Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 15. srpnja 2021.[1]

Predmet C-351/20 P

Liviu Dragnea
protiv

Europske komisije

„Žalba – Europski fond za regionalni razvoj – Rumunjski regionalni operativni program 2007.-2013. – Istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) – Izvješća o istragama – Poziv nacionalnoj upravi za borbu protiv korupcije da pokrene istragu zbog pronevjere sredstava Unije – Nacionalni istražni postupak – Zahtjev za pokretanje istrage o provođenju prethodnih OLAF-ovih istraga – Zahtjev za pristup spisu i pristup dokumentima – Odbijanje – Tužba za poništenje – Dopuštenost”

I. Uvod

1. U svrhu zaštite financijskih interesa Unije, Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) ima široke istražne ovlasti. Uredbom br. 883/2013 o istragama OLAF-a[2] stoga su za osobe koje su predmet takve istrage predviđena osnovna postupovna jamstva. Tim se jamstvima treba osigurati očuvanje njihovih prava prilikom OLAF-ovih istražnih radnji. Naime, nesporno je da se tim istragama utječe na prava osoba na koje se te istrage odnose.

2. Suprotno tomu, ono što je sporno, i u tom smislu očito još nije do kraja razjašnjeno, jest pitanje, mogu li se i, ako da, u kojoj mjeri pred sudovima Unije pobijati OLAF-ova završna izvješća koja OLAF sastavlja na kraju svojih istraga. U konačnici to pitanje u okviru predmetnog žalbenog postupka ne zahtijeva odgovor jer ono u ovom predmetu nije relevantno za donošenje odluke. Naime, neovisno o tomu je li žalitelj mogao dva OLAF-ova izvješća o kojima je u ovom predmetu riječ pobijati pred sudom, njegova bi tužba u tom smislu bila nepravodobna.

[1] Izvorni jezik: njemački

[2] Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL 2013., L 248, str. 1.). Ta je uredba nakon završetka istraga o kojima je u ovom predmetu riječ dva puta izmijenjena, zadnji put Uredbom (EU, Euratom) 2020/2223 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe br. 883/2013 u pogledu suradnje Uredom europskog javnog tužitelja i djelotvornosti istraga Europskog ureda za borbu protiv prijevara (SL 2020., L 437, str. 49.). O izmjeni zanimljivoj za predmetni postupak bit će riječi u nastavku (vidjeti točke 47. do 49. ovog mišljenja).

3. Međutim, središnje pitanje predmetnog žalbenog postupka odnosi se na povezanu problematiku pristupa istražnim spisima osobe koja sama za sebe smatra da se istrage na nju odnose, ali je OLAF nije smatrao umiješanom osobom u smislu Uredbe br. 883/2013. Osobito se postavlja pitanje međusobnog utjecaja prava na uvid u spis, s jedne strane, i prava pristupa Komisijinim dokumentima u skladu s Uredbom br. 1049/2001 [3] s druge strane.

II. Pravni okvir

A. Uredba br. 883/2013

4. Iz članka 1. stavka 1. Uredbe br. 883/2013 proizlazi da OLAF-ove istražne ovlasti imaju za cilj jačanje borbe protiv prijevare, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti financijskim interesima Europske unije.

5. Prema članku 2. točki 4. Uredbe br. 883/2013 „‚administrativne istrage' (‚istrage') znači svaku inspekciju, provjeru i drugu mjeru koju Ured poduzima u skladu s člancima 3. i 4. radi postizanja ciljeva iz članka 1. te, prema potrebi, utvrđivanja nepravilnosti u vezi s aktivnostima koje se istražuju […]”.

6. U skladu s člankom 2. točkom 5. Uredbe br. 883/2013 „umiješ[a]na osoba” znači „svaka osoba ili gospodarski subjekt osumnjičen za prijevaru, korupciju ili bilo koju drugu nezakonitu aktivnost kojom se šteti financijskim interesima Unije i koji je stoga pod istragom [OLAF-a]”.

7. Člancima 3. i 4. Uredbe br. 883/2013 predviđeno je da OLAF vanjske istrage provodi na licu mjesta u državama članicama, u trećim zemljama i u prostorijama međunarodnih organizacija, a unutarnje istrage unutar institucija, tijela, ureda i agencija Unije.

8. Članak 5. Uredbe br. 883/2013 nosi naslov „Pokretanje istraga” i njegovi stavci 1., 2. i 4. glase kako slijedi:

„1. Glavni direktor može pokrenuti istragu ako postoji dovoljno utemeljena sumnja, koja se također može temeljiti na informacijama koje je dala treća strana ili anonimnim informacijama, da je došlo do prijevare, korupcije ili bio koje druge nezakonite aktivnosti kojom se šteti financijskim interesima Unije. U odluci o pokretanju istrage glavni direktor uzima u obzir prioritete istražne politike i godišnji plan upravljanja Uredom sastavljen u skladu s člankom 17. stavkom 5. Ta odluka također uzima u obzir potrebu učinkovitog korištenja sredstvima Ureda i razmjernosti upotrijebljenih sredstava. U pogledu unutarnjih istraga posebna se pozornost posvećuje izboru najprimjerenije institucije, tijela, ureda ili agencije za njihovo provođenje, pri čemu se posebno uzimaju u obzir vrsta činjenica, stvarne ili potencijalne financijske posljedice predmeta i vjerojatnost daljnjih sudskih mjera.

2. Odluku o pokretanju vanjske istrage donosi glavni direktor na vlastitu inicijativu ili na zahtjev države članice o kojoj je riječ ili institucije, tijela, ureda ili agencije Unije.

[3] Uredba (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

Odluku o pokretanju unutarnje istrage donosi glavni direktor na vlastitu inicijativu ili na zahtjev institucije, tijela, ureda ili agencije unutar koje tu istragu treba i provesti ili na zahtjev države članice.

[…]

4. Ured donosi odluku o pokretanju istrage u roku od dva mjeseca nakon primitka zahtjeva iz stavka 2. O njoj se bez odgađanja obavještava država članica, institucija, tijelo, ured ili agencija koja je podnijela zahtjev. Za odluku o tome da se neće pokretati istraga daje se obrazloženje. Ako po isteku dva mjeseca Ured ne donese ikakvu odluku, smatra se da je Ured odlučio da neće pokretati istragu.

Ako dužnosnik, drugi službenik, član institucije ili tijela, voditelj ureda ili agencije ili zaposlenik u skladu s člankom 22.a Pravilnika o osoblju dostavi Uredu informacije vezane uz moguću prijevaru ili nepravilnost, Ured obavještava tu osobu o odluci hoće li se pokretati istraga u vezi s tim činjenicama ili ne."

9. U članku 9. Uredbe br. 883/2013 navedena su postupovna jamstva u korist osoba umiješanih u istrage. Stavkom 4. osobito se predviđa da se svakoj umiješanoj osobi prije sastavljanja zaključaka u kojima se ona poimence navodi omogućuje izjasniti se o činjenicama koje se odnose na nju.

10. U skladu s člankom 11. Uredbe br. 883/2013 („Izvješće o istrazi i mjere koje se poduzimaju nakon istrage"), nakon završetka istrage koju je proveo OLAF sastavlja se izvješće u kojem se osobito navode provedene faze postupka, utvrđene činjenice i njihova preliminarna zakonska ocjena te se prema potrebi prilažu preporuke koje se odnose na pitanje trebaju li institucije Unije, odnosno nadležna tijela država članica poduzeti mjere ili ne.

B. Uredba br. 1049/2001

11. Članak 6. Uredbe br. 1049/2001 nosi naslov „Zahtjevi" i njegov stavak 1. glasi kako slijedi:

„1. Zahtjevi za pristup dokumentima daju se u pisanom obliku, uključujući elektronički oblik, na jednom od jezika iz članka 314. Ugovora o EZ-u i dovoljno određeni da instituciji omogućuju identifikaciju dokumenta. Podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge za podnošenje zahtjeva."

12. Članak 7. Uredbe br. 1049/2001 nosi naslov „Obrada početnih zahtjeva", a njegovi stavci 1., 2. i 4. glase:

„1. Po zahtjevu za pristup dokumentu potrebno je odmah postupiti. Potvrda o primitku šalje se podnositelju zahtjeva. U roku od 15 radnih dana od upisa zahtjeva, institucija odobrava pristup traženom dokumentu i osigurava pristup u skladu s člankom 10. u tom razdoblju ili u pisanom odgovoru obrazlaže djelomično ili potpuno odbijanje zahtjeva te izvješćuje podnositelja zahtjeva o njegovu pravu da podnese ponovni zahtjev u skladu sa stavkom 2. ovog članka.

2. U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja zahtjeva, podnositelj zahtjeva može u roku od 15 radnih dana od primitka odgovora institucije podnijeti ponovni zahtjev tražeći od institucije da preispita svoj stav.

[…]

4. Ako institucija ne odgovori u propisanomu roku, podnositelj ima pravo podnijeti ponovni zahtjev."

13. Člankom 8. („Obrada ponovnih zahtjeva") stavcima 1. i 3. Uredbe br. 1049/2001 predviđeno je sljedeće:

„1. Po ponovnom zahtjevu potrebno je odmah postupiti. U roku od 15 radnih dana od registracije takvog zahtjeva, institucija odobrava pristup traženom dokumentu i osigurava pristup u skladu s člankom 10. u tom razdoblju ili u pisanom odgovoru navodi razloge za djelomično ili potpuno odbijanje zahtjeva. U slučaju potpunog ili djelomičnog odbijanja, institucija je dužna izvijestiti podnositelja zahtjeva o pravnim sredstvima koja su mu dostupna, tj. o pokretanju sudskog postupka protiv institucije i/ili podnošenju pritužbe Europskom ombudsmanu, prema uvjetima iz članaka 230. odnosno 195. Ugovora o EZ-u.

[…]

3. Ako institucija u propisanom roku ne odgovori, smatrat će se da je odgovor negativan i podnositelju dati pravo pokretanja sudskog postupka protiv institucije i/ili podnošenja pritužbe Europskom ombudsmanu u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora o EZ-u."

III. Okolnosti žalbenog postupka

A. Postupak pred OLAF-om i sporni dopis

14. Dana 10. veljače 2015. OLAF je pokrenuo dvije istrage (OF/2015/0124/B5 i OF/2015/0125/B5) koje se odnose na optužbe o postojanju prijevare. Te su se istrage odnosile na dva projekta gradnje cesta. Okružno tijelo Teleormana u Rumunjskoj dodijelilo je projekte, a financirao ih je Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) (u daljnjem tekstu: prethodne istrage) [4].

15. U svojim završnim izvješćima o tim istragama od 30. svibnja (OF/2015/0124/B5) i 16. rujna 2016. (OF/2015/0125/B5) OLAF je utvrdio da su bila osnovana dva zločinačka udruženja te se sumnja da su velike količine dokumenata bile krivotvorene s ciljem nezakonitog pribavljanja sredstava Unije.

16. Osim toga, OLAF je Europskoj komisiji preporučio da zahtijeva povrat tih iznosa; rumunjskoj upravi za borbu protiv korupcije preporučio je pokretanje kaznenih istraga zbog povreda financijskih interesa Unije.

17. OLAF je okružno tijelo Teleormana smatrao „umiješanom osobom" u prethodne istrage u smislu članka 2. točke 5. Uredbe br. 883/2013. Međutim, žalitelj, Liviu Dragnea, koji je u vrijeme provođenja istrage o činjenicama bio predsjednik tog tijela, nije bio klasificiran kao „umiješana osoba".

18. Dana 13. studenoga 2017. rumunjska uprava za borbu protiv korupcije objavila je pokretanje kaznenog postupka protiv žalitelja zbog prijevare u vezi sa sredstvima Unije, osnivanja zločinačkog udruženja i zloporabe položaja i ovlasti.

[4] Vidjeti u tom pogledu i u pogledu sljedećih točaka točku 1. i sljedeće točke pobijanog rješenja (vidjeti u nastavku bilješku 6. ovog mišljenja).

19. Istoga je dana i OLAF objavio priopćenje za medije kojim je najavio pokretanje nacionalnog kaznenog postupka protiv žalitelja. Pritom je OLAF žalitelja poimence naveo i naglasio značenje svojih prethodnih istraga za kazneni postupak koji su pokrenula nacionalna tijela:

„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. Dana 1. lipnja 2018. žalitelj je OLAF-u uputio dopis u kojem je kritizirao OLAF-ov način postupanja u okviru prethodnih istraga kao i zaključke navedene u završnim izvješćima. U nekim dijelovima je iscrpno komentirao i pojedine točke tog izvješća.

21. Dopisom od 10. srpnja 2018. OLAF je odbio razmotriti te navode kao i komentirati svoja završna izvješća. Pritom je uputio na svoja opća postupovna pravila, sudsku praksu Općeg suda o pravnoj naravi završnih izvješća, podjeli nadležnosti između OLAF-a i nacionalnih tijela kao i na njihove istrage koje su u tijeku.

22. Dana 22. kolovoza 2018. žalitelj je OLAF-u uputio još jedan dopis. Tim je dopisom proturječio OLAF-ovim navodima iz njegova dopisa od 10. srpnja 2018. Osim toga, ponovno je kritizirao završna izvješća, zakonitost postupanja, točnost zaključaka i OLAF-ovo pravno shvaćanje. On isto tako smatra kako to tijelo nije poštovalo postupovna pravila. Naposljetku je žalitelj od OLAF-a zahtijevao da pokrene istrage u pogledu provođenja prethodnih istraga te mu omogući uvid u više dokumenata sadržanih u spisu koji se na te istrage odnosi.

23. Dopisom od 1. listopada 2018. (u daljnjem tekstu: sporni dopis) OLAF je ponovio svoja stajališta već iznesena u dopisu od 10. srpnja 2018. i odbio tužiteljev zahtjev. U obrazloženju je OLAF, kao prvo, žalitelju priopćio da teme koje je on istaknuo ne opravdavaju otvaranje istrage u pogledu provođenja prethodnih istraga. Kao drugo, OLAF navodi da žalitelj u tim istragama nije bio umiješana osoba. Stoga se na njega ne primjenjuju člankom 9. stavkom 4. Uredbe br. 883/2013 predviđena postupovna prava. OLAF je odbio dati pristup zatraženim dokumentima.

B. Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

24. Podneskom od 11. prosinca 2018. žalitelj je protiv spornog dopisa Općem sudu podnio tužbu za poništenje. Osim toga, zahtijevao je da Opći sud naloži Komisiji da mu podnese dokumente već zatražene u postupku pred OLAF-om.

25. Podneskom od 6. ožujka 2019. Komisija je podnijela prigovor nedopuštenosti u skladu s člankom 130. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda i zatražila da se tužba odbije kao nedopuštena.

[5] OLAF PRESS RELEASE br. 16/2017

26. Podneskom od 18. travnja 2019. žalitelj je zatražio da Opći sud odbije prigovor nedopuštenosti, ispita meritum tužbe i odobri mu pristup traženim dokumentima.

27. Rješenjem od 12. svibnja 2020., Dragnea/Komisija (u daljnjem tekstu: pobijano rješenje) [6] Opći je sud prihvatio Komisijin prigovor nedopuštenosti, odbio tužbu kao nedopuštenu i donio odluku kojom se žalitelju nalaže snošenje troškova.

28. Premda su žaliteljevi zahtjevi u prvom stupnju formalno bili usmjereni na utvrđenje, Opći je sud tužbu u cijelosti protumačio kao tužbu za poništenje spornog dopisa kojim je OLAF odbio žaliteljeve zahtjeve za provedbu istrage o provođenju prethodnih istraga, s jedne strane, i pristupu dokumentima, s druge strane [7]. Nakon Komisijina prigovora nedopuštenosti, Opći je sud najprije ispitao dopuštenost tužbe u pogledu OLAF-ova odbijanja da provede istragu o provođenju prethodnih istraga [8]. Potom je ispitao dopuštenost tužbe u pogledu odbijanja pristupa traženim dokumentima [9]. Naposljetku je Opći sud oba tužbena zahtjeva proglasio nedopuštenima.

IV. Žalbeni postupak i zahtjevi stranaka

29. Podneskom od 30. srpnja 2020. žalitelj je podnio žalbu protiv pobijanog rješenja. On od Općeg suda zahtijeva da ukine pobijano rješenje, njegovu prvostupanjsku tužbu proglasi dopuštenom i utvrdi da je Komisija povrijedila

– članak 9. stavke 1., 2. i 4. Uredbe br. 883/2013 kao i njegova prava obrane, pravo na saslušanje i pretpostavku nedužnosti;

– opće načelo prava Unije koje se odnosi na dobru upravu;

– njegova prava jer je odbila zahtjev za pristup dokumentima.

30. Nadalje, žalitelj zahtijeva da Opći sud naloži mjere izvođenja dokaza i naloži Komisiji da tijekom postupka podnese dokumente navedene u žalbi. Naposljetku, žalitelj traži donošenje odluke kojom se Komisiji nalaže snošenje troškova.

31. Komisija zahtijeva da Opći sud žalbu odbije kao neosnovanu, odbije zahtjev za nalaganje mjera za izvođenje dokaza i donese odluku kojom se žalitelju nalaže snošenje troškova.

V. Ocjena

A. Žalba

32. Svojim žalbenim razlozima žalitelj osporava utvrđenja Općeg suda koja se odnose na nedopuštenost njegove tužbe u pogledu OLAF-ova odbijanja da provede istragu o provođenju prethodnih istraga (1.) i utvrđenja Općeg suda o nedopuštenosti njegove tužbe u pogledu odbijanja pristupa traženim dokumentima (2.).

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

[7] Točke 14. do 21. pobijanog rješenja

[8] Točke 25. do 55. pobijanog rješenja

[9] Točke 56. do70. pobijanog rješenja

1. Dopuštenost tužbe s obzirom na OLAF-ovo odbijanje da provede istragu o provođenju dosadašnjih istraga (prvi žalbeni razlog)

33. Opći je sud prvostupanjski tužbeni zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da provede istragu o provođenju prethodnih istraga smatrao nedopuštenim iz triju razloga: prvo, zato što Uredba br. 883/2013 fizičkim i pravnim osobama ne daje pravo da od OLAF-a zahtijevaju pokretanje istrage tako da odbijanje odgovarajućeg zahtjeva ne stvara nikakve pravne učinke i stoga ono nije akt koji se može pobijati [10]; drugo, zato što OLAF-ova završna izvješća nisu akti koji se mogu pobijati, nego samo preporuke ili mišljenja tako da se odbijanje nekog zahtjeva za izmjenu takvog izvješća isto tako ne može pobijati [11]; i treće, zato što bi proglašenje spornog zahtjeva dopuštenim u svakom slučaju bilo jednako zaobilaženju roka za podnošenje tužbe jer je tužba u prvostupanjskom postupku podnesena nakon isteka roka za pobijanje tih izvješća [12].

34. Prema navodima žalitelja, utvrđenje Općeg suda, prema kojem je njegov zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da provede istragu o provođenju prethodnih istraga bio nedopušten, s jedne strane, počiva na pogrešnoj pretpostavci da on nije „umiješana osoba" u te istrage, i, s druge strane, na pogrešnoj pretpostavci da OLAF-ova izvješća nisu značajno utjecala na nacionalne kaznene postupke koji su potom uslijedili. Prema njegovu je mišljenju situacija upravo suprotna. Stoga on smatra da se protivi načelu djelotvorne pravne zaštite ako bi se OLAF-ove nezakonite istražne radnje i povrede postupka mogle isticati samo u okviru tužbe za naknadu štete, a ne i u okviru tužbe za poništenje.

35. Iz te argumentacije proizlazi da je žaliteljeva kritika usredotočena na izjavu kojom je Opći sud, pozivajući se na svoju ustaljenu sudsku praksu, utvrdio da izvješća koja OLAF sastavi po završetku svojih istraga nisu akti koji se u skladu s člankom 263. UFEU-a mogu pobijati jer oni predstavljaju samo preporuke ili mišljenja koji ne proizvode obvezujuće pravne učinke [13].

36. Koliko je razvidno, Sud se u tom smislu do sada još nije bavio pitanjem pobojnosti tih izvješća, nego je samo odlučio da OLAF-ov prijenos informacija nacionalnim tijelima nije akt koji se može pobijati [14].

37. Međutim, u okviru predmetnog postupka nije potrebno daljnje razmatranje pitanja pobojnosti OLAF-ovih završnih izvješća. Štoviše, u svrhu ovog postupka nije potrebno odgovoriti na pitanje treba li nastaviti sa sudskom praksom Općeg suda koja se na to odnosi. Naime, čak i kada bi u slučaju OLAF-ovih završnih izvješća i bila riječ o aktima koji se mogu pobijati, tužbeni zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da provede istragu o provođenju prethodnih istraga o kojem je riječ u ovom predmetu ne bi bio dopušten.

[10] Točke 31. do 36. pobijanog rješenja

[11] Točke 39. do 41. pobijanog rješenja

[12] Točke 43. do 46. pobijanog rješenja

[13] Vidjeti, osim točki 40. i 41. pobijanog rješenja, rješenja Općeg suda od 13. srpnja 2004., Comunidad Autónoma de Andalucía/Komisija (T-29/03, EU:T:2004:235, t. 32. do 40.), od 21. lipnja 2017., Inox Mare/Komisija (T-289/16, EU:T:2017:414, t. 14. i sljedeće) i od 12. srpnja 2018., TE/Komisija (T-392/17, neobjavljeno, EU:T:2018:459, t. 22. do 25.) kao i presudu Općeg suda od 23. svibnja 2019., Remag Metallhandel i Jaschinsky/Komisija (T-631/16, neobjavljena, EU:T:2019:352, t. 48. i 49.).

[14] Rješenje predsjednika Suda od 19. travnja 2005., Tillack/Komisija (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, t. 34.)

38. Naime, kako je to Opći sud u pobijanom rješenju objasnio, ne dovodeći pritom u pitanje svoja utvrđenja u okviru predmetnog žalbenog postupka koja se na to odnose, žalitelj nije pravodobno pobijao završna izvješća o prethodnim istragama. S tim u skladu je rok za podnošenje tužbe protiv tih izvješća za žalitelja istekao 12. kolovoza 2018. Međutim, tužba u prvostupanjskom postupku podnesena je tek 11. prosinca 2018. [15].

39. Zapravo se tužbom u prvostupanjskom postupku formalno nisu osporavala sama završna izvješća o prethodnim istragama, nego OLAF-ov sporni dopis od 1. listopada 2018. kojim je OLAF odbio žaliteljev zahtjev za pokretanje istrage o provođenju prethodnih istraga.

40. Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi tužba nije dopuštena ako je podnesena protiv akta kojim se samo potvrđuje prethodni akt koji se nije pobijao u propisanom roku [16]. Treba smatrati da je riječ o aktu kojim se prethodni akt samo potvrđuje i ako u odnosu na njega ne sadržava nikakav novi element i nije mu prethodilo ponovno ispitivanje situacije osobe na koju se taj prethodni akt odnosi [17]. Akt kojim se odgovara na zahtjev kojim se od tijela traži preispitivanje ranijeg akta treba smatrati samo potvrđujućim ako se zahtjev ne temelji na novim i bitnim činjenicama te tijelo ne donosi odluku u pogledu takvih činjenica [18]. S tim u skladu, ako je tužitelj propustio rok za podnošenje pravnog sredstva protiv akta, on ne može postići da taj rok ponovno počne teći na način da od dotične institucije zatraži da poništi prvi akt i protiv odbijanja, kojim se potvrđuje raniji akt, podnese tužbu [19].

41. Upravo je takva situacija u ovom predmetu. Naime, pod krinkom podnošenja zahtjeva za pokretanje istrage žaliteljeva je namjera zapravo bila da navede OLAF da preispita završna izvješća o prethodnim istragama.

42. Naime, u slučaju žaliteljeva zahtjeva za pokretanje istrage uopće nije riječ o zahtjevu da OLAF pokrene istrage o nepravilnostima u Uniji, državama članicama ili drugdje u svrhu zaštite financijskih interesa Unije u smislu Uredbe br. 883/2013. Naprotiv, riječ je o zahtjevu za pokretanje istrage o postupanju samog OLAF-a u dvama postupcima koji su zaključeni završnim izvješćima [20].

43. U pogledu merituma, žalitelj se u svojim dopisima OLAF-u ograničio na kritiziranje njegovih zaključaka u završnim izvješćima i postupovnih radnji koje su do tih zaključaka dovele, a da pritom nije iznio nove i bitne činjenice. Osim toga, dopisi kojima OLAF odgovara, a osobito sporni dopis

[15] Tako je Opći sud utvrdio da završna izvješća od 30. svibnja i od 16. rujna 2016. (vidjeti točku 15. ovog mišljenja) nisu bila ni objavljena ni dostavljena žalitelju, ali iz spisa proizlazi da je on najkasnije 1. lipnja 2018. saznao za njih jer je tog dana OLAF-u uputio prvi dopis kojim osporava njihov sadržaj (vidjeti točku 20. ovog mišljenja). Stoga je rok za tužbu u odnosu na ta izvješća počeo teći 2. lipnja 2018. te je istekao 12. kolovoza 2018. (vidjeti točke 43. do 46. pobijanog rješenja).

[16] Vidjeti presude od 15. prosinca 1988., Irish Cement/Komisija (166/86 i 220/86, EU:C:1988:549, t. 16.), od 9. prosinca 2004., Komisija/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, t. 39.) kao i od 31. svibnja 2017., DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, Rn. 35); vidjeti i presudu Općeg suda od 15. ožujka 1995., COBRECAF i dr./Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, t. 44.).

[17] Presude od 10. prosinca 1980., Grasselli/Komisija (23/80, EU:C:1980:284, t. 18.), od 14. rujna 2006., Komisija/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, t. 46.) i od 31. svibnja 2017., DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, t. 33.)

[18] Vidjeti presude Općeg suda od 15. rujna 2011., CMB i Christof/Komisija (T-407/07, neobjavljena, EU:T:2011:477, t. 91.) i od 26. lipnja 2019., NRW. Bank/CRU (T-466/16, neobjavljena, EU:T:2019:445, t. 69.).

[19] Vidjeti presudu Općeg suda od 15. ožujka 1995., COBRECAF i dr./Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, t. 44.).

[20] U konačnici je to utvrdio i Opći sud u točkama 31. do 36. pobijanog rješenja. Uostalom, utvrđenje Općeg suda navedeno u tim točkama, prema kojem fizičke i pravne osobe u skladu s Uredbom br. 883/2013 nemaju pravo od OLAF-a zahtijevati pokretanje istrage, ne dovodi se u pitanje u okviru predmetnog pravnog sredstva, a nema ni drugog povoda za dvojbe u tom pogledu (vidjeti u tom smislu članak 5. Uredbe br. 883/2013, točku 5. ovog mišljenja).

od 1. listopada 2018. isto tako nisu sadržavali nikakve nove elemente u usporedbi sa završnim izvješćima o prethodnim istragama te im nije prethodilo ni ponovno ispitivanje žaliteljeve situacije ni OLAF-ova odluka u pogledu novih, bitnih činjenica [21].

44. Neovisno o odbijanju zahtjeva za pristup dokumentima koje je u središtu drugog žalbenog razloga i potrebno ga je odvojeno ispitati [22], sporni je dopis time u pogledu završnih izvješća o prethodnim istragama isključivo potvrđujući akt. Stoga nije potrebno odgovoriti na pitanje jesu li se ta izvješća mogla pobijati. Naime, čak i kad bi tomu bilo tako, ta tužba u pogledu odbijanja OLAF-a da provede istragu o prethodnim istragama ne bi bila dopuštena.

45. Sudska praksa o potvrđujućim aktima ponajprije se odnosi na slučajeve u kojima je prvi akt, koji se potvrđuje drugim aktom, akt koji se može pobijati [23], što je isto tako povezano s razmatranjima o pravnoj zaštiti [24]. Naime, ako umiješana osoba nije mogla uočiti da akt za nju proizvodi pravne učinke, naravno da joj se ne može prigovarati što ga nije pravodobno pobijala. Međutim, predmetna situacija nije takva.

46. U ovom je predmetu, naime, sporno i nije konačno odlučeno o tome jesu li OLAF-ova završna izvješća akti koji se mogu pobijati. Međutim, žalitelju, koji u ovom predmetu upravo to zastupa, moralo je biti jasno da je on, ako je želio dovesti u pitanje OLAF-ove zaključke u tim izvješćima u okviru tužbe za poništenje, to svakako mogao učiniti samo u okviru tužbe protiv samih tih izvješća ili barem u roku za pobijanje tih izvješća.

47. Isto tako ni okolnost, da je žalitelj u svojem zahtjevu za pokretanje istrage o prethodnim istragama posebno istaknuo navodnu nezakonitost OLAF-ovih postupovnih radnji, ne mijenja ništa u pogledu činjenice da je taj zahtjev u biti samo kritika završnih izvješća o tim istragama. Uistinu, ideja da se inicira istraga o provođenju prethodnih OLAF-ovih istraga nije sasvim neshvatljiva. To se vidi iz institucije nadzornika postupovnih jamstava neovisnog o OLAF-u koja je nedavno, i time nakon razdoblja relevantnog u ovom predmetu, uvedena Uredbom 2020/2223 o izmjeni Uredbe br. 883/2013, kao i mogućnosti da se tom nadzorniku podnesu pritužbe koje se odnose na OLAF-ove povrede tih jamstava [25].

48. Čak i ako bi taj postupak bio relevantan u ovom predmetu, optužbe poput žaliteljevih trebale bi se smatrati optužbama protiv izvješća kojim se završava postupak.

21 Vidjeti točke 20. do 23. ovog mišljenja.

22 Vidjeti u nastavku točke 54. i sljedeće ovog mišljenja.

23 Vidjeti primjerice presude od 15. prosinca 1988., Irish Cement/Komisija (166/86 i 220/86, EU:C:1988:549, t. 11. i 16.), od 25. svibnja 1993., Foyer Culturel du Sart-Tilman/Komisija (C-199/91, EU:C:1993:205, t. 19. do 24.), od 9. prosinca 2004., Komisija/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, t. 40., 45. i 47.) i od 31. svibnja 2017., DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, t. 31. i 36.).

24 Vidjeti u tom smislu presudu od 9. prosinca 2004., Komisija/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, t. 40., 45. i 47.) kao i presudu Općeg suda od 15. ožujka 1995., COBRECAF i dr./Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, t. 44.).

25 Vidjeti uvodne izjave 32. i 33. kao i članak 1. točku 9. Uredbe 2020/2223 (vidjeti bilješku 2. ovog mišljenja), odnosno članke 9.a i 9.b Uredbe br. 883/2013, kako je izmijenjena Uredbom 2020/2223. Vidjeti u tom kontekstu još tijekom važenja izvorne verzije Uredbe br. 883/2013 člankom 15. uspostavljeni nadzorni odbor koji redovito nadzire OLAF-ovu istražnu funkciju, osobito u pogledu primjene postupovnih jamstava. To se odvija, međutim, na vlastitu inicijativu, na zahtjev glavnog direktora ili na zahtjev institucije, tijela, ureda ili agencije.

49. S jedne je strane, naime, cilj novo uvedenog nadzora postupovnih jamstava putem nadzornika je jamstvo poštovanja postupovnih prava u postupku koji je u tijeku, odnosno u trenutku u kojem se povrede još mogu otkloniti, međutim, najkasnije u roku od mjesec nakon zaključenja istrage [26]. S druge strane, mehanizmom za podnošenje pritužbi pred nadzornikom izričito se ne dovode u pitanje pravna sredstva dostupna u skladu s Ugovorima [27].

50. Međutim, u okviru pravnih sredstava predviđenih Ugovorima, OLAF-ove postupovne radnje trebale bi se, barem nakon što završna izvješća budu sastavljena, po svoj prilici smatrati samo pripremnim mjerama koje bi trebalo osporavati u okviru tužbe protiv tih izvješća [28]. Ako se završna izvješća ne smatraju aktima koji se mogu pobijati, što u ovom predmetu nije potrebno ispitivati, ti bi se OLAF-ovi akti mogli sudski preispitivati u okviru tužbe za naknadu štete [29].

51. Iz svega navedenog proizlazi da je Opći sud bio u pravu sa svojim utvrđenjem prema kojem bi proglašenje tužbe u pogledu OLAF-ova odbijanja da provede istragu o provođenju prethodnih istraga dopuštenom dovelo do zaobilaženja roka za podnošenje tužbe protiv završnih izvješća [30]. OLAF-ovim spornim dopisom nije se mogao uspostaviti novi rok za podnošenje tužbe jer je to u svakom slučaju bio akt koji je u odnosu na završna izvješća bio samo potvrđujuće prirode.

52. Činjenica da se Opći sud nije izričito pozvao na sudsku praksu o potvrđujućim pravnim aktima i nije ispitao potvrđujuću prirodu spornog dopisa u pogledu završnih izvješća ne sprječava Sud u tome da to utvrdi. S jedne strane, prethodno navedeno utvrđenje Općeg suda implicitno se i nužno temelji na pretpostavci da je sporni dopis u pogledu završnih izvješća samo potvrđujuće prirode. S druge strane, Sud je obvezan pretpostavke za dopuštenost tužbe pred Općim sudom ispitati po službenoj dužnosti [31]. Stoga Sud može sam ispitati potvrđujuću prirodu spornog dopisa u pogledu završnih izvješća, osobito zbog toga što su se stranke pred Općim sudom i u predmetnom postupku dostatno mogle očitovati o sadržaju tih dokumenata.

53. Stoga prvi žalbeni razlog treba odbiti, a da pritom nije potrebno ispitati meritum žaliteljeve argumentacije u pogledu mogućnosti pobijanja OLAF-ovih završnih izvješća. Naime, čak i ako bi utvrđenje Općeg suda da OLAF-ova završna izvješća nisu akti koji se mogu pobijati bilo pravno pogrešno, takva pogreška ni u kojem slučaju ne bi mogla dovesti do ukidanja pobijanog rješenja jer se njegova izreka iz drugih pravnih razloga pokazuje pravilnom [32].

[26] Tako se pritužbe moraju podnijeti u roku od mjesec dana od kada podnositelj sazna relevantne činjenice koje predstavljaju navodnu povredu postupovnih jamstava ili temeljnih prava. U svakom slučaju, podnose se najkasnije mjesec dana nakon zatvaranja istrage. Pritužbe u vezi s ispitivanjima svjedoka ili predajom mišljenja podnose se prije isteka rokova koji se u tu svrhu priznaju umiješanim osobama (vidjeti članak 9.b stavak 2. Uredbe br. 883/2013 kako je izmijenjena Uredbom 2020/2223).

[27] Vidjeti članak 9.b stavak 8. Uredbe br. 883/2013, kako je izmijenjena Uredbom 2020/2223.

[28] Vidjeti u tom pogledu presude od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, t. 10.), od 18. ožujka 1997., Guérin automobiles/Komisija (C-282/95 P, EU:C:1997:159, t. 34.) i od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 52.).

[29] Vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257, t. 90.).

[30] Vidjeti točku 43. pobijanog rješenja kao i točku 33. ovog mišljenja.

[31] Rješenje od 15. veljače 2012., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-208/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:76, t. 34. i navedena sudska praksa)

[32] Vidjeti presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, t. 47. do 49.) i od 29. ožujka 2011., ThyssenKrupp Nirosta/Komisija (C-352/09 P, EU:C:2011:191, t. 136.).

2. Dopuštenost tužbe u pogledu odbijanja zahtjeva za pristup dokumentima (drugi žalbeni razlog)

54. Opći sud je dopuštenost prvostupanjskog tužbenog zahtjeva za poništenje OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup dokumentima navedenima u njegovu dopisu od 22. kolovoza 2018.[33] ispitao isključivo u pogledu Uredbe br. 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (o tome u nastavku, odjeljak b). Međutim, postavlja se pitanje nije li isto tako trebalo ispitati je li predmetni zahtjev bio dopušten s aspekta prava na pristup spisu osobe umiješane u OLAF-ove istrage (o tom pogledu vidjeti najprije odjeljak a).

a) Pravo na pristup spisu

55. Iznenađujuće je obrazloženje kojim je Opći sud žaliteljev prvostupanjski zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da mu odobri pristup traženim dokumentima proglasio nedopuštenim.

56. Tako je Opći sud u skladu s Komisijinom argumentacijom utvrdio da je OLAF žaliteljev zahtjev za pristup traženim dokumentima protumačio i tretirao kao zahtjev za pristup spisu koji je podnijela osoba koja se smatra umiješanom u istrage, a ne kao zahtjev za javni pristup dokumentima u skladu s Uredbom br. 1049/2001.

57. S tim u skladu Opći sud dopuštenost tužbe protiv odluke o odbijanju pristupa traženim dokumentima ni na koji način više nije ispitivao s aspekta prava na pristup spisu osobe umiješane u istrage u skladu s Uredbom br. 883/2013. Naprotiv, taj se sud usredotočio isključivo na pitanje dopuštenosti s obzirom na Uredbu br. 1049/2001.

58. Pritom je došao do zaključka da je tužba u pogledu odbijanja pristupa dokumentima nedopuštena jer žalitelj, nakon što je OLAF odbio njegov početni zahtjev, nije više postavio ponovni zahtjev u smislu članka 7. stavka 2. te uredbe te se OLAF-ovo odbijanje ne smatra konačnim negativnim odgovorom u smislu članaka 7. i 8. te uredbe. Opći je sud odbio žaliteljevu argumentaciju da ga OLAF nije izvijestio o njegovu pravu da postavi takav ponovni zahtjev. Taj sud smatra da se OLAF-u ne može prigovoriti da je propustio dati tu obavijest jer je on žaliteljev zahtjev protumačio kao zahtjev za pristup spisu koji je podnijela osoba koja se smatrala umiješanom u istrage, a ne kao zahtjev za pristup dokumentima u skladu s Uredbom br. 1049/2001[34].

59. Opći sud nije objasnio, a nije ni razvidno, zašto nije ispitao činjenicu je li tužba protiv OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup traženim dokumentima bila dopuštena kao tužba protiv odbijanja zahtjeva za pristup spisu. To začuđuje tim više što se glavni Komisijin argument za nedopuštenost prvostupanjske tužbe u pogledu Uredbe br. 1049/2001 sastojao upravo u navodu da je OLAF bio ovlašten zahtjev za pristup tim dokumentima smatrati zahtjevom za pristup spisu osobe koja se smatrala umiješanom u istragu. Opći je sud tu argumentaciju usvojio. Stoga bi bilo jedino logično da se prvostupanjska tužba protiv OLAF-ova odbijanja ispita i s obzirom na pravo na pristup spisu.

60. Svakako je točno da se žalitelj u svojoj tužbi u prvostupanjskom postupku formalno pozivao samo na povredu prava pristupa dokumentima iz članka 42. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i Uredbe br. 1049/2001[35]. Sadržajno, međutim, iz njegove argumentacije proizlazi da je

[33] Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

[34] Vidjeti točke 63. do 70. pobijanog rješenja.

[35] Vidjeti točku 20. pobijanog rješenja.

on iznio pritužbu i u pogledu toga da mu je OLAF odbio pristup spisu o istrazi jer ga pogrešno nije smatrao umiješanom osobom. Tako je žalitelj u svojoj tužbi u prvostupanjskom postupku, među ostalim, naveo da osoba mora imati pristup spisu postupka koji se na nju izravno odnosi. On u okviru svojih prava obrane ima pravo na pristup dokumentima iz istražnih spisa kojima se izravno zadiralo u njegova prava. On osobito smatra da mu se mora omogućiti pristup svakoj odluci koja se odnosi na njegovu ulogu u svojstvu predsjednika okružnog tijela Teleormana. Osim toga, on smatra da sva korespondencija između OLAF-a i rumunjske uprave za borbu protiv korupcije, koja se na njega odnosi, ima odlučujući utjecaj na njegova prava.

61. Ta argumentacija implicira da žalitelj OLAF-ovo odbijanje da mu odobri pristup traženim dokumentima nije osporavao samo u pogledu Uredbe br. 1049/2001, nego i u pogledu svojega prava na pristup spisu u svojstvu osobe umiješane u istragu u okviru Uredbe br. 883/2013 [36]. Naime, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001 podnositelj zahtjeva nije dužan navesti razloge za podnošenje zahtjeva. Suprotno tomu, žalitelj je svoj zahtjev obrazložio svojom umiješanošću i svojim pravima obrane. Međutim, pravo pristupa spisu predstavlja upravo nužnu nadopunu djelotvornog ostvarivanja prava obrane osobe na koju se odnose mjere [37]. Stoga nije bitna okolnost da se žalitelj pritom nije eksplicitno pozivao na svoja prava obrane ili članak 41. Povelje o temeljnim pravima. Naime, na Općem je sudu da u skladu s načelom *iura novit curia* pravno kvalificira činjenice i argumente koje mu stranke iznesu [38].

62. Pretpostavke dopuštenosti tužbe Opći sud mora, osim toga, ispitati po službenoj dužnosti [39]. U tom je smislu Opći sud u predmetnom slučaju, barem s obzirom na pravo svake osobe na pristup spisu koji se na nju odnosi, morao ispitati je li bila dopuštena tužba protiv OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup traženim dokumentima. To je tim više slučaj jer obrazloženje na temelju kojeg je Opći sud tužbu zbog odbijanja pristupa dokumentima smatrao nedopuštenom, točnije zbog nepostojanja ponovnog zahtjeva kao i konačnog negativnog odgovora u smislu Uredbe br. 1049/2001, u pogledu prava na pristup spisu u skladu s člankom 41. Povelje o temeljnim pravima nije relevantno.

63. Pobijano rješenje stoga sadržava nedostatak u obrazloženju.

64. Sud može u žalbenom postupku utvrditi nedostatak u obrazloženju po službenoj dužnosti [40]. Tim više ako se ono odnosi na pretpostavke dopuštenosti tužbe pred Sudom koje Sud eventualno mora ispitati i po službenoj dužnosti [41].

65. Osim toga, iz žaliteljevih navoda u predmetnom postupku proizlazi da se on, iako implicitno, poziva na povredu svojeg prava na pristup spisu u svojstvu umiješane osobe u istragu u okviru Uredbe br. 883/2013. Točno je da on svoj drugi žalbeni razlog formalno temelji na povredi Uredbe br. 1049/2001, što je zasigurno i posljedica usredotočenosti Općeg suda na tu uredbu. U meritumu on, međutim, ističe da je pristup dokumentima koji su korišteni u okviru istraga pitanje prava obrane jer su se te istrage nedvojbeno odnosile na njega te su čak uglavnom bile i usmjerene prema njemu.

[36] Vidjeti o mogućnosti implicitnih tužbenih razloga presudu od 11. ožujka 2020., Komisija/Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, t. 66. i navedena sudska praksa).

[37] Vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., UBS Europe i dr. (C-358/16, EU:C:2018:715, t. 61. i navedena sudska praksa).

[38] Vidjeti u tom smislu presudu od 20. siječnja 2021., Komisija/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, t. 54.).

[39] Vidjeti presudu od 29. travnja 2004., Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240, t. 35.).

[40] Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., EUIPO/European Dynamics Luxembourg i dr. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, t. 36. i navedena sudska praksa).

[41] Vidjeti rješenje od 5. rujna 2013., ClientEarth/Vijeće (C-573/11 P, neobjavljeno, EU:C:2013:564, t. 20.).

66. Stoga se pobijano rješenje u tom smislu treba ukinuti jer je Opći sud odbio tužbu protiv odluke o odbijanju pristupa traženim dokumentima, a da nije ispitao je li ta tužba bila dopuštena s obzirom na pravo umiješane osobe na pristup spisu.

b) Uredba br. 1049/2001

67. Što se tiče Uredbe br. 1049/2001, Opći je sud prvostupanjsku tužbu zbog OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup traženim dokumentima, kao što je već spomenuto, smatrao nedopuštenom. Pobijano OLAF-o odbijanje iz spornog dopisa od 1. listopada 2018.[42] ne može se smatrati konačnim odbijanjem zahtjeva za pristup dokumentima u skladu s člancima 7. i 8. te uredbe[43].

68. S jedne se strane žalitelj u svojem dopisu od 22. kolovoza 2018.[44] oslanjao isključivo na Uredbu br. 883/2013 te se njegov zahtjev odnosio na dokumente povezane s OLAF-ovim istragama u koje je on navodno bio umiješan.

69. S druge strane, on OLAF-u nije podnio ponovni zahtjev za pristup dokumentima u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001. Suprotno žaliteljevim navodima, OLAF-u se u tom smislu ne može prigovoriti da ga u skladu sa stavkom 1. tog članka nije izvijestio o njegovu pravu da podnese takav drugi zahtjev. Točnije, OLAF je bio ovlašten njegov zahtjev smatrati zahtjevom za pristup spisima koji se odnose na postupak, a ne početnim zahtjevom u smislu članaka 6. i 7. Uredbe br. 1049/2001.

70. Žalitelj smatra da pravno tumačenje Općeg suda nije u skladu s Uredbom br. 1049/2001. Člankom 6. te uredbe ne nameću se daljnji uvjeti u pogledu zahtjeva za pristup dokumentima osim potrebe da se taj zahtjev podnese na jednom od jezika Unije i da je dovoljno određen da se dotičnoj instituciji omogući identifikacija dokumenta. Te su pretpostavke ispunjene njegovim zahtjevom u dopisu od 22. kolovoza 2018. Stoga je OLAF, prema njegovu mišljenju, u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 1049/2001 bio obvezan izvijestiti ga o njegovu pravu da u skladu sa stavkom 2. tog članka podnese ponovni zahtjev, što on nije učinio. Stoga se odbijanje njegova zahtjeva spornim dopisom mora smatrati konačnim negativnim odgovorom protiv kojeg se može podnijeti tužba na poništenje.

71. Ta je argumentacija osnovana.

72. Tako je točno da se postupak pristupa Komisijinim dokumentima odvija u dvama stupnjevima. Odgovor na početni zahtjev u smislu članka 7. stavka 1. Uredbe br. 1049/2001 stoga u osnovi predstavlja tek prvo zauzimanje stajališta koje u načelu nije podložno tužbi[45]. Međutim, iznimno, ako Komisija takvim odgovorom konačno utvrdi svoje stajalište, taj odgovor može biti izravno predmet tužbe za poništenje[46].

[42] Vidjeti točku 23. ovog mišljenja.

[43] Vidjeti točke 57. i 58. ovog mišljenja kao i točke 63. do 70. pobijanog rješenja.

[44] Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

[45] Rješenje od 15. veljače 2012., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-208/11 P, neobjavljeno, EU:C:2012:76, t. 30.) i presuda od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 36.)

[46] Vidjeti u tom smislu presudu od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 58. do 62.) i presudu od 2. listopada 2014., Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, t. 36.).

73. Suprotno stajalištu koje je Opći sud iznio u točki 69. pobijanog rješenja, iz okolnosti predmetnog postupka upravo proizlazi da se OLAF-ov odgovor iz spornog dopisa u odnosu na zahtjev za pristup dokumentima trebalo smatrati konačnim. To se pitanje, uostalom, ne odnosi na ocjenu činjenica koju je izvršio Opći sud, kako to navodi Komisija, nego na njihovu pravnu kvalifikaciju koja se u žalbenom postupku može preispitati [47].

74. Prema sudskoj praksi, dvostupanjski postupak uspostavljen Uredbom br. 1049/2001 trebao bi Komisiji omogućiti brzo donošenje odluka o pristupu dokumentima i po potrebi ponovno preispitivanje negativnih odluka. Time bi se osobito trebalo izbjeći kasnije sporove [48]. Međutim, takav dvostupanjski postupak ima smisla samo ako Komisija nakon prve negativne odluke uistinu želi ostaviti otvorenom mogućnost promjene te odluke. Tu volju ona izražava na način da podnositelja zahtjeva izvijesti o njegovu pravu na podnošenje ponovnog zahtjeva u skladu s člankom 7. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001. S tim u skladu je Opći sud u ranijim odlukama već presudio da je tužba zbog odbijanja početnog zahtjeva za pristup dokumentima dopuštena ako je takva obavijest izostala [49]. Naime, upravo se time izražava da je odbijanje bilo konačno.

75. Pritom nije relevantna okolnost da se nedostatak upućivanja na mogućnost podnošenja ponovnog zahtjeva prema analizi Općeg suda u ovom predmetu objašnjava time da OLAF predmetni zahtjev nije shvatio kao zahtjev za pristup spisu.

76. Naime, kao što žalitelj točno navodi, Uredbom br. 1049/2001 ne nameću se nikakvi drugi uvjeti za dopuštenost zahtjeva za pristup dokumentima osim potrebe da je zahtjev na jednom od jezika Unije i da je dovoljno određen da instituciji omogući identifikaciju dokumenta. Stoga nije potrebno da podnositelj zahtjeva svoj zahtjev eksplicitno temelji na Uredbi br. 1049/2001. Naprotiv, institucije Unije na koje se ta uredba odnosi moraju biti svjesne da se pravom Unije uspostavilo opće pravo na pristup dokumentima koje se temelji upravo na pravilima te uredbe. To znači da je svaki zahtjev za pristup dokumentima potencijalno obuhvaćen područjem primjene te uredbe te se njegovo odbijanje treba cijeniti prema razlozima izuzeća koja su njome predviđena. Činjenica da se zahtjev za pristup dokumentima podnosi u kontekstu postupka koji podliježe drugim pravilima, u ovom predmetu Uredbi br. 883/2013, ne isključuje mogućnost da je taj zahtjev unatoč tomu obuhvaćen područjem primjene Uredbe br. 1049/2001 [50].

77. Stoga institucija Unije koja podliježe toj uredbi mora podnositelja zahtjeva uputiti na njegovo pravo da u skladu s člankom 7. stavkom 2. podnese ponovni zahtjev ako i nadalje želi imati otvorenu mogućnost da svoje odbijanje zahtjeva za pristup dokumentima još jednom preispita. U suprotnom, ona mora prihvatiti da se to odbijanje smatra konačnim te izravno podliježe sudskom nadzoru.

78. Ako bi tužba protiv negativnog odgovora i bez takve pouke zbog nedostatka ponovnog zahtjeva bila nedopuštena, to bi, osim toga, čak stvorilo poticaj za zlouporabno propuštanje pouke o pravnom sredstvu. Upravo bi u politički delikatnim slučajevima, kao što je to u ovom predmetu, taj poticaj bio snažno izražen.

47 Presuda od 23. studenoga 2017., Bionorica i Diapharm/Komisija (C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, t. 55.)

48 Presuda od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 53. i 54.)

49 Presude Općeg suda od 9. rujna 2009., Brink's Security Luxembourg/Komisija (T-437/05, EU:T:2009:318, t. 74. i 75.), od 23. siječnja 2017., Justice & Environment/Komisija (T-727/15, neobjavljena, EU:T:2017:18, t. 14.), od 11. prosinca 2018., Arca Capital Bohemia/Komisija (T-440/17, EU:T:2018:898, t. 20.), i od 11. prosinca 2018., Arca Capital Bohemia/Komisija (T-441/17, neobjavljena, EU:T:2018:899, t. 19.)

50 Vidjeti primjerice presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393) i Komisija/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394) kao i od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

79. U predmetnom je slučaju stoga trebalo smatrati da je OLAF svoje odbijajuće stajalište u pogledu žaliteljeva zahtjeva za pristup dokumentima u spornom dopisu konačno utvrdio. Stoga je taj dopis mogao izravno biti predmetom tužbe za poništenje. Opći sud je time počinio pogrešku koja se tiče prava time što je žaliteljev zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da mu odobri pristup određenim dokumentima proglasio nedopuštenim.

3. Međuzaključak

80. Iz svega navedenog slijedi da se pobijano rješenje treba ukinuti u dijelu u kojem je žaliteljeva tužba zbog OLAF-ova odbijanja da mu odobri pristup određenim dokumentima proglašena nedopuštenom. Suprotno tomu, Opći je sud tužbu, u dijelu u kojoj se odnosila na OLAF-ovo odbijanje da provede istragu o provođenju prethodnih istraga s pravom odbio kao nedopuštenu [51].

B. Vraćanje predmeta Općem sudu na odlučivanje

81. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

82. U predmetnom slučaju postavlja se pitanje vraćanja predmeta na odlučivanje Općem sudu samo u pogledu prvostupanjske tužbe za poništenje OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup određenim dokumentima.

83. S tim u vezi stanje predmeta u tom smislu dopušta odluku o sporu jer Sud može sam konačno odlučiti o dopuštenosti tužbe u prvostupanjskom postupku. Naime, iz ispitivanja drugog žalbenog razloga slijedi da je taj zahtjev dopušten.

84. Tako je to ispitivanje pokazalo, s jedne strane, da je OLAF-ovo odbijanje zahtjeva za pristup dokumentima konačan negativni odgovor u skladu s člancima 7. i 8. Uredbe br. 1049/2001 kojim je OLAF svoje stajalište konačno utvrdio i time ono može izravno biti predmet tužbe za poništenje [52].

85. S druge strane, iz tog ispitivanja proizlazi da Opći sud nije ispitao dopuštenost tužbe protiv OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup određenim dokumentima u pogledu prava na pristup spisu osobe umiješane u OLAF-ove istrage [53]. Međutim, nisu razvidni nikakvi razlozi zbog kojih tužba u tom smislu ne bi trebala biti dopuštena.

86. Stoga se žalitelj u svojoj tužbi u prvostupanjskom postupku, iako implicitno, pozivao na pravo na pristup spisu [54].

87. Točno je da odgovor na pitanje, može li žalitelj u okviru prava na pristup spisu dobiti pristup spisima o prethodnim istragama, kao i odgovor na pitanje je li odbijanje pristupa tim spisima za njega uopće proizvodi pravne učinke i time predstavlja akt koji se može pobijati, ne ovisi samo o tome treba li se on smatrati osobom na koje se ti akti odnose, a što je OLAF zanijekao. Ispitivanje

[51] Vidjeti točke 51. do 53. ovog mišljenja.

[52] Vidjeti točke73. do 79. ovog mišljenja.

[53] Vidjeti točku 57. i 59. ovog mišljenja.

[54] Vidjeti točke 60. i 61. ovog mišljenja.

dotične argumentacije stranaka, odnosi se, naime, na utemeljenost tužbe protiv odbijanja zahtjeva za pristup spisu ili je u svakom slučaju tako blisko s time povezano da se na to ne može odgovoriti u okviru ispitivanja dopuštenosti.

88. Dopuštenost tužbe zbog odbijanja pristupa spisu u svakom se slučaju ne može odbiti s argumentom da to predstavlja zaobilaženje roka za podnošenje tužbe protiv završnih izvješća [55] jer se pritom mora ispitati je li se žalitelja u tim izvješćima pogrešno nije smatralo „umiješanom osobom" u smislu članka 2. točke 5. Uredbe br. 883/2013.

89. Neovisno o tome što je mogućnost pobijanja tih izvješća u okviru tužbe za poništenje sporna i nije konačno razjašnjena [56], pravo na pristup spisu osobe koja je (navodno) umiješana u OLAF-ovu istragu mora se, naime, ionako moći ostvarivati neovisno o tomu je li ta osoba (eventualno s uspjehom) pobijala završno izvješće o istrazi. Naime, sasvim je moguće da potreba podnošenja zahtjeva za pristup spisima o OLAF-ovoj istrazi ne nastaje već u trenutku u kojem je ta osoba dobila saznanje o izvješću o istrazi, nego tek kasnije, osobito zbog zaključaka koje nacionalna tijela izvuku iz OLAF-ovih zaključaka, zbog mjera koje su ta tijela poduzela ili u okviru tužbe za naknadu štete.

90. Stoga se žalitelju u okviru ispitivanja njegova prava na pristup spisu ne može prigovoriti da je isključen njegov navod prema kojem ga OLAF pogrešno nije smatrao „umiješanom osobom".

91. Naposljetku, isto se tako ne može smatrati da nije relevantno hoće li se ispitati prvostupanjski zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da podnositelju zahtjeva odobri pristup traženim dokumentima u pogledu Uredbe br. 1049/2001 ili u pogledu prava osobe na pristup spisu postupka koji se na njega odnosi. Naime, ciljevi svake od tih pravnih osnova su različiti. Tako pravo svakog građanina Unije na pristup dokumentima za cilj ima javnosti dodijeliti najšire moguće pravo pristupa dokumentima Unije [57], dok je pravo za pristup spisu dio prava obrane osobe na koju se odnosi neka mjera, i to ne samo tijekom, nego i nakon završetka postupka [58].

92. Stoga je svakako moguće da rezultat ispitivanja pitanja hoće li podnositelj zahtjeva dobiti pristup određenom dokumentu u konačnici može biti različit, ovisno o tome na temelju koje pravne osnove se to pitanje ispituje. Tako je primjerice sasvim moguće zamisliti da izuzeće koje se odnosi na zaštitu svrhe inspekcija, istraga i revizija u skladu s člankom 4. stavkom 2. Uredbe br. 1049/2001 opravdava odbijanje zahtjeva za pristup dokumentima u smislu te uredbe podnositelju zahtjeva koji zatraži pristup spisima koji se na njega odnose i koji s uspjehom istakne svoju umiješanost, ali se to ne može istaknuti. Obratno je moguće zamisliti da osoba koja nije s uspjehom obrazložila da se istraga odnosi na nju putem općeg prava na pristup dokumentima ipak ostvari pristup određenim dokumentima iz spisa o istrazi.

93. Iz svega navedenog slijedi da Sud može odbiti Komisijin prigovor nedopuštenosti u pogledu tužbenog zahtjeva za poništenje OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup određenim dokumentima. U svrhu odlučivanja o osnovanosti tog zahtjeva spor se kako u pogledu prava na pristup spisu tako i u pogledu Uredbe br. 1049/2001 treba vratiti Općem sudu.

[55] Tužba u prvostupanjskom postupku u ovom je predmetu podnesena nakon isteka tog roka, vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

[56] Vidjeti točke 35. i 36. ovog mišljenja.

[57] Vidjeti presudu od 27. veljače 2014., Komisija/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, t. 61. i navedena sudska praksa).

[58] Vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., UBS Europe i dr. (C-358/16, EU:C:2018:715, t. 61. i navedena sudska praksa) kao i moje mišljenje u predmetu UBS Europe i dr. (C-358/16, EU:C:2017:606, t. 80. i navedena sudska praksa).

94. Stoga nije potrebno odlučiti o žaliteljevu zahtjevu koji se odnosi na mjere za izvođenje dokaza [59].

VI. Troškovi

95. U skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima. Članak 138. stavak 3. Poslovnika, koji se na temelju svojeg članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa da, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, svaka stranka snosi vlastite troškove. Međutim, Sud može odlučiti i da jedna stranka osim svojih vlastitih troškova snosi i dio troškova druge stranke u postupku ako se to s obzirom na okolnosti pojedinačnog slučaja čini opravdanim.

96. U ovom se predmetu žalba s jedne strane odbija u dijelu u kojem se tužba odnosi na OLAF-ovo odbijanje da provede istragu o provođenju prethodnih istraga te se pobijano rješenje potvrđuje u dijelu u kojem se taj tužbeni zahtjev njime odbio kao neosnovan.

97. S druge se strane žalba prihvaća u dijelu koji se odnosi na tužbu protiv OLAF-ova odbijanja da žalitelju odobri pristup određenim dokumentima, Komisijin prigovor nedopuštenosti koji je ona podnijela u pogledu tog tužbenog zahtjeva odbija se te se predmet vraća Općem sudu na odlučivanje upravo o tom zahtjevu. Osim toga, prilikom ispitivanja drugog žalbenog razloga ispostavilo se da Komisijino postupanje nije bilo konstruktivno jer je njezin prigovor nedopuštenosti obilježen istom proturječnošću kao i argumentacija Općeg suda [60].

98. S obzirom na te okolnosti, u ovom se slučaju čini opravdanim odlučiti da Komisija snosi kako troškove koji su joj nastali u okviru predmetnog postupka i prvostupanjskog postupka u vezi s prigovorom nedopuštenosti kao i polovinu troškova koji su žalitelju nastali u okviru ovog i prvostupanjskog postupka u vezi s prigovorom nedopuštenosti.

99. Žalitelju treba zauzvrat naložiti snošenje polovine troškova koji su mu nastali u okviru ovog kao i prvostupanjskog postupka u vezi s prigovorom nedopuštenosti.

100. U preostalom dijelu o troškovima treba odlučiti naknadno [61].

VII. Zaključak

101. Na temelju prethodnih razmatranja predlažem Sudu da donese sljedeću odluku:

1. Ukida se rješenje Općeg suda Europske unije od 12. svibnja 2020., Dragnea/Komisija (T-738/18, neobjavljeno, EU:T:2020:208) u dijelu u kojem je u njemu sadržan zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da Liviuu Dragnei odobri pristup određenim dokumentima odbijen kao nedopušten i Liviuu Dragnei se nalaže snošenje troškova.

2. Odbija se prigovor nedopuštenosti koji je Općem sudu podnijela Europska komisija u dijelu u kojem se odnosi na zahtjev za poništenje OLAF-ova odbijanja da Liviuu Dragnei odobri pristup određenim dokumentima.

[59] Vidjeti točku 30. ovog mišljenja.

[60] Vidjeti točke 56. i 59. ovog mišljenja.

[61] Vidjeti u tom smislu presudu od 26. siječnja 2010., Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, t. 69.).

3. Predmet se vraća na odlučivanje Općem sudu Europske unije upravo o tom zahtjevu za poništenje OLAF-ova odbijanja da Liviuu Dragnei odobri pristup određenim dokumentima.

4. Žalba se u preostalom dijelu odbija.

5. Europska komisija snosi troškove koji su joj nastali u okviru ovog postupka i prvostupanjskog postupka u vezi s prigovorom nedopuštenosti kao i polovinu troškova koji su Liviuu Dragneai nastali u okviru ovog i prvostupanjskog postupka u vezi s prigovorom nedopuštenosti.

6. Liviu Dragnea snosi polovinu troškova koji su mu nastali u okviru ovog postupka i prvostupanjskog postupka u vezi s prigovorom nedopuštenosti.

7. U preostalom dijelu o troškovima treba odlučiti naknadno.