žaloby ohledně těchto zpráv proto začala plynout dne 2. června 2018 a skončila 12. srpna 2018 (viz body 43 až 46 napadeného usnesení).

[16] – Viz rozsudky ze dne 15. prosince 1988, Irish Cement v. Komise (166/86 a 220/86, EU:C:1988:549, bod 16), ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, bod 39) a ze dne 31. května 2017, DEI v. Komise (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 35); viz rovněž rozsudek Tribunálu ze dne 15. března 1995, COBRECAF a další v. Komise (T-514/93, EU:T:1995:49, body 44).

[17] – Rozsudky ze dne 10. prosince 1980, Graselli v. Komise (23/80, EU:C:1980:284, bod 18), ze dne 14. září 2006, Komise v. Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, bod 46) a ze dne 31. května 2017, DEI v. Komise (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 33).

[18] – Viz rozsudky Tribunálu ze dne 15. září 2011, CMB a Christof v. Komise (T-407/07, nezveřejněný, EU:T:2011:477, bod 91), a ze dne 26. června 2019, NRW. Bank v. CRU (T-466/16, nezveřejněný, EU:T:2019:445, bod 69).

[19] – Viz rozsudek Tribunálu ze dne 15. března 1995, COBRECAF a další v. Komise (T-514/93, EU:T:1995:49, bod 44).

[20] – To ve výsledku konstatoval rovněž Tribunál v bodech 31 až 36 napadeného usnesení. Konstatování Tribunálu v tomto usnesení, že fyzické a právnické osoby nemají podle nařízení č. 883/2013 právo požadovat od OLAF zahájení vyšetřování, ostatně není v dotčeném kasačním opravném prostředku zpochybňováno a ani jinak není důvod jej zpochybňovat (viz k tomu článek 5 nařízení č. 883/2013, výše, bod 8 tohoto stanoviska).

43. Obsahově navrhovatel ve svém dopise adresovaném OLAF pouze kritizoval jeho závěry v závěrečných zprávách a procesních postupy, které k těmto závěrům vedly, aniž by uváděl nové a zásadní skutečnosti. Odpovědi OLAF a zejména sporný dopis ze dne 1. října 2018 kromě toho neobsahovaly žádné nové skutečnosti v porovnání se závěrečnými zprávami z předchozích vyšetřování a nepředcházel jim nový přezkum situace navrhovatele ani rozhodnutí OLAF ohledně nových, zásadních skutečností [21].

44. Nehledě na zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům, na které se soustředí druhý důvod kasačního opravného prostředku a které jen nutno přezkoumat samostatně [22], tak sporný dopis představuje ohledně závěrečných zpráv z předchozích vyšetřování čistě potvrzující akt. Na otázku, zda bylo možno tyto zprávy napadnout, proto není potřeba odpovídat. I když by tomu totiž tak bylo, nemohlo by to vést k přípustnosti žaloby ohledně rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně předchozích vyšetřování.

45. Judikatura k potvrzujícím aktům se sice týká především případů, v nichž napadnutelný akt představuje první akt, který je druhým potvrzen [23], což souvisí rovněž s úvahami o právní ochraně [24]. Pokud by totiž pro dotčenou osobu nebylo zjevné, že akt pro ni zakládá právní účinky, nemůže jí být pochopitelně vytýkána skutečnost, že tento akt včas nenapadla. O takovouto situaci se však v projednávané věci nejedná.

46. V projednávané věci je sice sporné a dosud o tom nebylo s konečnou platností rozhodnuto, zda závěrečné zprávy OLAF představují napadnutelné akty. Navrhovateli, který v projednávané věci přesně tento názor zastává, však muselo být jasné, že pokud chtěl závěry OLAF v těchto zprávách zpochybnit v rámci žaloby na neplatnost, mohl tak učinit pouze v rámci žaloby proti těmto zprávám samotným nebo alespoň v rámci lhůty pro napadení těchto zpráv.

47. Ani okolnost, že navrhovatel ve svém návrhu na zahájení vyšetřování ohledně předchozích vyšetřování zdůraznil zejména údajnou protiprávnost procesních úkonů OLAF, nemění nic na tom, že tento návrh v jádru představoval pouze kritiku závěrečných zpráv z těchto vyšetřování. Je pravda, že myšlenka iniciovat vyšetřování toho, jak bylo vyšetřování OLAF prováděno, není zcela od věci. Dokladem je institut kontrolora procesních záruk nezávislého na OLAF, který byl nedávno, a tedy po období relevantním v projednávané věci, zaveden nařízením 2020/2223, kterým se mění nařízení č. 883/2013, jakož i možnost podat k tomuto kontrolorovi stížnost proti porušení těchto záruk ze strany OLAF [25].

48. Dokonce i v případě, že by tento postup byl v projednávané věci relevantní, by však bylo nutno chápat taková obvinění, jaká předkládá navrhovatel, za obvinění směřující proti zprávě uzavírající řízení.

[21] – Viz výše body 20 až 23 tohoto stanoviska.

[22] – Viz níže, body 54 a násl. tohoto stanoviska.

[23] – Viz rozsudky ze dne 15. prosince 1988, Irish Cement v. Komise (166/86 a 220/86, EU:C:1988:549, body 11 a 16), ze dne 25. května 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman v. Komise(C-199/91, EU:C:1993:205, body 19 až 24), ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, body 40, 45 a 47), a ze dne 31. května 2017, DEI v. Komise (C-228/16 P, EU:C:2017:409, body 31 a 36).

[24] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. prosince 2004, Komise v. Greencore (C-123/03, EU:C:2004:783, body 40, 45 a 47), jakož i rozsudek Tribunálu ze dne 15. března 1995, COBRECAF a další v. Komise (T-514/93, EU:T:1995:49, bod 44).

[25] – Viz body 32 a 33 odůvodnění a článek 1 bod 9 nařízení 2020/2223 (výše, pozn. pod čarou 2 tohoto stanoviska) resp. články 9a a 9b nařízení č. 883/2013 v jejich znění pozměněném nařízením 2020/2223. Viz v této souvislosti rovněž dozorčí výbor zavedený v této souvislosti již za doby platnosti původního znění nařízení č. 883/2013 jeho článkem 15, který pravidelně dohlíží na to, jak OLAF plní svou vyšetřovací funkci, zejména ohledně uplatňování procesních záruk. K tomu však dochází pouze z iniciativy úřadu samotného, na žádost generálního ředitele nebo na žádost orgánu, instituce nebo jiného subjektu.

49. Zaprvé je totiž nově zavedená kontrola procesních záruk kontrolorem koncipována jako záruka dodržování procesních práv v probíhajícím řízení resp. v určitou konkrétní dobu, kdy lze porušení ještě napravit, nejpozději však měsíc po ukončení vyšetřování [26]. Zadruhé nejsou mechanismem stížnosti podané kontrolorovi výslovně dotčeny opravné prostředky, které jsou podle Smluv k dispozici [27].

50. V rámci opravných prostředků, které jsou podle Smluv k dispozici, by procesní úkony OLAF bylo nutno velmi pravděpodobně kvalifikovat jako pouhá přípravná opatření, která by musela být napadena v rámci žaloby proti těmto zprávám [28]. V případě, že závěrečné zprávy nebudou kvalifikovány jako napadnutelné akty, což není předmětem přezkumu v projednávané věci, bylo by možno nechat přezkoumat tyto akty OLAF soudem v rámci žaloby na náhradu škody [29].

51. Z toho všeho vyplývá, že Tribunál měl pravdu, jestliže konstatoval, že pokud by žaloba na rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování byla prohlášena za přípustnou, znamenalo by to obejití lhůty pro podání žaloby proti závěrečným zprávám [30]. Sporný dopis OLAF nemohl představovat začátek nové lhůty pro podání žaloby, protože se každopádně jednalo o akt, který byl vůči závěrečným zprávám pouze potvrzující povahy.

52. Skutečnost, že se Tribunál neodvolával výslovně na judikaturu týkající se potvrzujících právní aktů a neověřil potvrzující povahu sporného dopisu ohledně závěrečných zpráv, nebrání Soudnímu dvoru, aby to konstatoval. Zaprvé se výše uvedená konstatování Tribunálu nutně implicitně zakládají na domněnce, že sporný dopis má vůči závěrečným zprávám pouze potvrzující povahu. Zadruhé je Soudní dvůr povinen přezkoumat podmínky přípustnosti žaloby před Tribunálem i bez návrhu [31]. Soudní dvůr proto může sám provést přezkum potvrzující povahy sporného dopisu ohledně závěrečných zpráv, navíc jestliže účastníci řízení měli možnost se jak před Tribunálem, tak i v dotčeném řízení dostatečně k obsahu těchto dokumentů vyjádřit.

53. První důvod kasačního opravného prostředku je proto nutno zamítnout, aniž by bylo nutno věcně přezkoumat argumenty navrhovatele ohledně napadnutelnosti závěrečných zpráv OLAF. Dokonce i v případě, že by konstatování Tribunálu, že závěrečné zprávy OLAF nepředstavují napadnutelné akty, bylo stiženo právní vadou, by totiž taková vada každopádně nevedla ke zrušení napadeného usnesení, protože se tento závěr z jiných právních důvodů jeví jako opodstatněný [32].

[26] – Stížnosti se podávají do jednoho měsíce od okamžiku, kdy se stěžovatel dozví o příslušných skutečnostech, které představují údajné porušení procesních záruk nebo základních práv. V každém případě musí být stížnost podána nejpozději jeden měsíc od ukončení vyšetřování. Stížnosti v souvislosti s výslechem svědků nebo podáváním stanovisek musí být podány před uplynutím lhůt, které jsou k tomuto dotčeným osobám poskytnuty (viz čl. 9b odst. 2 nařízení č. 883/2013 ve znění pozměněném nařízením č. 2020/2223).

[27] – Viz čl. 9b odst. 8 nařízení č. 883/2013 ve znění pozměněném nařízení 2020/2223.

[28] – Viz k tomu rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264, bod 10), ze dne 18. března 1997, Guérin automobiles v. Komise (C-282/95 P, EU:C:1997:159, bod 34), a ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 52).

[29] – V tomto smyslu viz rozsudek Tribunálu ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk v. Komise (T-48/05, EU:T:2008:257, bod 90).

[30] – Viz bod 43 napadeného usnesení, jakož i bod 33 tohoto stanoviska výše).

[31] – Usnesení ze dne 15. února 2012, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-208/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:76, bod 34 a zde citovaná judikatura).

[32] – Viz rozsudky ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 47 až 49), a ze dne 29. března 2011, ThyssenKrupp Nirosta v. Komise (C-352/09 P, EU:C:2011:191, bod 136).

2. K přípustnosti žaloby ohledně zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům (druhý důvod kasačního opravného prostředku)

54. Tribunál přezkoumal přípustnost žalobního návrhu podaného v prvním stupni na zrušení rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k dokumentům uvedeným v jeho dopise ze dne 22. srpna 2018 [33] pouze a výhradně s ohledem na nařízení č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (k tomu níže pod bodem b). Vyvstává ovšem otázka, zda není rovněž nutno přezkoumat, zda byla dotčená žádost přípustná z pohledu práva na nahlédnutí do spisu, které přísluší osobě dotčené vyšetřováním OLAF (k tomu níže pod bodem a).

a) K právu na nahlédnutí do spisu

55. Odůvodnění, jímž Tribunál prohlásil návrh na zrušení rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k požadovaným dokumentům, který navrhovatel podal v prvním stupni, za nepřípustný, je překvapující.

56. Tribunál v souladu s argumentací Komise konstatoval, že žádost navrhovatele o přístup k požadovaným dokumentům OLAF byla chápána jako žádost o nahlédnutí do spisu podaná osobou, která se považuje za osobu dotčenou vyšetřováním, a nikoliv jako žádost o přístup veřejnosti k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001, a bylo s ní rovněž takto nakládáno.

57. To znamená, že Tribunál přípustnost žaloby proti odepření přístupu k požadovaným dokumentům již nijak nepřezkoumal z pohledu práva na nahlédnutí do spisu, které přísluší osobě dotčené vyšetřováním podle nařízení č. 883/2013. Soustředil se spíše výhradně na otázku přípustnosti z hlediska nařízení č. 1049/2001.

58. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je ohledně odepření přístupu k dokumentům nepřípustná, protože navrhovatel po zamítnutí první žádosti ze strany OLAF již nepodal potvrzující žádost ve smyslu čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení a odepření OLAF nelze považovat za konečnou zamítavou odpověď ve smyslu článků 7 a 8. Argument navrhovatele, že OLAF jej neinformoval o jeho právu podat takovouto potvrzující žádost, Tribunál zamítl. OLAF nelze vytýkat, že toto poučení opomenul, protože žádost navrhovatele považoval za žádost o nahlédnutí do spisu podanou osobou, která se považovala za osobu dotčenou vyšetřováním, a nikoliv za žádost o přístup k dokumentům podle nařízení č. 1049/2001 [34].

59. Tribunál nevysvětlil, a není to ani zjevné, proč nepřezkoumal, zda byla žaloba proti rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k požadovaným dokumentům přípustná jako žaloba proti zamítnutí žádosti o nahlédnutí do spisu. Překvapí to o to více, že hlavní argument Komise pro nepřípustnost žaloby podané v prvním stupni ohledně nařízení č. 1049/2001 spočíval v tvrzení, že OLAF byl oprávněn považovat tuto žádost o přístup k těmto dokumentům za žádost o nahlédnutí do spisu podanou osobou, která se považovala za osobu dotčenou vyšetřováním. Tribunál si tuto argumentaci přisvojil. Bylo by tedy jen logické provést přezkum žaloby podané v prvním stupni proti rozhodnutí OLAF o odepření přístupu i z hlediska práva na nahlédnutí do spisu.

[33] – Výše bod 22 tohoto stanoviska.

[34] – Viz bod 63 až 70 napadeného usnesení.

60. Je sice pravda, že se navrhovatel ve své žalobě podané v prvním stupni odvolával formálně pouze na porušení práva na přístup k dokumentům podle článku 42 Listiny základních práv Evropské unie a na nařízení č. 1049/2001 [35]. Obsahově však z jeho argumentace vyplývá, že si stěžoval rovněž na to, že OLAF mu odepřel nahlédnutí do spisu týkajícího se vyšetřování, protože jej neprávem nepovažoval za dotčenou osobu. Navrhovatel ve své žalobě podané v prvním stupni mimo jiné vysvětloval, že osoba musí mít přístup ke spisu v řízení, které se jí bezprostředně dotýká. V rámci svých práv na obhajobu má navrhovatel podle svého názoru nárok na přístup k dokumentům z vyšetřovacího spisu, které se bezprostředně dotýkají jeho práv. Zejména mu musí být zpřístupněno každé rozhodnutí, které se týká jeho funkce prezidenta správního úřadu župy Teleorman. Navíc má veškerá korespondence mezi OLAF a rumunským protikorupčním úřadem, který se jej týká, rozhodující účinky na jeho práva.

61. Tato argumentace implikuje, že navrhovatel rozhodnutí OLAF odepřít mu přístup k požadovaným dokumentům nenapadal pouze s ohledem na nařízení č. 1049/2001, nýbrž rovněž s ohledem na své právo na přístup k dokumentům jako osoby dotčené vyšetřováním v rámci nařízení č. 883/2013 [36]. Podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 totiž žadatel nemusí uvádět důvody žádosti. Navrhovatel ale svou žádost odůvodnil svou dotčeností a svými právy na obhajobu. Právo na nahlédnutí do spisu ovšem představuje právě nezbytné doplnění účinného uplatnění práv na obhajobu osoby dotčené určitým opatřením [37]. Skutečnost, že se navrhovatel přitom explicitně neodvolával na svá práva na obhajobu nebo na článek 41 Listiny základních práv, není relevantní. V souladu se zásadou *iura novit curia* totiž Tribunál musí použít právní kvalifikaci skutečností a argumentů, které jsou tvrzeny účastníky řízení [38].

62. Podmínky přípustnosti žaloby musí navíc Tribunál přezkoumat i bez návrhu [39]. Tribunál proto měl v projednávané věci alespoň přezkoumat, zda byla žaloba proti rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k požadovaným dokumentům přípustná s ohledem na právo každé osoby na přístup ke spisům, které se jí týkají. To platí o to více, že odůvodnění, na jehož základě Tribunál považoval žalobu proti odepření přístupu k dokumentům za nepřípustnou, totiž neexistenci potvrzující žádosti a konečného zamítavého rozhodnutí ve smyslu nařízení č. 1049/2001, není ohledně práva na nahlédnutí do spisu podle článku 41 Listiny základních práv relevantní.

63. Napadené usnesení je tedy stiženo nedostatečným odůvodněním.

64. Nedostatečné odůvodnění může Soudní dvůr v řízení o kasačním opravném prostředku konstatovat i bez návrhu [40]. To platí o to více, jestliže se týká podmínek přípustnosti žaloby před Tribunálem, které musí Soudní dvůr případně rovněž přezkoumat i bez návrhu [41].

65. Kromě toho z argumentace navrhovatele v projednávané věci vyplývá, že se, byť implicitně, odvolává na porušení svého práva na nahlédnutí do spisu jako osoba dotčená vyšetřováním v rámci nařízení č. 883/2013. Je pravda, že svůj druhý důvod kasačního opravného prostředku formálně opírá o porušení nařízení č. 1049/2001, což je jistě důvodem toho, že se rovněž

35 – Viz bod 20 napadeného rozhodnutí.

36 – Viz k možnosti implicitních žalobních důvodů rozsudek ze dne 11. března 2020, Komise v. Gmina Miasto Gdynia a Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, bod 66 a zde citovaná judikatura).

37 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. září 2018, UBS Europe a další (C-358/16, EU:C:2018:715, bod 61 a zde citovaná judikatura).

38 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. ledna 2021, Komise v. Printeos (C-301/19, EU:C:2021:39, bod 54).

39 – Viz rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Itálie v. Komise (C-298/00, EU:C:2004:240, bod 35).

40 – Viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, EUIPO v. European Dynamics Luxembourg a další (C-677/15 P, EU:C:2017:998, bod 36 a zde citovaná judikatura).

41 – Viz usnesení ze dne 5. září 2013, ClientEarth v. Rada (C-573/11 P, nezveřejněné, EU:C:2013:564, bod 20).

Tribunál zaměřil na toto nařízení. Obsahově ale tvrdí, že přístup k dokumentům, které byly použity v rámci vyšetřování, je otázkou práv na obhajobu, protože tato vyšetřování se ho jednoznačně týkala a dokonce na něj byla převážně zaměřena.

66. Napadené usnesení proto musí být zrušeno v rozsahu, v němž Tribunál zamítl žalobu proti odepření přístupu k požadovaným dokumentům, aniž by přezkoumal, zda tato žaloba byla přípustná s ohledem na právo dotčené osoby na nahlédnutí do spisu.

b) K nařízení č. 1049/2001

67. Pokud jde o nařízení č. 1049/2001, považoval Tribunál žalobu podanou v prvním stupni proti rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k požadovaným dokumentům, jak již bylo zmíněno, za nepřípustnou. Tribunál má za to, že napadené odepření OLAF ve sporném dopise ze dne 1. října 2018 [42] nelze považovat za konečné zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům podle článků 7 a 8 tohoto nařízení [43].

68. Zaprvé se navrhovatel ve svém dopise ze dne 22. srpna 2018 [44] opíral pouze a výhradně o nařízení č. 883/2013 a jeho žádost se týkala dokumentů, které souvisely s vyšetřováním OLAF, jenž se ho údajně týkaly.

69. Zadruhé nepodal k OLAF potvrzující žádost o přístup k dokumentům podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. Oproti argumentaci navrhovatele nelze OLAF v tomto smyslu vytýkat, že jej neinformoval podle odstavce 1 tohoto ustanovení o jeho právu podat takovouto potvrzující žádost. OLAF byl totiž oprávněn považovat jeho žádost za žádost o přístup k procesním spisům a nikoliv za první žádost ve smyslu článků 6 a 7 nařízení č. 1049/2001.

70. Navrhovatel má za to, že právní výklad Tribunálu není v souladu s nařízením č. 1049/2001. Článek 6 tohoto nařízení nestanoví žádné další požadavky na žádost o přístup k dokumentům než nutnost vyhotovit ji v jednom z jazyků Unie a formulovat ji dostatečně přesným způsobem, aby dotčený orgán mohl dotčený dokument přesně určit. Tyto podmínky jeho žádost v jeho dopise ze dne 22. srpna 2018 splňovala. OLAF byl proto podle čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 povinen informovat jej o jeho právu podat podle odstavce 2 tohoto ustanovení potvrzující žádost, což neučinil. Proto musí být zamítnutí jeho žádosti sporným dopisem považováno za konečné zamítavé rozhodnutí, proti němuž lze podat žalobu na neplatnost.

71. Tato argumentace je postačující.

72. Je sice pravda, že řízení o přístupu k dokumentům Komise je rozděleno na dvě části. Odpověď na první žádost ve smyslu čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1049/2001 proto v podstatě představuje pouze zaujetí prvního stanoviska, proti němuž v zásadě nelze podat opravný prostředek [45]. Nicméně v případě, že taková odpověď představuje konečné stanovisko orgánu, může být tato odpověď výjimečně předmětem žaloby na neplatnost [46].

[42] – Výše bod 23 tohoto stanoviska.

[43] – Viz výše, body 57 a 58 tohoto stanoviska, jakož i body 63 až 70 napadeného usnesení.

[44] – Výše bod 22 tohoto stanoviska.

[45] – Usnesení ze dne 15. února 2012, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-208/11 P, nezveřejněné, EU:C:2012:76, bod 30), jakož i rozsudek ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 36).

[46] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-362/08 P, EU:C:2010:40, body 58 až 62), jakož i rozsudek ze dne 2. října 2014, Strack v. Komise (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 36).

73. Na rozdíl od názoru, který vyjádřil Tribunál v bodě 69 napadeného rozhodnutí, z okolností projednávané věci ale právě vyplývá, že odpověď OLAF ve sporném dopise bylo nutno považovat ohledně žádosti o přístup k dokumentům za konečnou. Tato otázka se ostatně netýká, jak tvrdí Komise, posouzení skutečností Tribunálem, nýbrž právní kvalifikace, jež může být přezkoumána v řízení o kasačním opravném prostředku [47].

74. Podle judikatury má dvoustupňové řízení, které bylo založeno nařízením č. 1049/2001, Komisi umožnit přijímat rozhodnutí o přístupu k dokumentům rychle a zamítavá rozhodnutí případně znovu přezkoumat. Tento postup má sloužit k předcházení pozdějším právním sporům [48]. Takovéto dvoustupňové řízení má však smysl pouze v případě, pokud si Komise po prvním zamítavém rozhodnutí skutečně chce ponechat možnost změnit toto rozhodnutí. Tuto vůli vyjadřuje tím, že žadatele upozorní na jeho právo podat potvrzující žádost podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1049/2001. V souladu s tím Tribunál ve svých dřívějších rozhodnutích již rozhodl, že žaloba proti zamítnutí první žádosti o přístup k dokumentům je přípustná, pokud bylo toto upozornění opomenuto [49]. Tím je totiž vyjádřeno, že zamítnutí bylo konečné.

75. Okolnost, že podle analýzy Tribunálu je důvodem absence upozornění na možnost podat potvrzující žádost skutečnost, že OLAF chápal žádost jako žádost o nahlédnutí do spisu, je přitom irelevantní.

76. Jak totiž navrhovatel správně uvádí, nařízení č. 1049/2001 nestanoví žádné jiné podmínky pro přípustnost žádosti o přístup k dokumentům než nutnost vyhotovit ji v jednom z jazyků Unie a formulovat ji dostatečně přesným způsobem, aby dotčený orgán mohl dotčený dokument přesně určit. Není tedy požadováno, že žadatel musí svou žádost explicitně opřít o nařízení č. 1049/2001. Unijní orgány dotčené tímto nařízením si naopak musí uvědomovat, že unijní právo zavedlo obecné právo na přístup k dokumentům, které se řídí pravidly právě tohoto nařízení. To znamená, že každá žádost o přístup k dokumentům potenciálně spadá do jeho oblasti působnosti a jeho zamítnutí je nutno posuzovat podle zde stanovených důvodů výjimek. Skutečnost, že je žádost o přístup k dokumentům podávána v souvislosti s řízením, které podléhá jiné právní normě – v projednávané věci nařízení č. 883/2013 – nevylučuje, že tato žádost přesto spadá do oblasti působnosti nařízení č. 1049/2001 [50].

77. Unijní orgán, na nějž se toto nařízení vztahuje, proto musí žadatele upozornit na jeho právo podat podle čl. 7 odst. 2 potvrzující žádost, chce-li si ponechat otevřenu možnost své zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům znovu přehodnotit. V opačném případě musí akceptovat, že toto odmítnutí je považováno za konečné a přímo podléhá soudnímu přezkumu.

78. Jestliže by žaloba proti zamítavému usnesení byla pro neexistenci potvrzující žádosti nepřípustná i bez takovéhoto poučení, pak by to ostatně dokonce mohlo být motivací pro zneužívající opomenutí poučení o opravných prostředcích. Zejména v politicky citlivých případech – jako je v projednávané věci – by tato motivace byla velmi silná.

[47] – Rozsudek ze dne 23. listopadu 2017, Bionorica a Diapharm v. Komise (C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 55).

[48] – Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-362/08 P, EU:C:2010:40, body 53 a 54).

[49] – Rozsudky Tribunálu ze dne 9. září 2009, Brink's Security Luxembourg v. Komise (T-437/05, EU:T:2009:318, body 74 a 75), ze dne 23. ledna 2017, Justice & Environment v. Komise (T-727/15, nezveřejněný, EU:T:2017:18, bod 14), ze dne 11. prosince 2018, Arca Capital Bohemia v. Komise (T-440/17, EU:T:2018:898, bod 20), a ze dne 11. prosince 2018, Arca Capital Bohemia v. Komise (T-441/17, nezveřejněný, EU:T:2018:899, bod 19).

[50] – Viz například rozsudky ze dne 28. června 2012, Komise v. Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) a Komise v. Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), jakož i ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

79. V projednávané věci bylo tedy nutno vycházet z toho, že OLAF své zamítavé stanovisko ohledně žádosti navrhovatele o přístup k dokumentům ve sporném dopise vyjádřil s konečnou platností. Sporný dopis se proto mohl stát přímo předmětem žaloby na neplatnost. Tribunál se tak dopustil nesprávného právního posouzení, jestliže návrh navrhovatele na zrušení rozhodnutí OLAF odepřít mu přístup k určitým dokumentům prohlásil za nepřípustný.

3. Dílčí závěr

80. Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení je nutno zrušit v rozsahu, v němž prohlásil žalobu navrhovatele proti rozhodnutí OLAF odepřít mu přístup k určitým dokumentům za nepřípustnou. Naproti tomu v rozsahu, v němž se žaloba týkala rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování, Tribunál právem tuto žalobu zamítl jako nepřípustnou [51].

B. K vrácení věci Tribunálu

81. V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě zrušení rozhodnutí Tribunálu buď sám vydat konečné rozhodnutí, pokud to stav řízení dovoluje, nebo vrátit věc Tribunálu k rozhodnutí.

82. V projednávané věci vyvstává otázka vrácení věci Tribunálu pouze ohledně žalobního návrhu podaného v prvním stupni na zrušení rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k určitým dokumentům.

83. V tomto ohledu stav řízení dovoluje vydat konečné rozhodnutí, protože Soudní dvůr může sám s konečnou platností rozhodnout o přípustnosti žalobního návrhu podaného v prvním stupni. Z analýzy druhého důvodu kasačního opravného prostředku totiž vyplývá, že tento návrh je přípustný.

84. Tato analýza zaprvé ukázala, že zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům ze strany OLAF představuje konečné zamítavé rozhodnutí podle článků 7 a 8 nařízení č. 1049/2001, jímž OLAF s konečnou platností vyjádřil své stanovisko a které se tedy může stát přímo předmětem žaloby na neplatnost [52].

85. Dále z této analýzy sice vyplývá, že Tribunál nepřezkoumal, zda žaloba proti rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k určitým dokumentům byla přípustná s ohledem na právo osoby dotčené vyšetřováním OLAF nahlédnout do spisu [53]. Přesto však nejsou zjevné žádné důvody, pro které by žaloba měla být v tomto ohledu nepřípustná.

86. Navrhovatel se tak ve své žalobě v prvním stupni, byť implicitně, dovolával práva nahlédnout do spisu [54].

[51] – Viz výše č. 51 až 53 tohoto stanoviska.

[52] – Viz výše body 73 až 79 tohoto stanoviska.

[53] – Viz výše body 57 a 59 tohoto stanoviska.

[54] – Viz výše body 60 a 61 tohoto stanoviska.

87. Je pravda, že nejen odpověď na otázku, zda navrhovatel může v rámci práva na nahlédnutí do spisu obdržet přístup ke spisům z předchozích vyšetřování, nýbrž rovněž odpověď na otázku, zda odepření přístupu k těmto spisům pro něj vůbec zakládá právní účinky a představuje tedy akt, který lze napadnout žalobou, závisí na tom, zda je nutno jej požadovat za osobu dotčenou těmito spisy, což OLAF popřel. Analýza příslušných argumentů účastníků řízení se však týká opodstatněnosti žaloby proti zamítnutí žádosti o nahlédnutí do spisu nebo je s tím každopádně spojena tak úzce, že ji nelze zodpovědět v rámci přezkumu přípustnosti.

88. Přípustnost žaloby proti rozhodnutí odepřít nahlédnutí do spisu každopádně nelze odmítnout argumentem, že představuje obcházení lhůty pro podání žaloby proti závěrečným zprávám [55], protože je přitom nutno přezkoumat, zda navrhovatel v těchto zprávách nesprávně nebyl kvalifikován jako „dotčená osoba“ ve smyslu čl. 2 bodu 5 nařízení č. 883/2013.

89. Nehledě na to, že napadnutelnost těchto zpráv žalobou na neplatnost je sporná a není s konečnou platností vyjasněna [56], musí být možno uplatnit právo na nahlédnutí do spisu osoby (údajně) dotčené vyšetřováním OLAF nezávisle na tom, zda tato osoba závěrečnou zprávu z vyšetřování (případně úspěšně) napadla. Je totiž zcela možné, že se nutnost požádat o přístup ke spisům vyšetřování OLAF neprojeví již v okamžiku, kdy se tato osoba o zprávě z vyšetřování dozví, nýbrž až později, zejména na základě důsledků, které vnitrostátní orgány vyvodí z výsledků OLAF, na základě jimi přijatých opatření nebo v rámci žaloby na náhradu škody.

90. Z toho vyplývá, že navrhovateli nelze v rámci přezkumu jeho práva na nahlédnutí do spisu namítat, že jeho argument, že jej OLAF neprávem neklasifikoval jako „dotčenou osobu“, je promlčen.

91. A konečně nelze ani vycházet z toho, že je irelevantní, zda návrh na zrušení rozhodnutí OLAF odepřít žadateli přístup k požadovaným dokumentům předložený v prvním stupni bude přezkoumáván s ohledem na nařízení č. 1049/2001 nebo s ohledem na právo osoby na přístup ke spisu řízení, které se jí dotýká. Tyto dva právní základy jdou totiž různými směry. Právo každého občana Unie na přístup k dokumentům má za cíl poskytnout veřejnosti co nejširší přístup k dokumentům Unie [57], zatímco právo na přístup ke spisu je součástí práv na obhajobu osoby dotčené určitým opatřením, a sice nejen během řízení, nýbrž i po skončení řízení [58].

92. Může se proto stát, že přezkum otázky, zda žadatel získá přístup k určitému dokumentu, dospěje nakonec k jinému výsledku v závislosti na tom, na jakém právním základě je tato otázka přezkoumávána. Lze si tak například představit, že výjimka ochrany cílů inspekce, vyšetřování a auditu podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1049/2001 odůvodňuje zamítnutí žádosti o přístup k dokumentům ve smyslu tohoto nařízení, nelze ji ale naproti tomu uplatnit vůči žadateli, který žádá o přístup ke spisům, které se ho týkají, a úspěšně doloží svou dotčenost. Opačně si lze představit, že osoba, která nedoloží, že je dotčena vyšetřováním, může i přesto získat přístup k určitým dokumentům z vyšetřovacího spisu prostřednictvím obecného práva na přístup k dokumentům.

[55] – Žaloba v prvním stupni byla v projednávané věci podána po uplynutí této lhůty, viz výše, bod 38 tohoto stanoviska.

[56] – Viz výše, body 35 a 36 tohoto stanoviska.

[57] – Viz rozsudek ze dne 27. února 2014, Komise v. EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 61 a zde citovaná judikatura).

[58] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. září 2018, UBS Europe a další (C-358/16, EU:C:2018:715, bod 61 a zde citovaná judikatura), a moje stanovisko ve věci UBS Europe a další (C-358/16, EU:C:2017:606, bod 80 zde citovaná judikatura).

93. Z výše uvedeného vyplývá, že Soudní dvůr může zamítnout námitku nepřípustnosti podanou Komisí ohledně žalobního návrhu na zrušení rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k určitým dokumentům. K rozhodnutí o opodstatněnosti této žádosti musí být spor vrácen Tribunálu jak ohledně práva na nahlédnutí do spisu, tak i ohledně nařízení č. 1049/2001.

94. Není proto nezbytné rozhodovat o návrhu navrhovatele na dokazování [59].

VI. Náklady řízení

95. Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu, je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení. Článek 138 odst. 3 uvedeného řádu, použitelného na řízení o kasačním opravném prostředku na základě čl. 184 odst. 1 téhož řádu, stanoví, že pokud měl každý účastník ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý účastník řízení vlastní náklady řízení. Jeví-li se to však vzhledem k okolnostem v projednávané věci jako odůvodněné, může Soudní dvůr rovněž rozhodnout, že účastník řízení ponese vlastní náklady řízení a nahradí část nákladů řízení vynaložených druhým účastníkem řízení.

96. V projednávané věci se kasační opravný prostředek sice na jedné straně zamítá v rozsahu, v němž se týká žaloby proti rozhodnutí OLAF nezahájit vyšetřování ohledně provádění předchozích vyšetřování, a napadené usnesení se potvrzuje v rozsahu, v němž byl tento žalobní návrh zamítnut tímto usnesením jako nepřípustný.

97. Na druhé straně se kasačnímu opravnému prostředku vyhovuje v rozsahu, v němž se týká rozhodnutí OLAF odepřít navrhovateli přístup k určitým dokumentům, zamítá se námitka nepřípustnosti podaná Komisí ohledně tohoto žalobního návrhu a věc se vrací Tribunálu k rozhodnutí právě o tomto návrhu. Mimoto z analýzy druhého bodu odůvodnění kasačního opravného prostředku vyplynulo, že postup Komise nebyl konstruktivní, protože její námitka nepřípustnosti byla stižena stejný rozporem, jako argumentace Tribunálu [60].

98. S ohledem na tyto okolností se v projednávané věci jeví jako odůvodněné rozhodnutí, že Komise ponese jak náklady, které jí vznikly v rámci tohoto stupně a v prvním stupni v souvislosti s námitkou nepřípustnosti, a nahradí polovinu nákladů, které vznikly navrhovateli v rámci tohoto stupně a v prvním stupni v souvislosti s námitkou nepřípustnosti.

99. Naproti tomu je třeba rozhodnout, že navrhovatel ponese polovinu nákladů, které mu vznikly v rámci tohoto stupně a v prvním stupni v souvislosti s námitkou nepřípustnosti.

100. Ve zbývající části bude o nákladech řízení rozhodnuto později [61].

[59] – Viz výše, bod 30 tohoto stanoviska.

[60] – Viz výše, body 56 a 59 tohoto stanoviska.

[61] – Viz v tomto směru rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 69).

VII. Závěry

101. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl následovně:

„1. Usnesení Tribunálu Evropské unie ze dne 12. května 2020, Dragnea v. Komise (T-738/18, nezveřejněné, EU:T:2020:208) se zrušuje v rozsahu, v němž se návrh na prohlášení neplatnosti rozhodnutí OLAF odepřít panu Liviu Dragneaovi přístup k určitým dokumentům zamítá jako nepřípustný a panu Liviu Dragneaovi se ukládá náhrada nákladů.

2. Námitka nepřípustnosti podaná Evropskou komisí k Tribunálu Evropské unie se zamítá v rozsahu, v němž se týká návrhu na prohlášení neplatnosti rozhodnutí OLAF odepřít panu Liviu Dragneaovi přístup k určitým dokumentům.

3. Věc se vrací Tribunálu Evropské unie k rozhodnutí o tomto návrhu na prohlášení neplatnosti rozhodnutí OLAF odepřít panu Liviu Dragneaovi přístup k určitým dokumentům.

4. Ve zbývající části se kasační opravný prostředek zamítá.

5. Evropská komise ponese náklady, které jí vznikly v rámci tohoto stupně a v prvním stupni v souvislosti s námitkou nepřípustnosti, a nahradí polovinu nákladů, které vznikly panu Liviu Dragneaovi v rámci tohoto stupně a v prvním stupni v souvislosti s námitkou nepřípustnosti.

6. Pan Liviu Dragnea ponese polovinu nákladů, které mu vznikly v rámci tohoto stupně a v prvním stupni v souvislosti s námitkou nepřípustnosti.

7. Ve zbývající části bude o nákladech řízení rozhodnuto později.“

[i] – Číslování kapitol v tomto znění bylo po jeho prvním on-line zpřístupnění předmětem úpravy.