Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 15. julija 2021 [1]

Zadeva C-351/20 P

Liviu Dragnea
proti

Evropski komisiji

„Pritožba – Evropski sklad za regionalni razvoj – Romunski operativni regionalni program 2007–2013 – Preiskavi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) – Poročili o preiskavah – Poziv nacionalnemu organu za preprečevanje korupcije, naj začne preiskavo zaradi poneverbe sredstev Unije – Nacionalni preiskovalni postopek – Prošnja za začetek preiskave glede poteka predhodnih preiskav OLAF – Prošnja za vpogled v spis in dostop do dokumentov – Zavrnitev – Ničnostna tožba – Dopustnost“

I. Uvod

1. Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) ima za zaščito finančnih interesov Unije široka preiskovalna pooblastila. Uredba št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF,[2] zato za osebe, ki so preiskovane v taki preiskavi, določa temeljna procesna jamstva. Ta naj zagotovijo varstvo njihovih pravic v okviru preiskovalnih dejavnosti OLAF. Te preiskave se namreč nesporno nanašajo na pravice preiskovanih oseb.

2. Sporno in, kolikor je razvidno, še ne dokončno razjasnjeno je vprašanje, ali in po potrebi v kolikšnem obsegu se lahko končna poročila, ki jih OLAF izda po zaključku svojih preiskav, izpodbijajo pred sodiščema Unije. To vprašanje lahko sicer v okviru obravnavanega pritožbenega postopka nazadnje ostane neodgovorjeno, saj tu ni upoštevno za odločitev. Ne glede na to, ali bi pritožnik pred Splošnim sodiščem lahko izpodbijal poročili OLAF, ki sta zadevni v obravnavanem primeru, bi bila namreč njegova tožba v zvezi s tem prepozna.

[1] Jezik izvirnika: nemščina.

[2] Uredba (EU, EURATOM) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL 2013, L 248, str. 1). Ta uredba je bila po zaključku preiskav, zadevnih v obravnavanem primeru, dvakrat spremenjena, nazadnje z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2223 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. decembra 2020 o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 glede sodelovanja z Evropskim javnim tožilstvom in učinkovitosti preiskav Evropskega urada za boj proti goljufijam (UL 2020, L 437, str. 49). Sprememba, zanimiva za obravnavani postopek, se bo obravnavala v nadaljevanju (glej točke od 47 do 49 teh sklepnih predlogov).

3. Vprašanje, za katero gre v obravnavanem pritožbenem postopku, pa se nanaša na sorodno problematiko dostopa do spisa o preiskavi za osebo, ki sama zase oceni, da se te preiskave nanjo nanašajo, vendar pa je OLAF ni opredelil za preiskovanko v smislu Uredbe št. 883/2013. Tu se postavlja zlasti vprašanje razmerja med pravico do vpogleda v spis na eni strani in pravico do dostopa do dokumentov Komisije v skladu z Uredbo št. 1049/2001 [3] na drugi.

II. Pravni okvir

A. Uredba št. 883/2013

4. Iz člena 1(1) Uredbe št. 883/2013 izhaja, da so preiskovalna pooblastila OLAF namenjena okrepitvi boja proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Evropske unije.

5. V skladu s členom 2, točka 4, Uredbe št. 883/2013 „‚upravne preiskave' (‚preiskave') pomenijo vse inšpekcije, preglede ali druge ukrepe, ki jih izvaja Urad v skladu s členoma 3 in 4, da bi dosegel cilje iz člena 1 in po potrebi ugotovil nepravilnosti v preiskovanih dejavnostih […]".

6. V skladu s členom 2, točka 5, Uredbe št. 883/2013 „preiskovanec" v okviru preiskave OLAF pomeni „osebo ali gospodarski subjekt, osumljen storitve dejanja goljufije, korupcije ali katerega koli drugega nezakonitega dejanja, ki škodi finančnim interesom Unije, in ga [OLAF] zato preiskuje".

7. V členih 3 in 4 Uredbe št. 883/2013 je določeno, da OLAF izvaja zunanje preiskave na kraju samem v državah članicah, pa tudi v tretjih državah in v prostorih mednarodnih organizacij, ter notranje preiskave v institucijah, organih, uradih in agencijah.

8. Člen 5 Uredbe št. 883/2013, naslovljen „Začetek preiskave", v odstavkih 1, 2 in 4 določa:

„1. Generalni direktor lahko začne preiskavo, če obstaja dovolj utemeljen sum, ki lahko temelji tudi na informacijah tretje ali anonimne stranke, o storitvi dejanja goljufije ali korupcije ali katerih koli drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije. Generalni direktor pri odločanju o morebitnem začetku preiskave upošteva prednostne naloge preiskovalne politike ter letni načrt upravljanja Urada, pripravljen v skladu s členom 17(5). Pri tem upošteva tudi potrebo po učinkoviti uporabi virov Urada ter sorazmernosti uporabljenih sredstev. Kar zadeva notranje preiskave, se posebna pozornost nameni izbiri najprimernejše institucije, organa, urada ali agencije za izvajanje preiskav, zlasti z vidika narave dejstev, dejanskega ali možnega finančnega učinka primera, ter verjetnosti nadaljnjega ukrepanja po sodni poti.

2. Odločitev o začetku zunanje preiskave sprejme generalni direktor na lastno pobudo ali na zahtevo zadevne države članice ali katere koli institucije, organa, urada ali agencije Unije.

Odločitev o začetku notranje preiskave sprejme generalni direktor na lastno pobudo ali na zahtevo institucije, organa, urada ali agencije, v kateri se bo preiskava izvajala, ali države članice.

[…]

[3] Uredba (ES) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

4. Urad sprejme odločitev o tem, ali bo začel preiskavo ali ne, v dveh mesecih po prejetju zahteve iz odstavka 2. O odločitvi nemudoma obvesti državo članico, institucijo, organ, urad ali agencijo, ki je vložila zahtevo. Odločitev o tem, da ne bo začel preiskave, mora biti utemeljena. Če se Urad ob izteku dvomesečnega obdobja ni odločil, se šteje, da se je Urad odločil, da preiskave ne bo.

Kadar uradnik, drugi uslužbenec, član institucije ali organa, vodja urada ali agencije ali član osebja v skladu s členom 22a Kadrovskih predpisov Uradu predloži informacije v zvezi z domnevno goljufijo ali nepravilnostjo, Urad navedeno osebo obvesti o odločitvi, ali bo začel preiskavo v zvezi z zadevnimi dejstvi ali ne.“

9. V členu 9 Uredbe št. 883/2013 so našteta procesna jamstva oseb, na katere se nanašajo preiskave OLAF. V odstavku 4 je posebej navedeno, da ima preiskovanec pred pripravo sklepnih ugotovitev, v katerih je naveden po imenu, možnost, da poda pripombe.

10. V skladu s členom 11 Uredbe št. 883/2013, naslovljenim „Poročilo o opravljeni preiskavi in ukrepi, ki jih je treba sprejeti po zaključku preiskave“, se po tem, ko OLAF zaključi preiskavo, pripravi poročilo, v katerem so zlasti navedene izvedene faze postopka, ugotovljena dejstva in njihova predhodna pravna opredelitev ter po potrebi priporočila glede tega, ali bi morale institucije Unije oziroma pristojni organi držav članic ukrepati ali ne.

B. Uredba št. 1049/2001

11. Člen 6 Uredbe št. 1049/2001, naslovljen „Prošnje“, v odstavku 1 določa:

„1. Prošnje za dostop do dokumenta se dajo v kakršni koli pisni obliki, vključno z elektronsko, v enem od jezikov, navedenih v členu 314 Pogodbe ES, in dovolj natančno, da lahko institucija ugotovi, za kateri dokument gre. Prosilec ni dolžan navesti razlogov za prošnjo.“

12. Člen 7 Uredbe št. 1049/2001, naslovljen „Obravnava začetnih prošenj“, v odstavkih 1, 2 in 4 določa:

„1. Prošnja za dostop do dokumenta se obravnava takoj. Prosilcu je poslano potrdilo o prejemu. V 15 delovnih dneh od vpisa prošnje v register institucija odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 10 v tem roku ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za celovito ali delno zavrnitev ter seznani prosilca s pravico do vložitve potrdilne prošnje v skladu z odstavkom 2 tega člena.

2. Pri celoviti ali delni zavrnitvi lahko prosilec v 15 delovnih dneh od prejema odgovora institucije vloži potrdilno prošnjo, v kateri institucijo prosi, da svoje stališče ponovno preuči.

[…]

4. Če institucija ne odgovori v predpisanem roku, ima prosilec pravico do vložitve potrdilne prošnje.“

13. Člen 8 Uredbe št. 1049/2001, naslovljen „Obravnava potrdilnih prošenj“, v odstavkih 1 in 3 določa:

„1. Potrdilna prošnja se obravnava takoj. V 15 delovnih dneh od vpisa take prošnje v register institucija odobri dostop do zahtevanega dokumenta in zagotovi dostop v skladu s členom 10

v tem roku ali pa v pisnem odgovoru navede razloge za celovito ali delno zavrnitev. Pri celoviti ali delni zavrnitvi institucija prosilca seznani s sredstvi, ki jih ima na voljo, kakršna so začetek sodnega postopka proti instituciji in/ali pritožba varuhu človekovih pravic pod pogoji, določenimi v členu 230 oziroma 195 Pogodbe ES.

[…]

3. Če institucija ne odgovori v predpisanem roku, se šteje, da je odgovor negativen, in prosilec ima pravico, da sproži sodni postopek proti instituciji in/ali pošlje pritožbo varuhu človekovih pravic na podlagi ustreznih določb Pogodbe ES.“

III. Ozadje pritožbenega postopka

A. Postopek pred OLAF in sporni dopis

14. OLAF je 10. februarja 2015 začel preiskavi (OF/2015/0124/B5 in OF/2015/0125/B5) v zvezi z očitki goljufije. Preiskavi sta se nanašali na projekta gradnje cest. Projekta je oddal pristojni organ okrožja Teleorman v Romuniji, financiral pa ju je Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR) (v nadaljevanju: predhodni preiskavi). [4]

15. OLAF je v svojih končnih poročilih o teh preiskavah z dne 30. maja (OF/2015/0124/B5) in 16. septembra 2016 (OF/2015/0125/B5) ugotovil, da sta bili ustanovljeni dve kriminalni združbi in da je bilo domnevno ponarejeno veliko število dokumentov, da bi se nezakonito pridobila sredstva Unije.

16. OLAF je poleg tega svetoval Evropski komisiji, naj zahteva vračilo zadevnih zneskov; romunskemu organu za preprečevanje korupcije je svetoval začetek kazenske preiskave zaradi kršitev finančnih interesov Unije.

17. OLAF je pristojni organ okrožja Teleorman opredelil za „preiskovanca“ v predhodnih preiskavah v smislu člena 2, točka 5, Uredbe št. 883/2013. Pritožnik, L. Dragnea, ki je bil v času preiskovanega dejanskega stanja predsednik tega organa, ni bil opredeljen kot „preiskovanec“.

18. Romunski organ za preprečevanje korupcije je 13. novembra 2017 sporočil začetek kazenskega postopka zoper pritožnika zaradi goljufije v zvezi s sredstvi Unije, ustanovitve kriminalne združbe in zlorabe pooblastil.

19. OLAF je istega dne objavil sporočilo za javnost, v katerem je tudi sam sporočil začetek nacionalnega kazenskega postopka zoper pritožnika. Pri tem je OLAF pritožnika navedel poimensko in opozoril na pomen svojih predhodnih preiskav za začetek kazenskega postopka nacionalnih organov:

„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. […]

[4] Glej v zvezi s tem in naslednjimi točkami točko 1 in naslednje izpodbijanega sklepa (opomba 6 teh sklepnih predlogov).

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. Pritožnik je 1. junija 2018 na OLAF naslovil dopis, v katerem je kritiziral ravnanje OLAF v okviru predhodnih preiskav ter ugotovitve končnih poročil. Deloma je podrobno komentiral posamezne točke teh poročil.

21. OLAF je z dopisom z dne 10. julija 2018 sporočil, da dopisa ne bo obravnaval in da ne bo komentiral svojih končnih poročil. Pri tem se je skliceval na svoja splošna postopkovna pravila, sodno prakso Splošnega sodišča glede pravne narave končnih poročil, porazdelitev pristojnosti med OLAF in nacionalnimi organi ter njihove preiskave v teku.

22. Pritožnik je 22. avgusta 2018 OLAF poslal še en dopis. V njem je nasprotoval navedbam OLAF v njegovem dopisu z dne 10. julija 2018. Poleg tega je ponovno kritiziral končni poročili, zakonitost ravnanja, pravilnost ugotovitev in pravno stališče OLAF. Poleg tega naj ta organ ne bi upošteval postopkovnih pravil. Na koncu je pritožnik pozval OLAF, naj začne preiskavo glede poteka predhodnih preiskav in naj mu odobri vpogled v več dokumentov, vsebovanih v spisih teh preiskav.

23. OLAF je v dopisu z dne 1. oktobra 2018 (v nadaljevanju: sporni dopis) ponovil svoje stališče, navedeno že v dopisu z dne 10. julija 2018, in zavrnil prošnji pritožnika. V obrazložitvi mu je po eni strani sporočil, da točke, ki jih je poudaril, ne utemeljujejo začetka preiskave glede poteka predhodnih preiskav. Po drugi strani naj pritožnik v teh preiskavah ne bi bil preiskovanec. Zato naj se zanj ne bi uporabljale procesne pravice, navedene v členu 9(4) Uredbe št. 883/2013. OLAF je zavrnil dostop do zahtevanih dokumentov.

B. Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

24. Pritožnik je z vlogo z dne 11. decembra 2018 na Splošno sodišče vložil ničnostno tožbo zoper sporni dopis. Poleg tega je predlagal, naj Splošno sodišče Komisiji naloži predložitev dokumentov, zahtevanih že v postopku pred OLAF.

25. Komisija je z vlogo z dne 6. marca 2019 vložila ugovor nedopustnosti v skladu s členom 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča in predlagala, naj se tožba zavrže kot nedopustna.

26. Pritožnik je z vlogo z dne 18. aprila 2019 predlagal, naj Splošno sodišče zavrne ugovor nedopustnosti, tožbo vsebinsko obravnava in mu odobri dostop do zahtevanih dokumentov.

27. Splošno sodišče je s sklepom z dne 12. maja 2020, Dragnea/Komisija (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) [6] ugodilo ugovoru Komisije glede nedopustnosti, tožbo zavrglo kot nedopustno in pritožniku naložilo plačilo stroškov.

[5] OLAF PRESS RELEASE No 16/2017.

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

28. Čeprav so se predlogi pritožnika v postopku na prvi stopnji formalno nanašali na ugotovitve, je Splošno sodišče tožbo razumelo tako, kot da je v celoti usmerjena na razglasitev ničnosti spornega dopisa, v katerem je OLAF na eni strani zavrnil prošnjo pritožnika glede izvedbe preiskave o poteku predhodnih preiskav in na drugi strani prošnjo glede dostopa do dokumentov.[7] Splošno sodišče je po ugovoru Komisije glede nedopustnosti najprej preučilo dopustnost tožbe v zvezi z zavrnitvijo OLAF, da izvede preiskavo glede poteka predhodnih preiskav.[8] Nato je preučilo dopustnost tožbe v zvezi z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih dokumentov.[9] Na koncu je oba tožbena predloga štelo za nedopustna.

IV. Pritožbeni postopek in predlogi strank

29. Pritožnik je z vlogo z dne 30. julija 2020 vložil pritožbo zoper izpodbijani sklep. Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razveljavi, njegovo prvostopenjsko tožbo razglasi za dopustno in ugotovi, da je Komisija kršila:

– člene 9(1), 9(2) in 9(4) Uredbe št. 883/2013 ter njegovo pravico do obrambe, njegovo pravico do izjave in domnevo nedolžnosti;

– splošno načelo prava Unije glede dobrega upravljanja;

– njegove pravice z zavrnitvijo prošnje za dostop do dokumentov.

30. Pritožnik tudi predlaga, naj Sodišče odredi izvedbo dokazov in Komisiji naloži, naj v okviru postopka predloži dokumente, naštete v pritožbi. Na koncu še predlaga, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov.

31. Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne kot neutemeljeno, zavrne predlog glede izvedbe dokazov in pritožniku naloži plačilo stroškov.

V. Presoja

A. Pritožba

32. Pritožnik s pritožbenimi razlogi izpodbija tako ugotovitve Splošnega sodišča glede nedopustnosti njegove tožbe v zvezi z zavrnitvijo OLAF, da izvede preiskavo glede poteka predhodnih preiskav (razdelek 1), kot tudi ugotovitve Splošnega sodišča glede nedopustnosti njegove tožbe v zvezi z zavrnitvijo dostopa do zahtevanih dokumentov (razdelek 2).

1. Dopustnost tožbe v zvezi z zavrnitvijo OLAF, da izvede preiskavo glede poteka predhodnih preiskav (prvi pritožbeni razlog)

33. Splošno sodišče je iz treh razlogov menilo, da prvostopenjski tožbeni predlog glede razveljavitve zavrnitve OLAF, da izvede preiskavo o poteku predhodnih preiskav, ni dopusten: prvič, ker Uredba št. 883/2013 fizičnim in pravnim osebam ne priznava pravice, da bi lahko od

7 Točke od 14 do 21 izpodbijanega sklepa.

8 Točke od 25 do 55 izpodbijanega sklepa.

9 Točke od 56 do 70 izpodbijanega sklepa.

OLAF zahtevale začetek preiskave, tako da zavrnitev takega predloga ne more utemeljiti nobenih pravnih učinkov in s tem ne more biti izpodbojni akt;[10] drugič, ker končni poročili OLAF nista izpodbojna akta, temveč le priporočili ali stališči, tako da se zavrnitev predloga glede spremembe takega poročila tudi ne more izpodbijati;[11] in tretjič, ker bi razglasitev spornega predloga za dopustnega vsekakor pomenila enako kot obidenje roka za vložitev tožbe, saj je bila prvostopenjska tožba vložena po izteku roka za izpodbijanje teh poročil.[12]

34. Pritožnik meni, da ugotovitev Splošnega sodišča, da njegov predlog za razveljavitev zavrnitve OLAF glede izvedbe preiskave o poteku predhodnih preiskav ni bil dopusten, po eni strani temelji na zmotni domnevi, da sam v okviru teh preiskav ni bil „preiskovanec“, in po drugi strani na zmotni domnevi, da poročila OLAF o preiskavah ne vplivajo bistveno na poznejše nacionalne kazenske postopke. Veljalo naj bi prav nasprotno. Zato naj bi bilo v nasprotju z načelom učinkovitega pravnega varstva, če bi se nezakonita preiskovalna dejanja in to, da OLAF krši postopek, lahko uveljavljalo le v okviru odškodninske tožbe in ne v okviru ničnostne tožbe.

35. Iz teh navedb izhaja, da se pritožnikova kritika osredotoča na izjavo, v okviru katere je Splošno sodišče s sklicevanjem na svojo ustaljeno sodno prakso ugotovilo, da poročila, ki jih OLAF izda ob koncu svojih preiskav, niso akti, ki bi bili izpodbojni na podlagi člena 263 PDEU, saj naj bi šlo le za priporočila ali stališča, ki nimajo zavezujočih pravnih učinkov.[13]

36. Sodišče se, kolikor je razvidno, do sedaj še ni ukvarjalo z vprašanjem izpodbojnosti teh poročil, temveč je zgolj odločilo, da to, da OLAF nacionalnim organom posreduje informacije, ni izpodbojni akt.[14]

37. V okviru obravnavanega postopka pa ni potrebna nadaljnja obravnava vprašanja izpodbojnosti končnih poročil OLAF. Za ta postopek namreč ni pomembno, ali je smiselno vztrajati pri sodni praksi Splošnega sodišča v zvezi s tem ali ne. Kajti tudi če bi pri končnih poročilih OLAF šlo za izpodbojne akte, tu obravnavani tožbeni predlog za razveljavitev zavrnitve OLAF, da izvede preiskavo o poteku predhodnih preiskav, ne bi bil dopusten.

38. Kot je namreč Splošno sodišče navedlo v izpodbijanem sklepu, ne da bi bil glede njegovih tozadevnih ugotovitev v okviru obravnavanega pritožbenega postopka izražen dvom, pritožnik ni pravočasno izpodbijal končnih poročil o predhodnih preiskavah. V skladu s tem se je rok za vložitev tožbe zoper ti poročili za pritožnika iztekel 12. avgusta 2018. Prvostopenjska tožba pa je bila vložena šele 11. decembra 2018.[15]

[10] Točke od 31 do 36 izpodbijanega sklepa.

[11] Točke od 39 do 41 izpodbijanega sklepa.

[12] Točke od 43 do 46 izpodbijanega sklepa.

[13] Glej, poleg točk 40 in 41 izpodbijanega sklepa, sklepe Splošnega sodišča z dne 13. julija 2004, Comunidad Autónoma de Andalucía/Komisija (T-29/03, EU:T:2004:235, točke od 32 do 40); z dne 21. junija 2017, Inox Mare/Komisija (T-289/16, EU:T:2017:414, točka 14 in naslednje), in z dne 12. julija 2018, TE/Komisija (T-392/17, neobjavljen, EU:T:2018:459, točke od 22 do 25), ter sodbo Splošnega sodišča z dne 23. maja 2019, Remag Metallhandel in Jaschinsky/Komisija (T-631/16, neobjavljena, EU:T:2019:352, točki 48 in 49).

[14] Sklep predsednika Sodišča z dne 19. aprila 2005, Tillack/Komisija (C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, točka 34).

[15] Tako je Splošno sodišče ugotovilo, da končni poročili z dne 30. maja in z dne 16. septembra 2016 (glej točko 15 teh sklepnih predlogov) sicer nista bili ne objavljeni ne vročeni pritožniku, da pa iz spisa izhaja, da je bil pritožnik najpozneje 1. junija 2018 z njima seznanjen, saj je na ta datum na OLAF naslovil svoj prvi dopis, v katerem je ugovarjal njuni vsebini (glej točko 20 teh sklepnih predlogov). Rok za vložitev tožbe v zvezi s tema poročiloma je torej začel teči 2. junija 2018, iztekel pa se je 12. avgusta 2018 (glej točke od 43 do 46 izpodbijanega sklepa).

39. Prvostopenjska tožba se sicer formalno ni nanašala na končni poročili o predhodnih preiskavah, temveč na sporni dopis OLAF z dne 1. oktobra 2018, v katerem je OLAF zavrnil prošnjo pritožnika glede začetka preiskave o poteku predhodnih preiskav.

40. V skladu z ustaljeno sodno prakso pa tožba ni dopustna, če je usmerjena zoper akt, s katerim je zgolj potrjen prejšnji akt, ki ni bil pravočasno izpodbijan.[16] Iz zgolj potrditvenega akta je treba izhajati tedaj, kadar v primerjavi s prejšnjim aktom ne vsebuje nobenega novega elementa in kadar pred njegovo izdajo ni bila opravljena ponovna presoja položaja zadevne osebe iz tega prejšnjega akta.[17] Akt, ki se sprejme v zvezi s predlogom, s katerim se od organa zahteva preizkus prejšnjega akta, je treba šteti za izključno potrditveni akt, če se predlog ne opira na nova, bistvena dejstva in organ ne sprejme odločitve v zvezi s takimi dejstvi.[18] Ustrezno temu tožeča stranka, ki je zamudila rok za vložitev pravnega sredstva zoper akt, teka tega roka ne more ponovno sprožiti s tem, da zadevnemu organu predlaga razveljavitev prvega akta in proti zavrnitvi, s katero je potrjen prejšnji akt, vloži tožbo.[19]

41. Prav tak je položaj v obravnavanem primeru. Pritožnik je namreč pod krinko vložitve prošnje za začetek preiskave namreč v resnici želel OLAF spodbuditi, da bi podvomil o ustreznosti končnih poročil o predhodnih preiskavah.

42. Pri prošnji pritožnika za začetek preiskave namreč sploh ni šlo za prošnjo, naj OLAF začne preiskavo o nepravilnostih v Uniji, državah članicah ali drugje za zaščito finančnih interesov Unije v smislu Uredbe št. 883/2013. Nasprotno, vložil je prošnjo za začetek preiskave ravnanja OLAF v dveh postopkih, ki sta bila zaključena s končnima poročiloma.[20]

43. Pritožnik se je vsebinsko v svojih dopisih OLAF omejil na kritiko njegovih ugotovitev v končnih poročilih in postopkovnih dejanj, ki so vodila do teh ugotovitev, ne da bi navedel nova in bistvena dejstva. Poleg tega pisni odgovori OLAF in zlasti sporni dopis z dne 1. oktobra 2018 prav tako niso vsebovali nobenih novih elementov v primerjavi s končnima poročiloma predhodnih preiskav in niso temeljili ne na ponovni presoji položaja pritožnika ne na odločitvi OLAF v zvezi z novimi, bistvenimi dejstvi.[21]

44. Ne glede na zavrnitev prošnje za dostop do dokumentov, ki je osrednja točka drugega pritožbenega razloga in jo je treba obravnavati ločeno,[22] je sporni dopis torej glede na končni poročili predhodnih preiskav zgolj potrditveni akt. Zato ni treba odgovoriti na vprašanje, ali sta ti poročili bili izpodbojni. Tudi če bi namreč bili, to ne bi moglo voditi do dopustnosti tožbe v zvezi z zavrnitvijo OLAF glede izvedbe preiskave o predhodnih preiskavah.

[16] Glej sodbe z dne 15. decembra 1988, Irish Cement/Komisija (166/86 in 220/86, EU:C:1988:549, točka 16); z dne 9. decembra 2004, Komisija/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, točka 39), in z dne 31. maja 2017, DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, točka 35); glej tudi sodbo z dne 15. marca 1995, COBRECAF in drugi/Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, točka 44).

[17] Sodbe z dne 10. decembra 1980, Grasselli/Komisija (23/80, EU:C:1980:284, točka 18); z dne 14. septembra 2006, Komisija/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, točka 46), in z dne 31. maja 2017, DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, točka 33).

[18] Glej sodbi z dne 15. septembra 2011, CMB in Christof/Komisija (T-407/07, neobjavljena, EU:T:2011:477, točka 91), in z dne 26. junija 2019, NRW. Bank/SRB (T-466/16, neobjavljena, EU:T:2019:445, točka 69).

[19] Glej sodbo z dne 15. marca 1995, COBRECAF in drugi/Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, točka 44).

[20] To je na koncu ugotovilo tudi Splošno sodišče v točkah od 31 do 36 izpodbijanega sklepa. Tam izražena ugotovitev Splošnega sodišča, v skladu s katero fizične in pravne osebe v skladu z Uredbo št. 883/2013 nimajo pravice, da bi lahko od OLAF zahtevale začetek preiskave, sicer v okviru obravnavane pritožbe ni sporna in tudi sicer ni nobenega povoda za dvom o tej ugotovitvi (glej v zvezi s tem člen 5 Uredbe št. 883/2013, točka 8 teh sklepnih predlogov).

[21] Glej točke od 20 do 23 teh sklepnih predlogov.

[22] V nadaljevanju glej točko 54 in naslednje teh sklepnih predlogov.

45. Sodna praksa se glede potrditvenih aktov sicer pretežno nanaša na primere, v katerih je prvi akt, potrjen z drugim aktom, izpodbojni akt,[23] kar je povezano tudi s preudarki glede pravnega varstva.[24] Če namreč za zadevno osebo ni bilo razvidno, da je neki akt zanjo utemeljeval pravne učinke, se ji seveda ne sme očitati dejstvo, da akta ni pravočasno izpodbijala. V obravnavanem primeru pa ne gre za tak položaj.

46. Tu je sicer sporno in ni dokončno odločeno, ali sta končni poročili OLAF izpodbojna akta. Pritožniku, ki v obravnavanem primeru trdi prav to, pa je moralo biti jasno, da bi, če je želel ugotovitve OLAF v teh poročilih izpodbijati v okviru ničnostne tožbe, to vsekakor lahko storil le v okviru tožbe zoper ti poročili ali pa vsaj v roku za izpodbijanje teh poročil.

47. Tudi okoliščina, da je pritožnik v svoji prošnji za začetek preiskave o predhodnih preiskavah poudaril zlasti domnevno nezakonitost postopkovnih dejanj OLAF, ne vpliva na to, da je ta prošnja v svojem bistvu predstavljala preprosto kritiko končnih poročil o teh preiskavah. Sicer zamisel, da se predlaga začetek preiskave o poteku preiskav OLAF, ni povsem tuja. Na to kažeta nedavno z Uredbo 2020/2223 o spremembi Uredbe št. 883/2013 in s tem po obdobju, zadevnem v obravnavanem primeru, uvedeni institucija nadzornika za procesna jamstva, ki je neodvisen od OLAF, ter možnost, da se pred tem nadzornikom za procesna jamstva graja kršitev teh jamstev OLAF.[25]

48. Tudi če bi ta postopek v obravnavanem primeru prišel v poštev, pa bi bilo treba očitke pritožnika razumeti kot očitke, ki se nanašajo na končno poročilo o postopku.

49. Po eni strani je namreč na novo uveden nadzor glede uporabe procesnih jamstev prek nadzornika za procesna jamstva namenjen zagotavljanju spoštovanja procesnih pravic v postopku, ki še teče, oziroma v času, ko je kršitve še mogoče odpraviti, najpozneje pa v enem mesecu po zaključku preiskave.[26] Po drugi strani pritožbeni mehanizem pred nadzornikom za procesna jamstva izrecno ne posega v pravna sredstva, ki so na voljo v skladu s Pogodbama.[27]

50. V okviru pravnih sredstev, ki so na voljo v skladu s Pogodbama, pa bi bilo treba postopkovna dejanja OLAF, vsaj po tem, ko sta bili izdani končni poročili, po vsej verjetnosti preprosto šteti za pripravljalne ukrepe, ki bi jih bilo treba grajati v okviru tožbe proti tema poročiloma.[28] Če bi bilo treba končni poročili šteti za neizpodbojna akta, česar v obravnavanem postopku ni treba preučiti, bi bil sodni preizkus teh dejanj OLAF mogoč v okviru odškodninske tožbe.[29]

[23] Glej na primer sodbe z dne 15. decembra 1988, Irish Cement/Komisija (166/86 in 220/86, EU:C:1988:549, točki 11 in 16); z dne 25. maja 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/Komisija (C-199/91, EU:C:1993:205, točke od 19 do 24); z dne 9. decembra 2004, Komisija/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, točke 40, 45 in 47), in z dne 31. maja 2017, DEI/Komisija (C-228/16 P, EU:C:2017:409, točki 31 in 36).

[24] Glej v tem smislu sodbi z dne 9. decembra 2004, Komisija/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, točke 40, 45 in 47), in z dne 15. marca 1995, COBRECAF in drugi/Komisija (T-514/93, EU:T:1995:49, točka 44).

[25] Glej uvodni izjavi 32 in 33 ter člen 1, točka 9, Uredbe 2020/2223 (opomba 2 teh sklepnih predlogov) oziroma člena 9a in 9b Uredbe št. 883/2013, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2020/2223. Glej v zvezi s tem tudi že nadzorni odbor, ki je bil še v času veljavnosti prvotne različice Uredbe št. 883/2013 uveden s členom 15 in ki redno spremlja OLAF pri uresničevanju njegove preiskovalne funkcije, zlasti v zvezi z uporabo procesnih jamstev. To pa poteka le na lastno pobudo, na zahtevo generalnega direktorja ali na zahtevo institucije, organa, urada ali agencije.

[26] Pritožbe se tako vložijo v enem mesecu, odkar se je pritožnik seznanil z relevantnimi dejstvi, ki pomenijo domnevno kršitev procesnih jamstev ali temeljnih pravic. Vsekakor se ne vložijo pozneje kot en mesec po zaključku preiskave. Pritožbe v zvezi z zaslišanjem prič ali predložitvijo pripomb se vložijo pred iztekom rokov, ki so bili za to priznani preiskovancem (glej člen 9b(2) Uredbe št. 883/2013, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2020/2223).

[27] Glej člen 9b(8) Uredbe št. 883/2013, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2020/2223.

[28] Glej v zvezi s tem sodbe z dne 11. novembra 1981, IBM/Komisija (60/81, EU:C:1981:264, točka 10); z dne 18. marca 1997, Guérin automobiles/Komisija (C-282/95 P, EU:C:1997:159, točka 34), in z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 52).

[29] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2008, Franchet in Byk/Komisija (T-48/05, EU:T:2008:257, točka 90).

51. Iz vsega tega izhaja, da je bila pravilna ugotovitev Splošnega sodišča, da bi šlo za obidenje roka za vložitev tožbe zoper končni poročili, če bi se tožba v zvezi z zavrnitvijo OLAF, da izvede preiskavo o poteku predhodnih preiskav, razglasila za dopustno.[30] Sporni dopis OLAF ni mogel sprožiti novega roka za vložitev tožbe, saj je vsekakor šlo za dejanje, ki je v razmerju do končnih poročil imelo zgolj potrditveno naravo.

52. Dejstvo, da se Splošno sodišče ni izrecno sklicevalo na sodno prakso glede potrditvenih aktov in ni presojalo potrditvene narave spornega dopisa glede na končni poročili, Sodišču ne preprečuje, da to ugotovi. Po eni strani navedena ugotovitev Splošnega sodišča implicitno nujno temelji na domnevi, da ima sporni dopis v razmerju do končnih poročil le potrditveno naravo. Po drugi strani je Sodišče zavezano, da po uradni dolžnosti preuči pogoje glede dopustnosti tožbe pred Splošnim sodiščem.[31] Sodišče lahko torej samo opravi presojo potrditvene narave spornega dopisa glede na končni poročili, zlasti zato, ker sta se stranki lahko tako v postopku pred Splošnim sodiščem kot tudi v obravnavanem postopku v zadostni meri izrekli glede vsebine teh dokumentov.

53. Prvi pritožbeni razlog je torej treba zavrniti, ne da bi bilo treba vsebinsko preučiti argumente pritožnika glede izpodbojnosti končnih poročil OLAF. Tudi če bi se izkazalo, da je Splošno sodišče pri ugotovitvi, da končni poročili OLAF nista izpodbojna akta, napačno uporabilo pravo, taka napaka vsekakor ne bi mogla povzročiti razveljavitve izpodbijanega sklepa, saj je njegov izid utemeljen z drugimi pravnimi razlogi.[32]

2. Dopustnost tožbe v zvezi z zavrnitvijo prošnje za dostop do dokumentov (drugi pritožbeni razlog)

54. Splošno sodišče je dopustnost prvostopenjskega tožbenega predloga glede razveljavitve zavrnitve OLAF, da pritožniku odobri dostop do dokumentov, navedenih v njegovem dopisu z dne 22. avgusta 2018,[33] presojalo izključno v povezavi z Uredbo št. 1049/2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (točka b). Postavlja pa se vprašanje, ali ne bi bilo treba preučiti tudi to, ali je bil zadevni predlog dopusten z vidika pravice do vpogleda v spis, ki jo ima preiskovanec v okviru preiskav OLAF (točka a).

a) Pravica do vpogleda v spis

55. Obrazložitev, s katero je Splošno sodišče za nedopusten razglasilo prvostopenjski predlog pritožnika za razveljavitev zavrnitve OLAF, da mu odobri dostop do zahtevanih dokumentov, je presenetljiva.

56. Splošno sodišče je tako v skladu s stališčem Komisije ugotovilo, da je bila prošnja pritožnika za dostop do zahtevanih dokumentov OLAF razumljena in obravnavana kot prošnja za vpogled v spis od osebe, ki meni, da je preiskovanec v preiskavah, in ne kot prošnja za dostop javnosti do dokumentov v skladu z Uredbo št. 1049/2001.

30 Glej točko 43 izpodbijanega sklepa ter točko 33 teh sklepnih predlogov.

31 Sklep z dne 15. februarja 2012, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-208/11 P, neobjavljen, EU:C:2012:76, točka 34 in tam navedena sodna praksa).

32 Glej sodbi z dne 2. aprila 1998, Komisija/Sytraval in Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, točke od 47 do 49), in z dne 29. marca 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Komisija (C-352/09 P, EU:C:2011:191, točka 136).

33 Glej točko 22 teh sklepnih predlogov.

57. Splošno sodišče potem dopustnosti tožbe zoper zavrnitev dostopa do zahtevanih dokumentov ni več presojalo z vidika pravice do vpogleda v spis osebe, ki je preiskovanec v preiskavi v skladu z Uredbo št. 883/2013. Osredotočilo se je namreč izključno na vprašanje dopustnosti z vidika Uredbe št. 1049/2001.

58. Pri tem je prišlo do sklepa, da tožba glede zavrnitve dostopa do dokumentov ni dopustna, ker pritožnik po tem, ko je OLAF zavrnil njegovo začetno prošnjo, ni vložil še potrdilne prošnje v smislu člena 7(2) navedene uredbe, zato zavrnitve OLAF ni mogoče šteti za dokončen negativni odgovor v smislu členov 7 in 8 te uredbe. Splošno sodišče je zavrnilo argument pritožnika, da ga OLAF ni seznanil z njegovo pravico, da lahko vloži tako potrdilno prošnjo. OLAF naj ne bi bilo mogoče očitati, da je opustil ta pravni pouk, saj je prošnjo pritožnika razumel kot prošnjo za vpogled v spis od osebe, ki meni, da je preiskovanec v preiskavah, in ne kot prošnjo za dostop do dokumentov v skladu z Uredbo št. 1049/2001. [34]

59. Splošno sodišče ni niti pojasnilo niti ni razvidno, zakaj ni preučilo, ali je bila tožba zoper zavrnitev OLAF, da pritožniku odobri dostop do zahtevanih dokumentov, dopustna kot tožba zoper zavrnitev prošnje za vpogled v spis. To je še toliko bolj presenetljivo, ker je bil eden od glavnih argumentov Komisije za nedopustnost prvostopenjske tožbe v zvezi z Uredbo št. 1049/2001 ravno ta, da je bil OLAF upravičen prošnjo za dostop do teh dokumentov šteti za prošnjo za vpogled v spis od osebe, ki je menila, da je preiskovanec v preiskavi. Splošno sodišče je sprejelo to argumentacijo. Zato bi bilo edino dosledno, da bi se prvostopenjska tožba zoper zavrnitev OLAF preučila tudi z vidika pravice do vpogleda v spis.

60. Sicer drži, da se je pritožnik v svoji prvostopenjski tožbi formalno skliceval le na kršitev pravice dostopa do dokumentov iz člena 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in na Uredbo št. 1049/2001. [35] Vsebinsko pa iz njegovih navedb izhaja, da se je pritoževal tudi glede tega, da mu je OLAF zavrnil vpogled v spis o preiskavi, ker ga napačno ni štel za preiskovanca. Tako je pritožnik v svoji prvostopenjski tožbi med drugim navedel, da mora oseba imeti dostop do spisa o postopku, ki se nanjo neposredno nanaša. V okviru svojih pravic do obrambe naj bi imel pravico dostopa do dokumentov iz spisa o preiskavi, ki se neposredno nanašajo na njegove pravice. Zlasti naj bi mu moral biti omogočen dostop do vsake odločitve, ki se nanaša na njegovo vlogo predsednika pristojnega organa okrožja Teleorman. Poleg tega naj bi vsaka korespondenca med OLAF in romunskim organom za preprečevanje korupcije, ki se nanaša nanj, odločilno vplivala na njegove pravice.

61. To stališče nakazuje, da pritožnik zavrnitve OLAF, da mu odobri dostop do zahtevanih dokumentov, ni grajal le glede Uredbe št. 1049/2001, temveč tudi v zvezi z njegovo pravico dostopa do spisa kot preiskovanca v preiskavi v okviru Uredbe št. 883/2013. [36] V skladu s členom 6(1) Uredbe št. 1049/2001 prosilec namreč ni dolžan navesti razlogov za prošnjo. Pritožnik pa je nasprotno svojo prošnjo utemeljil s tem, da se postopek nanj nanaša, in s pravicami do obrambe. Pravica do vpogleda v spis pa pomeni ravno nujno posledico načela spoštovanja pravice do obrambe osebe, na katero se ukrep nanaša. [37] Pri tem ni pomembno, da se

[34] Glej točke od 63 do 70 izpodbijanega sklepa.

[35] Glej točko 20 izpodbijanega sklepa.

[36] Glede možnosti posrednih tožbenih razlogov glej sodbo z dne 11. marca 2020, Komisija/Gmina Miasto Gdynia in Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, točka 66 in tam navedena sodna praksa).

[37] Glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2018, UBS Europe in drugi (C-358/16, EU:C:2018:715, točka 61 in tam navedena sodna praksa).

pritožnik ni izrecno skliceval na svoje pravice do obrambe ali člen 41 Listine o temeljnih pravicah. Splošno sodišče mora namreč v skladu z načelom *iura novit curia* pravno opredeliti dejstva in trditve, ki jih predstavijo stranke. [38]

62. Pogoje glede dopustnosti tožbe mora Splošno sodišče poleg tega preveriti po uradni dolžnosti. [39] V tem pogledu bi moralo Splošno sodišče v obravnavani zadevi vsaj preveriti, ali je bila tožba zoper zavrnitev OLAF, da pritožniku odobri dostop do zahtevanih dokumentov, dopustna glede na pravico vsake osebe do dostopa do aktov, ki se nanjo nanašajo. To še toliko bolj velja, ker obrazložitev, na podlagi katere je Splošno sodišče tožbo zoper zavrnitev dostopa do dokumentov štelo za nedopustno, namreč, da ni bila vložena potrdilna prošnja in da ni bil podan dokončen negativni odgovor v smislu Uredbe št. 1049/2001, ni upoštevna glede na pravico do vpogleda v spis v skladu s členom 41 Listine o temeljnih pravicah.

63. Obrazložitev izpodbijanega sklepa je torej pomanjkljiva.

64. Sodišče lahko pomanjkljivo obrazložitev v pritožbenem postopku ugotovi po uradni dolžnosti. [40] To še toliko bolj velja, če se pomanjkljivost nanaša na pogoje za dopustnost tožbe pred Splošnim sodiščem, ki jih mora Sodišče po potrebi prav tako preučiti po uradni dolžnosti. [41]

65. Poleg tega iz navedb pritožnika v obravnavanem postopku izhaja, da se, čeprav posredno, sklicuje na kršitev njegove pravice do vpogleda v spis kot preiskovanca v preiskavi v okviru Uredbe št. 883/2013. Svoj drugi pritožbeni razlog sicer formalno opira na kršitev Uredbe št. 1049/2001, kar je nedvomno tudi posledica osredotočenosti Splošnega sodišča na to uredbo. Vsebinsko pa trdi, da je dostop do dokumentov, ki so bili uporabljeni v okviru preiskav, vprašanje pravic do obrambe, saj sta se ti preiskavi nedvomno in celo pretežno nanašali nanj.

66. Izpodbijani sklep je torej treba razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče zavrnilo tožbo zoper zavrnitev dostopa do zahtevanih dokumentov, ne da bi preverilo, ali je bila ta tožba dopustna glede na pravico preiskovanca do vpogleda v spis.

b) Uredba št. 1049/2001

67. V zvezi z Uredbo št. 1049/2001 je Splošno sodišče prvostopenjsko tožbo zoper zavrnitev OLAF, da pritožniku odobri dostop do zahtevanih dokumentov, kot je že bilo omenjeno, štelo za nedopustno. Izpodbijana zavrnitev OLAF v spornem dopisu z dne 1. oktobra 2018 [42] naj se ne bi mogla šteti za dokončno zavrnitev prošnje za dostop do dokumentov v skladu s členoma 7 in 8 te uredbe. [43]

68. Po eni strani naj bi se pritožnik v svojem dopisu z dne 22. avgusta 2018 [44] oprl izključno na Uredbo št. 883/2013, njegova prošnja pa naj bi se nanašala na dokumente, ki so bili povezani s preiskavama OLAF, ki naj bi se domnevno nanašali nanj.

[38] Glej v tem smislu sodbo z dne 20. januarja 2021, Komisija/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, točka 54).

[39] Glej sodbo z dne 29. aprila 2004, Italija/Komisija (C-298/00 P, EU:C:2004:240, točka 35).

[40] Glej sodbo z dne 20. decembra 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg in drugi (C-677/15 P, EU:C:2017:998, točka 36 in tam navedena sodna praksa).

[41] Glej sklep z dne 5. septembra 2013, ClientEarth/Svet (C-573/11 P, neobjavljen, EU:C:2013:564, točka 20).

[42] Glej točko23 teh sklepnih predlogov.

[43] Glej točki 57 in 58 teh sklepnih predlogov ter točke od 63 do 70 izpodbijanega sklepa.

[44] Glej točko 22 teh sklepnih predlogov.

69. Po drugi strani naj pri OLAF ne bi vložil potrdilne prošnje za dostop do dokumentov v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001. V nasprotju z navedbami pritožnika naj OLAF v tem pogledu ne bi bilo mogoče očitati, da ga ni v skladu z odstavkom 1 tega člena seznanil z njegovo pravico do vložitve take potrdilne prošnje. OLAF naj bi namreč lahko njegovo prošnjo štel za prošnjo za dostop do spisa o postopku in ne za začetno prošnjo v smislu členov 6 in 7 Uredbe št. 1049/2001.

70. Pritožnik meni, da pravna razlaga Splošnega sodišča ni v skladu z Uredbo št. 1049/2001. Njen člen 6 naj za prošnjo za dostop do dokumentov ne bi določal nobenih dodatnih zahtev kot pa obveznosti, da se ta prošnja vloži v enem od jezikov Unije in da je dovolj natančna, da lahko zadevna institucija ugotovi, za kateri dokument gre. Te pogoje naj bi njegova prošnja v dopisu z dne 22. avgusta 2018 izpolnjevala. Zato naj bi ga OLAF v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 1049/2001 moral seznaniti z njegovo pravico do vložitve potrdilne prošnje v skladu z odstavkom 2 tega člena, česar pa ni storil. Zato naj bi bilo treba zavrnitev njegove prošnje s spornim dopisom šteti za dokončni negativni odgovor, zoper katerega se lahko vloži ničnostna tožba.

71. To stališče je prepričljivo.

72. Tako sicer drži, da postopek za dostop do dokumentov Komisije poteka v dveh korakih. Odgovor na začetno prošnjo v smislu člena 7(1) Uredbe št. 1049/2001 torej načelno pomeni le prvo stališče, zoper katero se načeloma ne more vložiti tožba.[45] Če pa Komisija s takim odgovorom dokončno izrazi svoje stališče, je lahko ta odgovor izjemoma neposredno predmet ničnostne tožbe.[46]

73. V nasprotju s stališčem, ki ga je Splošno sodišče izrazilo v točki 69 izpodbijanega sklepa, pa iz okoliščin obravnavanega postopka ravno izhaja, da je bilo treba odgovor OLAF v spornem dopisu v zvezi s prošnjo za dostop do dokumentov šteti za dokončen. To vprašanje se sicer ne nanaša, kot to navaja Komisija, na presojo dejstev Splošnega sodišča, temveč na njihovo pravno opredelitev, ki se lahko preveri v pritožbenem postopku.[47]

74. V skladu s sodno prakso naj dvostopenjski postopek, utemeljen z Uredbo št. 1049/2001, Komisiji omogoči, da odločitve o dostopu do dokumentov sprejme hitro in negativne odgovore po potrebi še enkrat preuči. To naj bi zlasti preprečevalo poznejše spore.[48] Tak dvostopenjski postopek pa je smiseln le, če Komisija po prvem negativnem odgovoru tudi resnično dopušča možnost, da ta odgovor spremeni. To pripravljenost pokaže s tem, da prosilca seznani s pravico do vložitve potrdilne prošnje v skladu s členom 7(2) Uredbe št. 1049/2001. Splošno sodišče je v skladu s tem v starejših sodnih odločbah že odločilo, da je tožba zoper zavrnitev začetne prošnje za dostop do dokumentov dopustna, če take seznanitve ni bilo.[49] Kajti to ravno kaže, da je bila zavrnitev dokončna.

[45] Sklep z dne 15. februarja 2012, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-208/11 P, neobjavljen, EU:C:2012:76, točka 30), in sodba z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 36).

[46] Glej v tem smislu sodbi z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, točke od 58 do 62), in z dne 2. oktobra 2014, Strack/Komisija (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, točka 36).

[47] Sodba z dne 23. novembra 2017, Bionorica in Diapharm/Komisija (C-596/15 P in C-597/15 P, EU:C:2017:886, točka 55).

[48] Sodba z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, točki 53 in 54).

[49] Sodbe Splošnega sodišča z dne 9. septembra 2009, Brink's Security Luxembourg/Komisija (T-437/05, EU:T:2009:318, točki 74 in 75); z dne 23. januarja 2017, Justice & Environment/Komisija (T-727/15, neobjavljena, EU:T:2017:18, točka 14); z dne 11. decembra 2018, Arca Capital Bohemia/Komisija (T-440/17, EU:T:2018:898, točka 20), in z dne 11. decembra 2018, Arca Capital Bohemia/Komisija (T-441/17, neobjavljena, EU:T:2018:899, točka 19).

75. Pri tem ni pomembno, da je izostanek seznanitve z možnostjo vložitve potrdilne prošnje v skladu z analizo Splošnega sodišča v obravnavanem primeru posledica tega, da je OLAF prošnjo razumel kot prošnjo za vpogled v spis.

76. Kakor namreč pravilno navaja pritožnik, Uredba št. 1049/2001 za dopustnost prošnje za dostop do dokumentov ne določa nobenih drugih pogojev kot pa obveznosti, da se ta prošnja vloži v enem od jezikov Unije in da je dovolj natančna, da lahko zadevna institucija ugotovi, za kateri dokument gre. Ne zahteva se torej, da mora prosilec prošnjo izrecno opreti na Uredbo št. 1049/2001. Institucije Unije, na katere se ta uredba nanaša, se morajo nasprotno zavedati, da je v pravu Unije vzpostavljena splošna pravica dostopa do dokumentov, ki se izvaja po pravilih prav te uredbe. To pomeni, da vsaka prošnja za dostop do dokumentov potencialno spada na njeno področje uporabe in da je treba njeno zavrnitev presojati po tam določenih pogojih izjem. To, da se prošnja za dostop do dokumentov vloži v povezavi s postopkom, za katerega se uporablja drug predpis – tu Uredba št. 883/2013 – ne izključuje, da ta prošnja vendarle spada na področje uporabe Uredbe št. 1049/2001. [50]

77. Zato mora institucija Unije, za katero se ta uredba uporablja, prosilca seznaniti s pravico, da lahko v skladu s členom 7(2) vloži potrdilno prošnjo, če želi ta institucija ohraniti možnost, da še enkrat premisli o zavrnitvi prošnje za dostop do dokumentov. Sicer se mora sprijazniti s tem, da ta zavrnitev velja za dokončno in se zoper njo lahko neposredno sproži sodni postopek.

78. Če tožba zoper negativni odgovor tudi brez takega pravnega pouka v primeru nevložitve potrdilne prošnje ne bi bila dopustna, bi to celo lahko spodbujalo zlorabe v zvezi z obveznostjo navedbe pravnega pouka. Prav v primeru politično občutljivih zadev – kot v obravnavanem primeru – bi taka težnja k zlorabam lahko bila zelo močna.

79. V obravnavanem primeru je bilo torej treba izhajati iz tega, da je OLAF v spornem dopisu dokončno izrazil svoje zavrnilno stališče v zvezi s prošnjo pritožnika za dostop do dokumentov. Ta dopis je zato lahko bil neposredno predmet ničnostne tožbe. Splošno sodišče je torej napačno uporabilo pravo s tem, da je predlog pritožnika za razveljavitev zavrnitve OLAF, da mu odobri dostop do določenih dokumentov, razglasilo za nedopusten.

3. Vmesni predlog

80. Iz vsega navedenega izhaja, da je treba izpodbijani sklep razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče tožbo pritožnika zoper zavrnitev OLAF, da mu odobri dostop do določenih dokumentov, razglasilo za nedopustno. Na drugi strani je Splošno sodišče tožbo v delu, v katerem se je nanašala na zavrnitev OLAF, da izvede preiskavo glede poteka predhodnih preiskav, pravilno zavrglo kot nedopustno. [51]

B. Vrnitev zadeve v razsojanje Splošnemu sodišču

81. Sodišče lahko v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

[50] Glej na primer sodbi z dne 28. junija 2012, Komisija/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), in Komisija/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), ter sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

[51] Glej točke od 51 do 53 teh sklepnih predlogov.

82. V obravnavanem primeru se vprašanje vrnitve zadeve v razsojanje Splošnemu sodišču postavlja le v zvezi s prvostopenjskim tožbenim predlogom glede razveljavitve zavrnitve OLAF, da pritožniku odobri dostop do določenih dokumentov.

83. V zvezi s tem je stanje postopka takšno, da Sodišče lahko samo dokončno odloči o dopustnosti prvostopenjskega tožbenega predloga. Iz presoje drugega pritožbenega razloga namreč izhaja, da je ta predlog dopusten.

84. Iz te presoje tako po eni strani izhaja, da to, da je OLAF zavrnil prošnjo za dostop do dokumentov, pomeni dokončen negativni odgovor v skladu s členoma 7 in 8 Uredbe št. 1049/2001, s katerim je OLAF svoje stališče dokončno izrazil in je zato lahko neposredno predmet ničnostne tožbe. [52]

85. Po drugi strani sicer iz te presoje izhaja, da Splošno sodišče ni preučilo, ali je bila tožba zoper zavrnitev OLAF, da pritožniku odobri dostop do določenih dokumentov, dopustna glede na pravico do vpogleda v spis preiskovanca v preiskavah OLAF. [53] Kljub temu niso razvidni nobeni razlogi, iz katerih naj tožba v zvezi s tem ne bi bila dopustna.

86. Pritožnik se je tako v prvostopenjski tožbi, čeprav posredno, skliceval na pravico do vpogleda v spis. [54]

87. Sicer ni le odgovor na vprašanje, ali pritožnik v okviru pravice do vpogleda v spis lahko dobi dostop do aktov predhodnih preiskav, temveč tudi odgovor na vprašanje, ali zavrnitev dostopa do teh aktov zanj sploh utemeljuje pravne učinke in s tem pomeni izpodbojni akt, odvisen od tega, ali ga je treba šteti za osebo, na katero se ti akti nanašajo, kar je OLAF zanikal. Presoja argumentov strank v zvezi s tem pa se nanaša na utemeljenost tožbe zoper zavrnitev prošnje za vpogled v spis ali pa je s tem vsaj tako tesno povezana, da na to ni mogoče odgovoriti v okviru presoje dopustnosti.

88. Dopustnosti tožbe zoper zavrnitev vpogleda v spis vsekakor ni mogoče zavrniti z argumentom, da gre za obidenje roka za vložitev tožbe zoper končni poročili, [55] saj je pri tem treba preučiti, ali pritožnik v teh poročilih napačno ni bil štet za „preiskovanca“ v smislu člena 2, točka 5, Uredbe št. 883/2013.

89. Ne glede na to, da je izpodbojnost teh poročil v okviru ničnostne tožbe sporna in ni dokončno razjasnjena, [56] mora biti namreč uresničevanje pravice do vpogleda v spis (domnevnega) preiskovanca v preiskavi OLAF tako ali tako omogočeno neodvisno od tega, ali je ta oseba (po potrebi uspešno) izpodbijala končno poročilo preiskave. Povsem možno je namreč, da se potreba po vložitvi prošnje za dostop do aktov preiskave OLAF še ne pokaže v času, ko je ta oseba seznanjena s poročilom o preiskavi, temveč šele pozneje, zlasti zaradi posledic, ki jih nacionalni organi izpeljejo iz sklepov OLAF, zaradi ukrepov, ki jih ti organi sprejmejo, ali v okviru odškodninske tožbe.

90. Zato pritožniku v okviru presoje pravice do vpogleda v spis ni mogoče očitati, da je trditev, da ga OLAF napačno ni štel za „preiskovanca“, prepozna.

52 Glej točke od 73 do 79 teh sklepnih predlogov.

53 Glej točki 57 in 59 teh sklepnih predlogov.

54 Glej točki 60 in 61 teh sklepnih predlogov.

55 Prvostopenjska tožba je bila v obravnavanem primeru vložena po izteku tega roka; glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

56 Glej točki 35 in 36 teh sklepnih predlogov.

91. Navsezadnje tudi ni mogoče izhajati iz tega, da ni pomembno, ali se prvostopenjski predlog za razveljavitev zavrnitve OLAF, da prosilcu odobri dostop do zahtevanih dokumentov, presoja glede na Uredbo št. 1049/2001 ali glede na pravico osebe do dostopa do spisa postopka, ki se nanjo nanaša. Namena teh dveh pravnih podlag sta namreč različna. Namen pravice vsakega državljana Unije do dostopa do dokumentov je namreč ta, da se javnosti zagotovi čim širši dostop do dokumentov,[57] medtem ko je pravica dostopa do spisa del pravic do obrambe osebe, na katero se ukrep nanaša, in sicer ne le med postopkom, temveč tudi po njegovem zaključku.[58]

92. Zato vsekakor lahko pride to tega, da je presoja vprašanja, ali se prosilcu omogoči dostop do konkretnega dokumenta, na koncu različna, in sicer glede na to, na podlagi katere pravne podlage se preuči. Tako si je na primer mogoče zamisliti, da izjema varstva namena inšpekcij, preiskav in revizij iz člena 4(2) Uredbe št. 1049/2001 utemeljuje zavrnitev prošnje za dostop do dokumentov v smislu te uredbe, medtem ko te izjeme ni mogoče uporabiti proti prosilcu, ki zaprosi za dostop do spisa, ki se nanj nanaša, in slednje uspešno utemelji. Obratno si je mogoče zamisliti, da oseba, ki neuspešno navaja, da se preiskava nanaša nanjo, vendarle lahko prek splošne pravice do dostopa do dokumentov pridobi dostop do določenih dokumentov iz spisa o preiskavi.

93. Iz vsega tega izhaja, da Sodišče lahko zavrne ugovor Komisije glede nedopustnosti v zvezi s tožbenim predlogom za razveljavitev zavrnitve OLAF, da pritožniku odobri dostop do določenih dokumentov. Za odločitev o utemeljenosti tega predloga tako glede na pravico do vpogleda v spis kot tudi glede na Uredbo št. 1049/2001 je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.

94. Zato ni treba odločiti o predlogu pritožnika glede izvedbe dokazov.[59]

VI. Stroški

95. Sodišče v skladu s členom 184(2) Poslovnika odloči o stroških, če je pritožba utemeljena in samo dokončno odloči v sporu. Člen 138(3) Poslovnika, ki se v skladu z njegovim členom 184(1) uporablja v pritožbenem postopku, določa, da če vsaka stranka uspe samo deloma, nosi vsaka svoje stroške. Vendar lahko Sodišče, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.

96. V obravnavanem primeru je treba sicer pritožbo po eni strani zavrniti, in sicer v delu, v katerem se nanaša na tožbo zoper zavrnitev OLAF, da izvede preiskavo o poteku predhodnih preiskav, in izpodbijani sklep potrditi v delu, v katerem se s tem povezani tožbeni predlog zavrže kot nedopusten.

97. Po drugi strani je treba pritožbi ugoditi v delu, v katerem se nanaša na tožbo zoper zavrnitev OLAF, da pritožniku odobri dostop do določenih dokumentov, zavrniti je treba ugovor nedopustnosti, ki ga je v zvezi s tem tožbenim predlogom vložila Komisija, in zadevo je treba glede tega predloga vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču. Poleg tega se je pri presoji drugega pritožbenega razloga izkazalo, da ravnanje Komisije ni bilo konstruktivno, saj je njen ugovor nedopustnosti vseboval enako protislovje kot argumentacija Splošnega sodišča.[60]

[57] Glej sodbo z dne 27. februarja 2014, Komisija/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, točka 61 in tam navedena sodna praksa).

[58] Glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2018, UBS Europe in drugi (C-358/16, EU:C:2018:715, točka 61 in tam navedena sodna praksa), ter moje sklepne predloge v zadevi UBS Europe in drugi (C-358/16, EU:C:2017:606, točka 80 in tam navedena sodna praksa).

[59] Glej točko 30 teh sklepnih predlogov.

[60] Glej točki 56 in 59 teh sklepnih predlogov.

98. Ob upoštevanju teh okoliščin se v obravnavanem primeru zdi upravičeno odločiti, da Komisija nosi tako stroške, ki so ji nastali na tej stopnji postopka in v postopku na prvi stopnji v zvezi z ugovorom nedopustnosti, kot tudi polovico stroškov, ki so nastali pritožniku na tej stopnji postopka in v postopku na prvi stopnji v zvezi z ugovorom nedopustnosti.

99. Pritožniku je na drugi strani treba naložiti plačilo polovice stroškov, ki so mu nastali na tej stopnji postopka in v postopku na prvi stopnji v zvezi z ugovorom nedopustnosti.

100. V preostalem se odločitev o stroških pridrži.[61]

VII. Predlog

101. Na podlagi zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Sklep Splošnega sodišča Evropske unije z dne 12. maja 2020, Dragnea/Komisija (T-738/18, neobjavljen, EU:T:2020:208), se razveljavi v delu, v katerem je kot nedopusten zavržen predlog za razglasitev ničnosti zavrnitve OLAF, da L. Dragnei odobri dostop do določenih dokumentov, in L. Dragnei naloženo plačilo stroškov.

2. Ugovor nedopustnosti, ki ga je pred Splošnim sodiščem Evropske unije vložila Evropska komisija, se zavrne v delu, v katerem se nanaša na predlog za razglasitev ničnosti zavrnitve OLAF, da L. Dragnei odobri dostop do določenih dokumentov.

3. Za odločitev o tem predlogu za razglasitev ničnosti zavrnitve OLAF, da L. Dragnei odobri dostop do določenih dokumentov, se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

4. V preostalem se pritožba zavrne.

5. Evropska komisija nosi stroške, ki so ji nastali na tej stopnji postopka in v postopku na prvi stopnji v zvezi z ugovorom nedopustnosti, kot tudi polovico stroškov, ki so nastali L. Dragnei na tej stopnji postopka in v postopku na prvi stopnji v zvezi z ugovorom nedopustnosti.

6. L. Dragnea nosi polovico stroškov, ki so mu nastali na tej stopnji postopka in v postopku na prvi stopnji v zvezi z ugovorom nedopustnosti.

7. V preostalem se odločitev o stroških pridrži.

[61] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. januarja 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisija (C-362/08 P, EU:C:2010:40, točka 69).