Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 15. júla 2021 [1]

Vec C-351/20 P

Liviu Dragnea
proti

Európskej komisii

„Odvolanie – Európsky fond regionálneho rozvoja – Rumunský operačný program 2007 – 2013 – Vyšetrovania Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) – Vyšetrovacie správy – Žiadosť národného protikorupčného orgánu o začatie vyšetrovania sprenevery finančných prostriedkov Únie – Vnútroštátne vyšetrovanie – Žiadosť o začatie vyšetrovania týkajúceho sa vedenia predbežných vyšetrovaní OLAF-om – Žiadosť o nahliadnutie do spisu a o prístup k dokumentom – Zamietnutie – Žaloba o neplatnosť – Prípustnosť“

I. Úvod

1. Na účely ochrany finančných záujmov Únie disponuje Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) rozsiahlymi vyšetrovacími právomocami. Nariadenie č. 883/2013 o vyšetrovaniach vykonávaných OLAF [2] preto osobám, ktoré sú predmetom takéhoto vyšetrovania, poskytuje významné procesné záruky. Ich cieľom je zabezpečiť, aby sa v rámci vyšetrovania OLAF dodržiavali ich práva. Je totiž nesporné, že takéto vyšetrovania zasahujú do práv osôb, ktorých sa týkajú.

2. Na rozdiel od toho však doposiaľ stále nebolo s konečnou platnosťou objasnené, či a prípadne v akom rozsahu možno záverečné správy vypracované OLAF po skončení jeho vyšetrovania napadnúť na súdoch Únie. Je pravda, že na túto otázku v zásade nie je potrebné odpovedať v rámci konania o odvolaní, pretože toto konanie nie je relevantné pre rozhodnutie vo veci. Odvolateľ totiž bez ohľadu na to, či mohol proti dvom dotknutým správam OLAF v prejednávanej veci podať opravný prostriedok na Všeobecný súd, podal žalobu oneskorene.

[1] Jazyk konania: nemčina.

[2] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Ú. v. EÚ L 248, 2013, s. 1). Toto nariadenie bolo po uzavretí sporných vyšetrovaní v prejednávanej veci dvakrát zmenené, naposledy nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2223 z 23. decembra 2020, ktorým sa mení nariadenie (EÚ, Euratom) č. 883/2013, pokiaľ ide o spoluprácu s Európskou prokuratúrou a účinnosť vyšetrovaní Európskeho úradu pre boj proti podvodom (Ú. v. EÚ L 437, 2020, s. 49). Jednou zo zmien, ktorá je relevantná pre konanie v tejto veci, sa budem zaoberať nižšie (pozri body 47 až 49 týchto návrhov).

3. Otázka, ktorá je predmetom tohto odvolacieho konania, sa totiž týka súvisiacej problematiky sprístupnenia vyšetrovacích spisov osobe, ktorej sa vyšetrovanie týka, avšak ktorú OLAF nepovažoval za dotknutú osobu v zmysle nariadenia č. 883/2013. Predovšetkým vzniká otázka o vzájomnom vzťahu medzi právom na nahliadnutie do spisu na jednej strane a právom na prístup k dokumentom Komisie podľa nariadenia č. 1049/2001 [3] na druhej strane.

II. Právny rámec

A. Nariadenie č. 883/2013

4. Z článku 1 ods. 1 nariadenia č. 883/2013 vyplýva, že cieľom vyšetrovacích právomocí OLAF-u je zvýšiť úroveň boja proti podvodom, korupcii a akýmkoľvek iným protiprávnym činom poškodzujúcim finančné záujmy Európskej únie.

5. Podľa článku 2 bodu 4 nariadenia č. 883/2013 „‚administratívne vyšetrovania' (ďalej len ‚vyšetrovania') sú všetky inšpekcie, kontroly alebo iné opatrenia, ktoré vykonáva úrad v súlade s článkami 3 a 4 a ktoré sú zamerané na dosiahnutie cieľov stanovených v článku 1 a v prípade potreby na zistenie protiprávneho charakteru vyšetrovaných činností…".

6. Podľa článku 2 bodu 5 nariadenia č. 883/2013 „dotknutou osobou" v rámci vyšetrovania OLAF-u je „akákoľvek osoba alebo hospodársky subjekt podozrivý zo spáchania podvodu, korupcie alebo akýchkoľvek iných protiprávnych činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie, a ktorá je preto predmetom vyšetrovania zo strany [OLAF-u]".

7. Články 3 a 4 nariadenia č. 883/2013 stanovujú, že OLAF vykonáva externé vyšetrovania na mieste v členských štátoch, tretích krajinách a priestoroch medzinárodných organizácií, ako aj interné vyšetrovania v rámci inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie.

8. Článok 5 nariadenia č. 883/2013 má názov „Začatie vyšetrovania" a jeho odseky 1, 2 a 4 znejú takto:

„1. Generálny riaditeľ môže začať vyšetrovanie v prípade, že existuje dostatočné podozrenie, ktoré môže vychádzať aj z informácií poskytnutých akoukoľvek treťou stranou alebo z anonymných informácií, že bol spáchaný podvod, korupcia alebo akékoľvek iné protiprávne činy poškodzujúce finančné záujmy Únie. V rozhodnutí generálneho riaditeľa začať alebo nezačať vyšetrovanie sa zohľadnia priority vyšetrovacej politiky a ročný plán riadenia úradu stanovený v súlade s článkom 17 ods. 5 V tomto rozhodnutí sa zohľadní aj potreba efektívneho využívania zdrojov úradu a primeranosti použitých prostriedkov. Pokiaľ ide o interné vyšetrovania, malo by sa osobitne zohľadniť, ktorá inštitúcia, orgán, úrad alebo agentúra, sa nachádza v najlepšom postavení na ich vedenie, a to najmä na základe: povahy skutočností, skutočného alebo možného finančného vplyvu prípadu a pravdepodobnosti súdnej dohry.

2. Začatie externých vyšetrovaní podlieha rozhodnutiu generálneho riaditeľa, ktorý koná z vlastnej iniciatívy alebo na základe žiadosti dotknutého členského štátu alebo akejkoľvek inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry Únie.

[3] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mim. vyd. 01/03, s. 331).

Rozhodnutie začať interné vyšetrovanie prijíma generálny riaditeľ, ktorý koná z vlastnej iniciatívy alebo na základe žiadosti inštitúcie, orgánu, úradu alebo agentúry, v rámci ktorej sa vyšetrovanie bude musieť viesť, alebo na základe žiadosti členského štátu.

…

4. Rozhodnutie začať alebo nezačať vyšetrovanie sa prijme do dvoch mesiacov od doručenia úradu žiadosti, ktorá je uvedená v odseku 2. Toto rozhodnutie sa bezodkladne oznámi členskému štátu, inštitúcii, orgánu, úradu alebo agentúre, ktoré žiadosť podali. Rozhodnutie nezačať vyšetrovanie musí byť odôvodnené. Ak po uplynutí uvedenej lehoty dvoch mesiacov úrad neprijme žiadne rozhodnutie, považuje sa to za rozhodnutie úradu nezačať vyšetrovanie.

V prípade, že úradník, ostatný zamestnanec, člen inštitúcie alebo orgánu, riaditeľ úradu alebo agentúry alebo zamestnanec konajúci v súlade s článkom 22a služobného poriadku poskytne úradu informácie týkajúce sa podozrenia zo spáchania podvodu alebo podozrenia na nezrovnalosť, úrad je povinný informovať ho o rozhodnutí začať alebo nezačať vyšetrovanie vzhľadom na príslušné skutočnosti.“

9. Článok 9 nariadenia č. 883/2013 vymenúva procesné záruky v prospech osôb dotknutých vyšetrovaniami vedenými OLAF-om. Odsek 4 najmä stanovuje, že každá osoba sa má možnosť vyjadriť pred vypracovaním záverov, ktoré sa jej týkajú.

10. Podľa článku 11 nariadenia č. 883/2013 („Správa o vyšetrovaní a následné opatrenia prijaté po vyšetrovaní“) sa správa vypracuje po uzavretí vyšetrovania vedeného OLAF-om, ktorá objasňuje najmä štádiá konania, zistené skutočnosti a ich predbežnú právnu kvalifikáciu, ako aj prípadne odporúčania, či inštitúcie Únie alebo príslušné orgány dotknutého členského štátu musia, alebo nemusia prijať opatrenia.

B. Nariadenie č. 1049/2001

11. Článok 6 nariadenia č. 1049/2001 má názov „Žiadosti“ a jeho odsek 1 znie takto:

„1. Žiadosti o prístup k dokumentu sa podávajú akoukoľvek písomnou formou vrátane elektronickej formy v niektorom z jazykov uvedených v článku 314 Zmluvy o ES a dostatočne presným spôsobom, aby orgán mohol dokument identifikovať. Žiadateľ nie je povinný uviesť dôvod svojej žiadosti.“

12. Článok 7 nariadenia č. 1049/2001 má názov „Postup pri vybavovaní prvej žiadosti“ a jeho odseky 1, 2 a 4 znejú takto:

„1. Žiadosť o prístup k dokumentu sa bezodkladne spracuje. Potvrdenie o jej prijatí sa pošle žiadateľovi. Do 15 pracovných dní od zaevidovania žiadosti orgán buď povolí prístup k požadovanému dokumentu a v danej lehote zabezpečí prístup v súlade s článkom 10, alebo písomne oznámi dôvody úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti a informuje žiadateľa o jeho práve podať opakovanú žiadosť v súlade s odsekom 2 tohto článku.

2. V prípade úplného alebo čiastočného zamietnutia môže žiadateľ do 15 pracovných dní od obdržania odpovede od orgánu podať opakovanú žiadosť s požiadavkou, aby orgán prehodnotil svoje stanovisko.

…

4. Ak sa orgánu nepodarí odpovedať v stanovenej lehote, žiadateľ má nárok podať opakovanú žiadosť.“

13. Článok 8 („Postup pri vybavovaní opakovanej žiadosti“) ods. 1 a 3 nariadenia č. 1049/2001 stanovuje:

„1. Opakovaná žiadosť sa bezodkladne spracuje. Do 15 pracovných dní od zaevidovania takejto žiadosti orgán buď povolí prístup k požadovanému dokumentu a v danej lehote poskytne prístup v súlade s článkom 10, alebo písomne oznámi dôvody úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti. V prípade úplného alebo čiastočného zamietnutia žiadosti orgán informuje žiadateľa o opravných prostriedkoch, ktoré má k dispozícii, a to začatie súdneho konania proti orgánu a/alebo sťažnosť ombudsmanovi v súlade s podmienkami stanovenými v príslušných článkoch 230 a 195 Zmluvy o ES.

…

3. Ak sa orgánu nepodarí odpovedať na žiadosť v stanovenej lehote, považuje sa to za zápornú odpoveď a podľa príslušných ustanovení Zmluvy o ES má žiadateľ nárok začať súdne konanie proti orgánu a/alebo podať sťažnosť ombudsmanovi.“

III. Skutkové okolnosti predchádzajúce odvolaciemu konaniu

A. Konanie pred OLAF-om a sporný list

14. OLAF začal viesť 10. februára 2015 dve vyšetrovania (OF/2015/0124/B5 a OF/2015/0125/B5) vo veci obvinení z podvodu. Vyšetrovania sa týkali dvoch projektov na výstavbu diaľnic. Tieto projekty zadal správny orgán župy Teleorman v Rumunsku a boli financované z prostriedkov Európskeho fondu regionálneho rozvoja (EFRR) (ďalej len: „predbežné vyšetrovania“). [4]

15. Vo svojich záverečných správach týkajúcich sa tohto vyšetrovania z 30. mája 2016 (OF/2015/0124/B5) a zo 16. septembra 2016 (OF/2015/0125/B5) OLAF konštatoval, že boli založené dve zločinecké organizácie a pravdepodobne došlo k sfalšovaniu veľkého množstva dokumentov s cieľom získať nezákonným spôsobom prostriedky Únie.

16. OLAF ďalej Európskej komisii odporučil, aby pristúpila k vymáhaniu dotknutých súm, a rumunskému protikorupčnému úradu odporučil začať trestné stíhanie z dôvodu porušenia finančných záujmov Únie.

17. OLAF považoval správny úrad župy Teleorman za „dotknutú osobu“ v rámci predbežných vyšetrovaní v zmysle článku 2 bodu 5 nariadenia č. 883/2013. Žalobca pán Liviu Dragnea, ktorý bol v čase vyšetrovaných skutkových okolností predsedom tohto úradu, však nebol považovaný za „dotknutú osobu“.

[4] Pozri v tejto súvislosti a k nasledujúcim bodom bod 1 a nasl. napadnutého uznesenia (poznámka pod čiarou 6 nižšie).

18. Rumunský protikorupčný úrad 13. novembra 2017 odvolateľovi oznámil, že bolo proti nemu začaté trestné konanie pre podvod s prostriedkami Únie, založenie zločineckej organizácie a zneužitie právomoci.

19. V ten istý deň OLAF uverejnil aj tlačové komuniké, v ktorom sám informoval o začatí vnútroštátneho trestného konania proti odvolateľovi. OLAF pritom navrhovateľa označil jeho menom a poukázal na význam jeho predbežných vyšetrovaní pre začatie trestného konania vnútroštátnymi orgánmi:

„The Romanian National anticorruption Directorate (DNA) has accused Liviu Dragnea, the leader of the Romanian Social Democrat Party (PSD), of fraud with European Union (UE) funds, of CREATING and criminal group, and of misusing his position for personal gain. …

The distribution 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 prešetrovanie conducted by the OLAF into projects financed by the European Regional Development Fund for road construtruction in Romania, which were concluesded in May and septembre 2016.

…“ [5]

20. Odvolateľ zaslal OLAF-u 1. júna 2018 list, v ktorom kritizoval postup OLAF-u v rámci predbežných vyšetrovaní, ako aj výsledky uvedené v záverečných správach. Sčasti sa k jednotlivým bodom týchto správ vyjadril aj konkrétne.

21. Listom z 10. júla 2018 OLAF odmietol odpovedať na tento list a komentovať svoje záverečné správy. V tejto súvislosti odkázal na svoje všeobecné procesné pravidlá, judikatúru Všeobecného súdu týkajúcu sa právnej povahy záverečných správ, rozdelenia právomocí medzi OLAF a vnútroštátne orgány, ako aj ich prebiehajúce vyšetrovania.

22. Odvolateľ zaslal OLAF-u 22. augusta 2018 ďalší list. V tomto liste vyjadril svoj nesúhlas s tvrdeniami OLAF-u obsiahnutými v jeho liste z 10. júla 2018. Okrem toho aj naďalej kritizoval záverečné správy, zákonnosť postupu, správnosť záverov a právneho posúdenia OLAF-u. Okrem toho namietal, že tento úrad nedodržal procesné pravidlá. Odvolateľ napokon požiadal OLAF, aby začal vyšetrovanie týkajúce sa priebehu predchádzajúcich vyšetrovaní a umožnil mu nahliadnuť do niekoľkých dokumentov založených v procesných spisoch týchto vyšetrovaní.

23. V liste z 1. októbra 2018 (ďalej len „sporný list“) OLAF zopakoval svoje názory už uvedené v jeho prvom liste z 10. júla 2018 a žiadosť odvolateľa zamietol. V rámci odôvodnenia odvolateľovi oznámil, že body, na ktoré poukázal, neodôvodňujú začatie vyšetrovania týkajúceho sa priebehu predbežných vyšetrovaní. Po druhé uviedol, že odvolateľ nemá v týchto konaniach postavenie dotknutej osoby. Z tohto dôvodu nemá procesné práva uvedené v článku 9 ods. 4 nariadenia č. 883/2013. OLAF odmietol udeliť prístup k požadovaným dokumentom.

B. Konanie pred Všeobecným súdom a napadnuté uznesenie

24. Podaním z 11. decembra 2018 odvolateľ podal na Všeobecný súd žalobu o neplatnosť proti spornému listu. Ďalej navrhol, aby Všeobecný súd uložil Komisii povinnosť predložiť mu dokumenty, o ktoré žiadal už v priebehu konania pred OLAF-om.

[5] OLAF PRESS RELEASE No 16/2017.

25. Podaním zo 6. marca 2019 Komisia vzniesla námietku neprípustnosti na základe článku 130 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu, v ktorej navrhla, aby bola žaloba zamietnutá ako neprípustná.

26. Listom z 18. apríla 2019 žalobca požiadal Všeobecný súd, aby zamietol námietku neprípustnosti, preskúmal žalobu vo veci samej a povolil mu prístup k požadovaným dokumentom.

27. Uznesením z 12. mája 2020, Dragnea/Komisia (ďalej len „napadnuté uznesenie“) [6], Všeobecný súd vyhovel námietke neprípustnosti vznesenej Komisiou, zamietol žalobu ako neprípustnú a zaviazal odvolateľa na náhradu trov konania.

28. Hoci odvolateľ v prvostupňovom konaní z formálneho hľadiska podal zisťovací návrh, Všeobecný súd sa domnieval, že predmetom žaloby ako celku bolo vyhlásenie neplatnosti sporného listu, v ktorom OLAF zamietol návrhy odvolateľa na vykonanie vyšetrovania na jednej strane a na prístup k dokumentom na druhej strane. [7] Všeobecný súd následne na základe námietky neprípustnosti podanej Komisiou preskúmal najskôr prípustnosť žaloby týkajúcej sa rozhodnutia OLAF-u nezačať vyšetrovanie v súvislosti s priebehom predchádzajúcich vyšetrovaní. [8] Následne preskúmal prípustnosť žaloby, pokiaľ ide o zamietnutie prístupu k požadovaným dokumentom. [9] Na záver konštatoval, že oba žalobné návrhy sú neprípustné.

IV. Odvolacie konanie a návrhy účastníkov konania

29. Podaním z 30. júla 2020 odvolateľ podal odvolanie proti napadnutému uzneseniu. Navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnuté uznesenie, vyhlásil jeho žalobu v prvostupňovom konaní za prípustnú, a rozhodol, že Komisia:

– porušila článok 9 ods. 1, 2 a 4 nariadenia č. 883/2013, zasiahla do jeho práva na obhajobu, práva byť vypočutý a práva na prezumpciu neviny,

– porušila všeobecnú zásadu riadnej správy vecí verejných platnú v práve Únie,

– zasiahla do jeho práv, pretože zamietla žiadosť o prístup k dokumentom.

30. Odvolateľ ďalej navrhuje, aby Súdny dvor nariadil vykonanie dokazovania a uložil Komisii povinnosť predložiť v priebehu konania dokumenty, ktorých zoznam je uvedený v odvolaní. Napokon navrhuje, aby Komisiu zaviazal na náhradu trov konania.

31. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie ako nedôvodné, zamietol návrh na vykonanie dokazovania a zaviazal odvolateľa na náhradu trov konania.

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

7 Body 14 až 21 napadnutého uznesenia.

8 Body 25 až 55 napadnutého uznesenia.

9 Body 56 až 70 napadnutého uznesenia.

V. Posúdenie

A. O odvolaní

32. Svojimi dôvodmi odvolateľ napáda jednak závery Všeobecného súdu týkajúce sa neprípustnosti jeho žaloby vzhľadom na rozhodnutie OLAF-u o nezačatí vyšetrovania v súvislosti s priebehom predchádzajúcich vyšetrovaní (1), ako aj závery Všeobecného súdu o neprípustnosti jeho žaloby, pokiaľ ide o odmietnutie prístupu k požadovaným dokumentom (2).

1. O prípustnosti žaloby, pokiaľ ide o rozhodnutie OLAF-u nezačať vyšetrovanie v súvislosti s priebehom predchádzajúcich vyšetrovaní (prvý odvolací dôvod)

33. Všeobecný súd považoval žalobný návrh v prvostupňovom konaní na zrušenie rozhodnutia OLAF-u o nezačatí vyšetrovania v súvislosti s priebehom predchádzajúcich vyšetrovaní za neprípustný z troch dôvodov: po prvé preto, že nariadenie č. 883/2013 nepriznáva fyzickým a právnickým osobám právo žiadať, aby OLAF začal vyšetrovanie, a preto zamietnutie takéhoto návrhu nemôže vyvolávať právne účinky, a teda nie je napadnuteľným aktom [10], po druhé preto, že záverečné správy OLAF-u nie sú napadnuteľnými aktmi, ale majú len povahu odporúčaní alebo stanovísk, a preto zamietnutie návrhu na zmenu takýchto správ taktiež nie je možné napadnúť [11], a po tretie preto, že rozhodnutie o prípustnosti sporného návrhu by predstavovalo obchádzanie lehoty na podanie žaloby proti záverečným správam, keďže žaloba v prvostupňovom konaní bola podaná až po uplynutí lehoty na podanie žaloby proti uvedeným správam [12].

34. Podľa odvolateľa konštatovanie Všeobecného súdu, v zmysle ktorého je jeho návrh na zrušenie rozhodnutia OLAF-u o nezačatí vyšetrovania v súvislosti s priebehom predchádzajúcich vyšetrovaní neprípustný, sa zakladá po prvé na nesprávnom predpoklade, v zmysle ktorého nebol „dotknutou osobou“ v rámci tohto vyšetrovania, po druhé na nesprávnom predpoklade, že správy z vyšetrovania OLAF-u nemali významný vplyv na nasledujúce vnútroštátne trestné konania. Práve naopak, ide o takýto prípad. Bolo by preto v rozpore so zásadou účinnej súdnej ochrany, ak by sa na vyšetrovacie úkony a procesné porušenia OLAF-u bolo možné odvolávať len v rámci žaloby o náhradu škody, a nie v rámci žaloby o neplatnosť.

35. Z tejto argumentácie vyplýva, že námietky odvolateľa sú namierené proti tvrdeniu, v rámci ktorého Všeobecný súd s odkazom na svoju ustálenú judikatúru konštatoval, že správy vypracované OLAF-om po skončení jeho vyšetrovaní nepredstavujú napadnuteľné akty podľa článku 263 ZFEÚ, keďže ide len o odporúčania alebo stanoviská, ktoré nemajú záväzné právne účinky. [13]

36. Súdny dvor sa doposiaľ ešte nezaoberal otázkou napadnuteľnosti týchto správ, ale len rozhodol, že postúpenie informácií vnútroštátnym orgánom zo strany OLAF-u nie je napadnuteľným aktom. [14]

[10] Body 31 až 36 napadnutého uznesenia.

[11] Body 39 až 41 napadnutého uznesenia.

[12] Body 43 až 46 napadnutého uznesenia.

[13] Okrem bodov 40 a 41 napadnutého uznesenia pozri aj uznesenia Všeobecného súdu z 13. júla 2004, Comunidad Autónoma de Andalucia/Komisia (T-29/03, EU:T:2004:235, body 32 až 40); z 21. júna 2017, Inox Mare/Komisia (T-289/16, EU:T:2017:414, bod 14 a nasl.), a z 12. júla 2018, TE/Komisia (T-392/17, neuverejnený, EU:T:2018:459, body 22 až 25), ako aj rozsudok z 23. mája 2019, Remag Metallhandel a Jaschinsky/Komisia (T-631/16, neuverejnený, EU:T:2019:352, body 48 a 49).

[14] Uznesenie predsedu Súdneho dvora z 19. apríla 2005, Tillack/Komisia [C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, bod 34].

37. V tomto konaní však nie je potrebné ďalej skúmať otázku napadnuteľnosti záverečných správ OLAF-u. Naopak, na účely tohto konania nie je relevantné, či je, alebo nie je v tejto súvislosti potrebné zachovať judikatúru Všeobecného súdu. Aj keby záverečné správy OLAF-u boli napadnuteľnými aktmi, nebola by totiž žaloba na zrušenie odmietnutia OLAF-u začať vyšetrovanie priebehu predchádzajúcich vyšetrovaní, o ktoré ide v prejednávanej veci, prípustná.

38. Ako totiž Všeobecný súd uviedol v napadnutom uznesení, bez toho, aby jeho zistenia boli spochybnené v rámci tohto odvolania, odvolateľ v stanovenej lehote nenapadol konečné správy z predchádzajúcich vyšetrovaní. Z toho vyplýva, že lehota na podanie žaloby proti uvedeným správam žalobcovi uplynula 12. augusta 2018. Žaloba v prvostupňovom konaní však bola podaná až 11. decembra 2018. [15]

39. Je pravda, že žaloba v prvostupňovom konaní nebola formálne podaná proti konečným správam z predchádzajúcich vyšetrovaní ako takým, ale proti spornému listu OLAF-u z 1. októbra 2018, v ktorom OLAF zamietol návrh odvolateľa na začatie vyšetrovania v súvislosti s priebehom predchádzajúcich vyšetrovaní.

40. Podľa ustálenej judikatúry je však žaloba neprípustná, ak smeruje proti aktu, ktorý iba potvrdzuje skorší akt, ktorý nebol napadnutý v stanovenej lehote. [16] Akt sa považuje za výlučne potvrdzujúci, ak v porovnaní so skorším aktom neobsahuje žiadnu novú skutočnosť a jeho vydaniu nepredchádzalo opätovné preskúmanie postavenia osoby dotknutej týmto skorším aktom. [17] Akt, ktorým sa rozhodlo o návrhu, v ktorom sa orgánu predkladá žiadosť o preskúmanie skoršieho aktu, sa musí považovať len za potvrdzujúci akt, ak sa návrh neopiera o nové zásadné skutočnosti a orgán neprijme rozhodnutie o takýchto skutočnostiach. [18] Z uvedeného vyplýva, že žalobca, ktorý nechal uplynúť lehotu na podanie žaloby proti aktu, nemôže túto lehotu predĺžiť tým, že požiada dotknutý orgán o zrušenie prvého aktu a podá žalobu proti zamietnutiu potvrdenia predchádzajúceho aktu. [19]

41. Tak je to aj v prejednávanej veci. Pod zámienkou návrhu na začatie vyšetrovania mal totiž odvolateľ v skutočnosti v úmysle podať OLAF-u podnet na zrušenie záverečných správ z predchádzajúcich vyšetrovaní.

42. Návrh na začatie vyšetrovania podaný odvolateľom totiž vôbec nebol návrhom na začatie vyšetrovania OLAF-om týkajúceho sa nezrovnalostí na úrovni Únie, členských štátov alebo na iných miestach na účely ochrany finančných záujmov Únie v zmysle nariadenia č. 883/2013. Naopak, šlo o návrh na začatie vyšetrovania postupu samotného OLAF-u v dvoch konaniach, ktoré boli ukončené vydaním záverečných správ. [20]

[15] Všeobecný súd konštatoval, že záverečné správy z 30. mája a 16. septembra 2016 (pozri bod 15 vyššie) síce neboli zverejnené ani doručené odvolateľovi, avšak zo spisu vyplýva, že sa o nich dozvedel najneskôr 1. júna 2018, pretože v tento deň zaslal OLAF-u svoj prvý list, v ktorom spochybnil ich obsah (pozri bod 20 vyššie). Lehota na podanie žaloby v súvislosti s týmito správami začala plynúť 2. júna 2018 a skončila 12. augusta 2018 (pozri body 43 až 46 vyššie).

[16] Pozri rozsudky z 15. decembra 1988, Irish Cement/Komisia (166/86 a 220/86, EU:C:1988:549, bod 16); z 9. decembra 2004, Komisia/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, bod 39), a z 31. mája 2017, DEI/Komisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 35); pozri tiež rozsudok Všeobecného súdu z 15. marca 1995, COBRECAF a i./Komisia (T-514/93, EU:T:1995:49, bod 44).

[17] Rozsudky z 10. decembra 1980, Graselli/Komisia (23/80, EU:C:1980:284, bod 18); zo 14. septembra 2006, Komisia/Fernández Gómez (C-417/05 P, EU:C:2006:582, bod 46), a z 31. mája 2017, DEI/Komisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, bod 33).

[18] Pozri rozsudky Všeobecného súdu z 15. septembra 2011, CMB a Christof/Komisia (T-407/07, neuverejnený, EU:T:2011:477, bod 91), a z 26. júna 2019, NRW. Bank/CRU (T-466/16, neuverejnený, EU:T:2019:445, bod 69).

[19] Pozri rozsudok Všeobecného súdu z 15. marca 1995, COBRECAF a i./Komisia (T-514/93, EU:T:1995:49, bod 44).

[20] K takémuto záveru napokon dospel aj Všeobecný súd v bodoch 31 až 36 napadnutého uznesenia. Záver Všeobecného súdu uvedený v tomto uznesení, v zmysle ktorého nemajú fyzické a právnické osoby podľa nariadenia č. 883/2013 právo na to, aby požiadali OLAF o začatie vyšetrovania, navyše nie je spochybnený odvolaním v prejednávanej veci a neexistujú ani iné dôvody, ktoré by opodstatňovali jeho spochybnenie (v tejto súvislosti pozri článok 5 nariadenia č. 883/2013, bod 8 vyššie).

43. Odvolateľ sa po obsahovej stránke vo svojich listoch adresovaných OLAF-u obmedzil na spochybnenie záverov OLAF-u uvedených v záverečných správach a procesných dokumentoch, ktoré viedli k týmto záverom, bez toho, aby označil nové a podstatné skutočnosti. Okrem toho odpovede OLAF-u, a najmä sporný list z 1. októbra 2018, neobsahovali nijaké nové skutočnosti v porovnaní so záverečnými správami z predchádzajúcich vyšetrovaní a nepredchádzalo im ani opätovné preskúmanie postavenia odvolateľa, ani rozhodnutie OLAF-u týkajúce sa nových a podstatných skutočností. [21]

44. Okrem zamietnutia žiadosti o prístup k dokumentom, ktoré je predmetom druhého odvolacieho dôvodu a ktoré treba preskúmať samostatne [22], teda sporný list predstavuje výlučne potvrdzujúci akt týkajúci sa záverečných správ z predchádzajúcich vyšetrovaní. Za týchto podmienok nie je potrebné odpovedať na otázku, či boli tieto správy napadnuteľné. Aj keby to tak bolo, nemohlo by to viesť k prípustnosti žaloby vzhľadom na odmietnutie OLAF-u začať vyšetrovanie týkajúce sa predchádzajúcich vyšetrovaní.

45. Je pravda, že judikatúra k otázke potvrdzujúcich aktov sa týka najmä situácií, v ktorých prvý akt, potvrdený druhým aktom [23], predstavuje napadnuteľný akt, čo tiež súvisí s úvahami o právnej ochrane. [24] Ak by totiž pre dotknutú osobu nebolo zjavné, že právny akt voči nej vyvoláva právne účinky, nebolo by jej pochopiteľne možné vyčítať, že tento akt nenapadla v stanovenej lehote. O takúto situáciu však v prejednávanom prípade nejde.

46. V prejednávanej veci je síce sporné a doposiaľ nebolo s konečnou platnosťou rozhodnuté o tom, či záverečné správy OLAF-u možno považovať za napadnuteľné akty. Odvolateľ, ktorý sa v prejednávanej veci prikláňa k takémuto názoru, však musel vedieť o tom, že ak mal v úmysle napadnúť závery OLAF-u uvedené v týchto správach žalobou o neplatnosť, mohol tak postupovať len v rámci žaloby namierenej proti týmto správam ako takým, alebo aspoň v rámci lehoty na podanie opravného prostriedku proti takýmto správam.

47. Rovnako ani okolnosť, že odvolateľ vo svojom návrhu na začatie vyšetrovania týkajúceho sa predchádzajúcich vyšetrovaní zdôraznil predovšetkým údajnú nezákonnosť procesných úkonov OLAF-u, nemení nič na tej skutočnosti, že predmetný návrh vo svojej podstate predstavoval iba kritiku záverečných správ z týchto vyšetrovaní. Je pravda, že myšlienka začať vyšetrovanie priebehu vyšetrovania OLAF-u nie je úplne irelevantná. Vyššie uvedené dokazuje jednak funkcia kontrolóra procesných záruk, ktorý má vo vzťahu k OLAF-u nezávislé postavenie a ktorý bola ustanovený až po skončení relevantného obdobia v prejednávanej veci prijatím nariadenia 2020/2223, ktorým sa mení nariadenie č. 883/2013, a jednak možnosť predložiť takémuto kontrolórovi sťažnosť pre porušenie predmetných záruk zo strany OLAF-u. [25]

[21] Pozri body 20 až 23 vyššie.

[22] Pozri bod 54 a nasl. nižšie.

[23] Pozri rozsudky z 15. decembra 1988, Irish Cement/Komisia (166/86 a 220/86, EU:C:1988:549, body 11 a 16); z 25. mája 1993, Foyer Culturel du Sart-Tilman/Komisia (C-199/91, EU:C:1993:205, body 19 až 24); z 9. decembra 2004, Komisia/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, body 40, 45 a 47), a z 31. mája 2017, DEI/Komisia (C-228/16 P, EU:C:2017:409, body 31 a 36).

[24] V tomto zmysle pozri rozsudok z 9. decembra 2004, Komisia/Greencore (C-123/03 P, EU:C:2004:783, body 40, 45 a 47), ako aj rozsudok Všeobecného súdu z 15. marca 1995, COBRECAF a i./Komisia (T-514/93, EU:T:1995:49, bod 44).

[25] Pozri odôvodnenia 32 a 33 a článok 1 bod 9 nariadenia 2020/2223 (pozri poznámku pod čiarou 2 vyššie), resp. články 9a a 9b nariadenia č. 883/2013 v znení zmenenom nariadením 2020/2223. V tejto súvislosti pozri aj dozorný výbor, ktorý bol ustanovený už v čase platnosti pôvodného nariadenia č. 883/2013 jeho článkom 15, ktorý pravidelne monitoruje vykonávanie vyšetrovacej funkcie OLAF-u najmä z hľadiska uplatňovania procesných záruk. Takáto kontrola sa však vykoná len na základe vlastného podnetu úradu, na žiadosť generálneho riaditeľa alebo žiadosť orgánu, inštitúcie alebo iného subjektu.

48. Dokonca aj v prípade, že by takýto postup bol v prejednávanom prípade relevantný, výhrady, akými sú výhrady uvádzané žalobcom, by sa však museli chápať v tom zmysle, že smerujú proti správe, ktorou sa končí konanie.

49. Na jednej strane je totiž nová kontrola procesných záruk kontrolórom formulovaná ako záruka dodržiavania procesných práv v prebiehajúcom konaní, resp. v konkrétnom určitom období, v rámci ktorého možno ešte porušenie napraviť, avšak najneskôr mesiac po skončení vyšetrovania. [26] Po druhé mechanizmus sťažnosti predloženej kontrolórovi sa výslovne nedotýka opravných prostriedkov upravených Zmluvami. [27]

50. V rámci opravných prostriedkov upravených v Zmluvách by sa však procesné akty OLAF-u s najväčšou pravdepodobnosťou mali považovať len za prípravné akty, ktoré by bolo potrebné napadnúť v rámci žaloby proti uvedeným správam. [28] V prípade, ak by sa konečné správy nepovažovali za napadnuteľné akty, čo nie je potrebné preskúmať v prejednávanej veci, bolo by možné tieto akty OLAF-u preskúmať súdom v rámci žaloby o náhradu škody. [29]

51. Z vyššie uvedeného vyplýva, že Všeobecný súd dospel k správnemu záveru, keď konštatoval, že ak by žaloba podaná proti rozhodnutiu OLAF-u nezačať vyšetrovanie v súvislosti s priebehom predchádzajúcich vyšetrovaní, bola vyhlásená za neplatnú, došlo by k obchádzaniu lehôt na podanie žaloby proti záverečným správam. [30] Sporný list OLAF-u nemohol odôvodňovať začiatok plynutia novej lehoty na podanie žaloby, pretože v každom prípade šlo o akt, ktorý mal vo vzťahu k záverečným správam výlučne potvrdzujúcu povahu.

52. Skutočnosť, že sa Všeobecný súd výslovne neodvolával na judikatúru v oblasti potvrdzujúcich právnych aktov a neoveril potvrdzujúcu povahu sporného listu s ohľadom na záverečné správy, nebráni tomu, aby Súdny dvor vyslovil takýto záver. Po prvé, vyššie uvedené konštatovania Všeobecného súdu sú nevyhnutne založené na implicitnej domnienke, v zmysle ktorej má sporný list vo vzťahu k záverečným správam iba potvrdzujúcu povahu. Po druhé, Súdny dvor je povinný skúmať podmienky prípustnosti žaloby pred Všeobecným súdom z úradnej povinnosti. [31] Súdny dvor preto sám môže pristúpiť k preskúmaniu potvrdzujúcej povahy sporného listu vo vzťahu k záverečným správam, a to najmä v prípade, ak mali účastníci konania možnosť vyjadriť sa v konaní pred Všeobecným súdom a dotknutom konaní k obsahu týchto dokumentov.

53. Prvý odvolací dôvod je preto potrebné zamietnuť bez toho, aby bolo potrebné vecne preskúmať tvrdenia žalobcu týkajúce sa napadnuteľnosti záverečných správ OLAF-u. Dokonca aj v prípade, ak by záver Všeobecného súdu, v zmysle ktorého záverečné správy OLAF-u nemajú

[26] Sťažnosti sa podávajú do jedného mesiaca po tom, ako sa sťažovateľ dozvedel o príslušných skutočnostiach, ktoré predstavujú údajné porušenie procesných záruk alebo základných práv. V každom prípade sťažnosť možno podať najneskôr do jedného mesiaca po ukončení vyšetrovania. Sťažnosti týkajúce sa výsluchu svedkov a predkladania vyjadrení však musia byť podané pred uplynutím lehôt, ktoré sú na tento účel dotknutým osobám poskytnuté (pozri článok 9b ods. 2 nariadenia č. 883/2013 v znení zmenenom nariadením 2020/2223).

[27] Pozri článok 9b ods. 8 nariadenia č. 883/2013 v znení zmenenom nariadením 2020/2223.

[28] V tomto ohľade pozri rozsudky z 11. novembra 1981, IBM/Komisia (60/81, EU:C:1981:264, bod 10); z 18. marca 1997, Guérin automobiles/Komisia (C-282/95 P, EU:C:1997:159, bod 34), a z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 52).

[29] V tejto súvislosti pozri rozsudok z 8. júla 2008, Franchet a Byk/Komisia (T-48/05, EU:T:2008:257, bod 90).

[30] Pozri bod 43 napadnutého uznesenia, ako aj bod 33 vyššie.

[31] Uznesenie z 15. februára 2012, Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-208/11 P, neuverejnené, EU:C:2012:76, bod 34 a tam citovaná judikatúra).

povahu napadnuteľných aktov, vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, neviedla by takáto právna vada v každom prípade k zrušeniu napadnutého uznesenia, pretože uvedený záver sa aj z iných právnych dôvodov javí ako opodstatnený. [32]

2. O prípustnosti žaloby vzhľadom na zamietnutie žiadosti o prístup k dokumentom (druhý odvolací dôvod)

54. Všeobecný súd preskúmal prípustnosť žalobného návrhu predloženého v prvostupňovom konaní, ktorý smeroval k zrušeniu rozhodnutia OLAF-u, ktorým odvolateľovi odmietol poskytnúť prístup k dokumentom uvedeným v jeho liste z 22. augusta 2018 [33] výlučne s ohľadom na nariadenie č. 1049/2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie [pozri v tomto ohľade písmeno b) nižšie]. Vzniká však otázka, či nie je potrebné tiež preskúmať prípustnosť dotknutej žiadosti z hľadiska práva na prístup k spisu osoby dotknutej vyšetrovaním OLAF-u [pozri v tejto súvislosti písmeno a) nižšie].

a) O práve na nahliadnutie do spisu

55. Odôvodnenie, na základe ktorého Všeobecný súd vyhlásil za neprípustný návrh odvolateľa podaný na prvom stupni na zrušenie rozhodnutia OLAF-u o odmietnutí prístupu k požadovaným dokumentom, je prekvapujúce.

56. Všeobecný súd v súlade s argumentáciou Komisie konštatoval, že žiadosť odvolateľa o poskytnutie prístupu k požadovaným dokumentom OLAF-u sa chápala ako žiadosť o nahliadnutie do spisu podaná osobou, ktorá sa považuje za osobu dotknutú vyšetrovaním, a nie ako žiadosť o prístup verejnosti k dokumentom v zmysle nariadenia č. 1049/2001, a ako taká bola aj posúdená.

57. To znamená, že Všeobecný súd prípustnosť žaloby proti zamietnutiu prístupu k požadovaným dokumentom vôbec neskúmal z hľadiska práva na nahliadnutie do spisu, ktoré prináleží osobe dotknutej vyšetrovaním v zmysle nariadenia č. 883/2013. Sústredil sa skôr výhradne na otázku prípustnosti z hľadiska nariadenia č. 1049/2001.

58. V tejto súvislosti dospel k záveru, že žaloba je s ohľadom na odmietnutia prístupu k dokumentom neprípustná, pretože navrhovateľ po zamietnutí prvej žiadosti zo strany OLAF-u nepodal opakovanú žiadosť v zmysle článku 7 ods. 2 tohto nariadenia a odmietnutie OLAF-u nemožno považovať za konečnú zamietavú odpoveď v zmysle článkov 7 a 8. Tvrdenie odvolateľa, v zmysle ktorého ho OLAF neinformoval o jeho práve podať takúto opakovanú žiadosť, Všeobecný súd zamietol. OLAF-u nemožno vytýkať, že takéto poučenie nevykonal, pretože žiadosť navrhovateľa považoval za žiadosť o nahliadnutie do spisu podanú osobou, ktorá sa považovala za osobu dotknutú vyšetrovaním, a nie za žiadosť o prístup k dokumentom podľa nariadenia č. 1049/2001. [34]

59. Všeobecný súd nevysvetlil, a ani zo spisu zjavne nevyplýva, prečo neskúmal, či bola žaloba proti rozhodnutiu OLAF-u, ktorým odvolateľovi odmietol poskytnúť prístup k požadovaným dokumentom, prípustná ako žaloba proti zamietnutiu žiadosti o nahliadnutie do spisu. Takýto

[32] Pozri rozsudky z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, body 47 až 49), a z 29. marca 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Komisia (C-352/09 P, EU:C:2011:191, bod 136).

[33] Bod 22 vyššie.

[34] Pozri body 63 až 70 napadnutého uznesenia.

postup je prekvapujúci o to viac, že hlavné tvrdenie Komisie týkajúce sa neprípustnosti žaloby podanej v prvostupňovom konaní v súvislosti s nariadením č. 1049/2001 spočívalo v tvrdení, že OLAF mohol túto žiadosť o prístup k predmetným dokumentom považovať za žiadosť o nahliadnutie do spisu podanú osobou, ktorá sa považovala za osobu dotknutú vyšetrovaním. Všeobecný súd si túto argumentáciu osvojil. Bolo by preto logické, aby preskúmal žalobu podanú v prvostupňovom konaní proti rozhodnutiu OLAF-u o zamietnutí prístupu aj z hľadiska práv na nahliadnutie do spisu.

60. Je pravda, že odvolateľ vo svojej žalobe podanej v prvostupňovom konaní formálne namietal len proti porušeniu práva na prístup k dokumentom podľa článku 42 Charty základných práv Európskej únie a odvolával sa na nariadenie č. 1049/2001 [35]. Z obsahu jeho argumentácie však vyplýva, že spochybnil aj rozhodnutie OLAF-u o zamietnutí nahliadnutia do spisu týkajúceho sa vyšetrovania, pretože ho neoprávnene nepovažoval za dotknutú osobu. Odvolateľ vo svojej žalobe podanej v prvostupňovom konaní vysvetľoval, že osobe sa v konaní, ktoré sa jej bezprostredne dotýka, musí poskytnúť prístup k spisu. Odvolateľ sa domnieva, že v rámci svojich práv na obhajobu má právo na prístup k dokumentom vo vyšetrovacom spise, ktoré sa priamo dotýkajú jeho práv. Predovšetkým sa mu musí poskytnúť prístup k všetkým rozhodnutiam, ktoré sa týkajú jeho funkcie predsedu správneho orgánu župy Teleorman. Okrem toho má všetka korešpondencia medzi OLAF-om a rumunským protikorupčným úradom, ktorá sa ho týka, rozhodujúci vplyv na jeho práva.

61. Z tejto argumentácie vyplýva, že odvolateľ napadol rozhodnutie OLAF-u, ktorým mu odmietol poskytnúť prístup k požadovaným dokumentom, nielen z hľadiska nariadenia č. 1049/2001, ale aj z hľadiska svojho práva na prístup k spisu ako dotknutej osoby v rámci nariadenia č. 883/2013. [36] Podľa článku 6 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 totiž žiadateľ nie je povinný uviesť dôvody svojej žiadosti. Odvolateľ však svoju žiadosť odôvodnil tým, že boli dotknuté jeho práva na obhajobu. Právo na nahliadnutie do spisu však predstavuje práve nevyhnutné doplnenie účinného uplatnenia práv na obhajobu osoby dotknutej určitým opatrením. [37] Skutočnosť, že sa odvolateľ v tejto súvislosti výslovne neodvolával na svoje práva na obhajobu alebo na článok 41 Charty základných práv, nie je relevantná. V súlade so zásadou *iura novit curia* totiž prináleží Všeobecnému súdu, aby kvalifikoval skutkové okolnosti a tvrdenia, ktoré mu predložili účastníci konania. [38]

62. Podmienky prípustnosti žaloby musí okrem toho Všeobecný súd skúmať *ex offo*. [39] Všeobecný súd mal preto v prejednávanej veci aspoň skúmať, či bola žaloba proti rozhodnutiu OLAF-u, ktorým odvolateľovi odoprel prístup k požadovaným dokumentom, prípustná, a to s ohľadom na právo každej osoby na prístup k spisom, ktoré sa jej týkajú. To platí o to viac, že odôvodnenie, na základe ktorého Všeobecný súd považoval žalobu proti rozhodnutiu o odmietnutí prístupu k dokumentom za neprípustnú, totiž nepodanie opakovanej žiadosti a konečného zamietavého rozhodnutia v zmysle nariadenia č. 1049/2001, nie je z hľadiska práva na nahliadnutie do spisu podľa článku 41 Charty základných práv relevantné.

63. Napadnuté rozhodnutie je teda postihnuté nedostatkom odôvodnenia.

[35] Pozri bod 20 napadnutého uznesenia.

[36] O možnosti implicitných žalobných dôvodov pozri rozsudok z 11. marca 2020, Komisia/Gmina Miasto Gdynia a Port Lotniczy Gdynia Kosakowo (C-56/18 P, EU:C:2020:192, bod 66 a tam citovaná judikatúra).

[37] V tomto zmysle pozri rozsudok z 13. septembra 2018, UBS Europe a i. (C-358/16, EU:C:2018:715, bod 61 a tam citovaná judikatúra).

[38] V tomto zmysle pozri rozsudok z 20. januára 2021, Komisia/Printeos (C-301/19 P, EU:C:2021:39, bod 54).

[39] Pozri rozsudok z 29. apríla 2004, Taliansko/Komisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240, bod 35).

64. Súdny dvor môže v rámci odvolania konštatovať nedostatok odôvodnenia z úradnej moci.[40] Uvedené platí o to viac v prípade, ak ide o podmienky prípustnosti žaloby pred Všeobecným súdom, ktoré musí Súdny dvor taktiež skúmať aj bez návrhu.[41]

65. Okrem toho z argumentácie odvolateľa v prejednávanej veci vyplýva, že sa implicitne odvoláva na porušenie svojho práva na nahliadnutie do spisu v postavení osoby dotknutej vyšetrovaním v rámci nariadenia č. 883/2013. Je pravda, že svoj druhý odvolací dôvod formálne opiera o porušenie nariadenia č. 1049/2001, čo nepochybne viedlo Všeobecný súd k tomu, že sa zameral na toto nariadenie. Po obsahovej stránke však tvrdí, že prístup k dokumentom, ktoré boli použité v rámci vyšetrovania, je otázkou práva na obhajobu, pretože takéto vyšetrovania sa ho nepochybne týkali a dokonca boli voči jeho osobe v prevažnej väčšine zamerané.

66. Napadnuté uznesenie preto musí byť zrušené v rozsahu, v akom Všeobecný súd zamietol žalobu namierenú proti zamietnutiu prístupu k požadovaným dokumentom bez toho, aby preskúmal prípustnosť tejto žaloby z hľadiska práva dotknutého účastníka konania na nahliadnutie do spisu.

b) O nariadení č. 1049/2001

67. Pokiaľ ide o nariadenie č. 1049/2001, Všeobecný súd rozhodol, že žaloba podaná v prvostupňovom konaní proti rozhodnutiu OLAF-u o zamietnutí prístupu odvolateľovi k požadovaným dokumentom je, ako už bolo uvedené, neprípustná. Všeobecný súd sa domnieva, že napadnuté zamietavé rozhodnutie OLAF-u v spornom liste z 1. októbra 2018[42] nemožno považovať za konečné zamietnutie žiadosti o prístup k dokumentom podľa článkov 7 a 8 tohto nariadenia.[43]

68. Žalobca sa po prvé vo svojom liste z 22. augusta 2018[44] opieral len o nariadenie č. 883/2013 a jeho žiadosť sa týkala dokumentov súvisiacich s vyšetrovaním OLAF-u, ktoré sa ho údajne týkali.

69. Po druhé OLAF nepredložil opakovanú žiadosť o prístup k dokumentom podľa článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001. Na rozdiel od argumentácie navrhovateľa nemožno OLAF-u vytýkať, že ho neinformoval podľa odseku 1 tohto ustanovenia o jeho práve podať takúto opakovanú žiadosť. OLAF mal totiž právo považovať jeho žiadosť za žiadosť o prístup k procesným spisom a nie za prvú žiadosť v zmysle článkov 6 a 7 nariadenia č. 1049/2001.

70. Odvolateľ sa domnieva, že výklad Všeobecného súdu nie je v súlade s nariadením č. 1049/2001. Článok 6 tohto nariadenia nestanovuje ďalšie požiadavky, pokiaľ ide o žiadosť o prístup k dokumentom, ako je potreba formulovať túto žiadosť v jednom z jazykov Únie a dostatočne presne na to, aby umožnila dotknutej inštitúcii identifikovať dotknutý dokument. Jeho žiadosť uvedená v liste z 22. augusta 2018 spĺňala takéto požiadavky. OLAF bol preto podľa článku 7 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 povinný informovať odvolateľa o jeho práve podať opakovanú žiadosť v súlade s odsekom 2 tohto ustanovenia, čo však neurobil. Preto sa zamietnutie jeho žiadosti na základe sporného listu musí považovať za konečné rozhodnutie o zamietnutí, ktoré môže byť predmetom žaloby o neplatnosť.

40 Pozri rozsudok z 20. decembra 2017, EUIPO/European Dynamics Luxembourg a i. (C-677/15 P, EU:C:2017:998, bod 36 a tam citovaná judikatúra).

41 Pozri uznesenie z 5. septembra 2013, ClientEarth/Rada (C-573/11 P, neuverejnené, EU:C:2013:564, bod 20).

42 Pozri bod 23 vyššie.

43 Pozri body 57 a 58 vyššie, ako aj body 63 až 70 napadnutého uznesenia.

44 Bod 22 vyššie.

71. Táto argumentácia je dôvodná.

72. Je síce pravda, že konanie o prístup k dokumentom Komisie prebieha v dvoch etapách. Odpoveď na prvú žiadosť v zmysle článku 7 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 je teda v zásade len zaujatím prvého stanoviska, proti ktorému spravidla nemožno podať nijaký opravný prostriedok. [45] Ak však Komisia s konečnou platnosťou prijme svoje stanovisko v podobe takejto odpovede, môže byť takáto odpoveď výnimočne priamo predmetom žaloby o neplatnosť. [46]

73. Na rozdiel od záverov Všeobecného súdu uvedených v bode 69 napadnutého uznesenia, z okolností tohto konania jasne vyplýva, že odpoveď OLAF-u v spornom liste bolo potrebné považovať vo vzťahu k žiadosti o prístup k dokumentom za konečnú. Táto otázka sa napokon netýka, ako tvrdí Komisia, posúdenia skutkového stavu Všeobecným súdom, ale ich právnej kvalifikácie, ktorú možno preskúmať v rámci odvolania. [47]

74. Podľa judikatúry je cieľom dvojfázového konania zavedeného nariadením č. 1049/2001 umožniť Komisii urýchlene prijať rozhodnutia týkajúce sa prístupu k dokumentom a prípadne opätovne preskúmať zamietavé rozhodnutia. Tento postup má za cieľ najmä predchádzať neskorším sporom. [48] Takéto dvojstupňové konanie má však zmysel len vtedy, ak chce Komisia skutočne využiť možnosť zmeniť toto rozhodnutie po prvom zamietavom rozhodnutí. Túto vôľu prejaví tým, že žiadateľovi oznámi, že má právo podať opakovanú žiadosť v súlade s článkom 7 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001. V súlade s vyššie uvedeným Všeobecný súd už v predchádzajúcich rozhodnutiach v prípade, ak sa takéto poučenie neposkytlo, považoval žalobu proti zamietnutiu pôvodnej žiadosti o prístup za prípustnú [49] Takýmto spôsobom sa totiž vyjadrí konečná povaha zamietnutia.

75. Skutočnosť, že v zmysle posúdenia Všeobecného súdu je dôvodom chýbajúceho poučenia o možnosti podať opakovanú žiadosť, že OLAF vykladal túto žiadosť ako žiadosť o nahliadnutie do spisu, je pritom irelevantná.

76. Ako totiž správne uvádza žalobca, nariadenie č. 1049/2001 nestanovuje iné podmienky prípustnosti žiadosti o prístup k dokumentom než povinnosť formulovať túto žiadosť v jednom z jazykov Únie a dostatočne presne na to, aby dotknutá inštitúcia mohla predmetný dokument identifikovať. Nevyžaduje sa teda, aby žiadateľ výslovne založil svoju žiadosť na nariadení č. 1049/2001. Naopak, je potrebné, aby si inštitúcie Únie dotknuté týmto nariadením uvedomovali všeobecnú povahu práva na prístup k dokumentom stanoveného právom Únie, ktoré sa riadi samotnými pravidlami tohto nariadenia. To znamená, že každá žiadosť o prístup k dokumentom potenciálne patrí do pôsobnosti tejto smernice a že jej zamietnutie sa musí posúdiť s ohľadom na dôvody výnimky, ktoré sú v nej stanovené. Skutočnosť, že žiadosť o prístup

[45] Uznesenie z 15. februára 2012, Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-208/11 P, neuverejnené, EU:C:2012:76, bod 30), ako aj rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 36.

[46] V tomto zmysle pozri rozsudok z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, body 58 až 62), ako aj rozsudok z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 36).

[47] Rozsudok z 23. novembra 2017, Bionorica a Diapharm/Komisia (C-596/15 P a C-597/15 P, EU:C:2017:886, bod 55).

[48] Rozsudok z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, body 53 a 54).

[49] Rozsudky Všeobecného súdu z 9. septembra 2009, Brink's Security Luxembourg/Komisia (T-437/05, EU:T:2009:318, body 74 a 75); z 23. januára 2017, Justice & Environment/Komisia (T-727/15, neuverejnený, EU:T:2017:18, bod 14); z 11. decembra 2018, Arca Capital Bohemia/Komisia (T-440/17, EU:T:2018:898, bod 20), a z 11. decembra 2018, Arca Capital Bohemia/Komisia (T-441/17, neuverejnený, EU:T:2018:899, bod 19).

k dokumentom bola podaná v kontexte konania, ktoré sa riadi iným právnym rámcom, v tomto prípade nariadením č. 883/2013, nevylučuje, že táto žiadosť napriek tomu patrí do pôsobnosti nariadenia č. 1049/2001. [50]

77. Orgán Únie, ktorý podlieha tomuto nariadeniu, tak musí žiadateľa upozorniť na právo podať opakovanú žiadosť v súlade s uvedeným článkom 7 ods. 2, ak si chce zachovať možnosť prehodnotiť svoje zamietavé rozhodnutie týkajúce sa žiadosti o prístup k dokumentom. V opačnom prípade musí uznať, že toto odmietnutie sa považuje za konečné a priamo podlieha súdnemu preskúmaniu.

78. Ak by žaloba proti zamietavému uzneseniu bola neprípustná z dôvodu nepodania takejto žiadosti aj napriek absencii uvedeného poučenia, mohlo by to navyše podnietiť k zneužitiu nepoučenia o opravných prostriedkoch. Najmä v politicky citlivých prípadoch ako v prejednávanej veci by takáto motivácia mohla byť silná.

79. V prejednávanej veci je preto potrebné predpokladať, že OLAF svoje zamietavé stanovisko k žiadosti navrhovateľa o poskytnutie prístupu k dokumentom v spornom spise vyjadril s konečnou platnosťou. Sporný list by preto mohol byť priamo predmetom žaloby o neplatnosť. Všeobecný súd sa preto dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď návrh odvolateľa na zrušenie rozhodnutia OLAF-u o zamietnutí prístupu k určitým dokumentom vyhlásil za neprípustný.

3. Predbežný záver

80. Z vyššie uvedeného vyplýva, že napadnuté uznesenie musí byť zrušené v rozsahu, v akom vyhlasuje žalobu podanú odvolateľom proti zamietnutiu OLAF-u poskytnúť mu prístup k niektorým dokumentom za neprípustnú. Naopak, Všeobecný súd správne zamietol žalobu ako neprípustnú v rozsahu, v akom sa týkala odmietnutia OLAF-u viesť vyšetrovanie priebehu predchádzajúcich vyšetrovaní. [51]

B. O vrátení veci Všeobecnému súdu

81. V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu buď sám vydať konečný rozsudok, ak to stav konania dovoľuje, alebo vrátiť vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie.

82. V prejednávanej veci vzniká otázka vrátenia veci Všeobecnému súdu iba vo vzťahu k návrhom prvostupňového konania smerujúcim k zrušeniu odmietnutia OLAF-u poskytnúť žalobcovi prístup k niektorým dokumentom.

83. V tejto súvislosti stav konania dovoľuje rozhodnúť vo veci, keďže Súdny dvor môže sám právoplatne rozhodnúť o prípustnosti žalobných návrhov predložených v prvostupňovom konaní. Z preskúmania druhého žalobného dôvodu totiž vyplýva, že tento návrh je prípustný.

[50] Pozri napríklad rozsudky z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), a Komisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394), ako aj z 27. februára 2014, Komisia/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

[51] Pozri body 51 až 53 vyššie.

84. Toto preskúmanie jednak preukázalo, že zamietnutie žiadosti o prístup k dokumentom zo strany OLAF-u je konečným rozhodnutím o zamietnutí podľa článkov 7 a 8 nariadenia č. 1049/2001, v ktorom OLAF s konečnou platnosťou vyjadril svoje stanovisko, a preto môže byť priamo predmetom žaloby o neplatnosť. [52]

85. Z tohto preskúmania síce ďalej vyplýva, že Všeobecný súd nepreskúmal, či žaloba podaná proti rozhodnutiu OLAF-u, ktorým odmietol poskytnúť žalobcovi prístup k niektorým dokumentom, bola prípustná vzhľadom na právo osoby dotknutej vyšetrovaním OLAF-u na prístup k spisu. [53] Aj napriek tomu však neexistujú dôvody, pre ktoré by bola žaloba v tomto bode neprípustná.

86. Odvolateľ si tak vo svojej žalobe na prvom stupni uplatnil, aj keď implicitne, svoje právo na nahliadnutie do spisu. [54]

87. Je pravda, že nielen odpoveď na otázku, či môže odvolateľ v rámci práva na nahliadnutie do spisu získať aj prístup k spisom z predchádzajúcich vyšetrovaní, ale aj odpoveď na otázku, či odmietnutie prístupu k týmto spisom vyvoláva vo vzťahu k nemu právne účinky, a teda je aktom, proti ktorému možno podať žalobu, závisí od toho, či sa odvolateľ musí považovať v súvislosti s týmito spismi za dotknutú osobu, čo OLAF odmietol. Posúdenie príslušných tvrdení účastníkov konania sa však týka dôvodnosti žaloby namierenej proti zamietnutiu žiadosti o nahliadnutie do spisu alebo je s ním spojená natoľko, že na ňu nemožno odpovedať v rámci prieskumu prípustnosti.

88. Prípustnosť žaloby smerujúcej proti zamietnutiu prístupu k spisu v každom prípade nemožno zamietnuť z dôvodu, že predstavuje obídenie lehoty na podanie žaloby proti záverečným správam [55], pretože je potrebné overiť, či žalobcovi nebolo v týchto správach nesprávne zamietnuté priznanie postavenia „dotknutej osoby“ v zmysle článku 2 bodu 5 nariadenia č. 883/2013.

89. Odhliadnuc od tej skutočnosti, že napadnuteľnosť týchto správ prostredníctvom žaloby vyvoláva pochybnosti a nie je s konečnou platnosťou objasnená [56], musí existovať možnosť uplatniť právo na nahliadnutie do spisu osoby, ktorá je (údajne) dotknutá vyšetrovaním OLAF-u, bez ohľadu na to, či takáto osoba (prípadne úspešne) napadla záverečnú správu z vyšetrovania. Je totiž možné, že potreba požiadať o prístup k spisom z vyšetrovania OLAF-u nevznikne už v okamihu, keď sa táto osoba dozvie o správe z vyšetrovania, ale až neskôr, a to až na základe dôsledkov, ktoré vnútroštátne orgány vyvodia zo zistení OLAF-u, na základe nimi prijatých opatrení alebo v rámci žaloby na náhradu škody.

90. Z toho vyplýva, že voči žalobcovi nemožno v rámci prieskumu jeho práva na nahliadnutie do spisu namietať, že jeho tvrdenie, v zmysle ktorého ho OLAF neprávom neuznal za „dotknutú osobu“, je premlčané.

91. Napokon nemožno vychádzať ani z predpokladu, že je irelevantné, či sa návrh na zrušenie odmietnutia zo strany OLAF-u poskytnúť žiadateľovi prístup k požadovaným dokumentom skúmal z hľadiska nariadenia č. 1049/2001, alebo z hľadiska práva osoby na prístup k spisu

[52] Pozri body 73 až 79 vyššie.

[53] Pozri body 57 a 59 vyššie.

[54] Pozri body 60 a 61 vyššie.

[55] Žaloba v prvostupňovom konaní bola v prejednávanej veci podaná po uplynutí tejto lehoty, pozri bod 38 vyššie.

[56] Pozri body 35 a 36 vyššie.

v konaní, ktoré sa jej týka. Tieto dva právne základy sledujú totiž odlišné ciele. Právo každého občana Únie na prístup k dokumentom má za cieľ poskytnúť verejnosti čo najširší prístup k dokumentom Únie [57], kým právo na prístup k spisu je súčasťou práva na obhajobu osoby dotknutej určitým opatrením, a to nie len počas konania, ale aj po jeho skončení. [58]

92. Je teda možné, že v rámci posúdenia otázky, či žiadateľ získa prístup k určitému dokumentu, sa dospeje k inému výsledku v závislosti od toho, na akom právnom základe sa táto otázka posudzuje. Do úvahy napríklad prichádza situácia, že výnimka spočívajúca v ochrane cieľov inšpekcie, vyšetrovania a auditu podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 odôvodňuje zamietnutie žiadosti o prístup k dokumentom v zmysle tohto nariadenia, avšak na rozdiel od toho ju nemožno uplatniť vo vzťahu k žiadateľovi, ktorý požaduje prístup k spisom, ktoré sa ho týkajú, a úspešne preukáže, že je dotknutou osobou. Naopak, je možné, že osoba, ktorá nepreukáže, že je vyšetrovaním dotknutá, môže aj napriek tejto skutočnosti získať prístup k určitým dokumentom z vyšetrovacieho spisu prostredníctvom všeobecného práva na prístup k dokumentom.

93. Z vyššie uvedeného vyplýva, že Súdny dvor môže zamietnuť námietku neprípustnosti vznesenú Komisiou, pokiaľ ide o žalobný návrh smerujúci k zrušeniu rozhodnutia OLAF-u, ktorým odmietol žalobcovi poskytnúť prístup k niektorým dokumentom. Na účely rozhodnutia o dôvodnosti takejto žiadosti je potrebné vrátiť vec Všeobecnému súdu, jednak čo sa týka práva na prístup k spisu a jednak pokiaľ ide o nariadenie č. 1049/2001.

94. Nie je teda potrebné rozhodnúť o návrhu na nariadenie vykonania dokazovania predloženom žalobcom. [59]

VI. O trovách

95. Podľa článku 184 ods. 2 rokovacieho poriadku, ak je odvolanie dôvodné a Súdny dvor sám rozhodne s konečnou platnosťou vo veci samej, potom rozhodne aj o trovách konania. Článok 138 ods. 3 rokovacieho poriadku, ktorý sa uplatňuje na konanie o odvolaní podľa článku 184 ods. 1 tohto poriadku, stanovuje, že ak mali účastníci konania úspech len v časti predmetu konania, každý z nich znáša svoje vlastné trovy konania. Ak sa to však zdá oprávnené vzhľadom na okolnosti prípadu, Súdny dvor môže rozhodnúť, že účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania a je povinný nahradiť časť trov konania druhého účastníka.

96. V prejednávanej veci sa odvolanie zamietne v rozsahu, v akom sa týka žaloby smerujúcej proti odmietnutiu OLAF-u viesť vyšetrovanie priebehu predchádzajúcich vyšetrovaní, a napadnuté uznesenie sa potvrdí v rozsahu, v akom ním bol žalobný návrh predložený v tejto súvislosti zamietnutý ako neprípustný.

97. Na druhej strane odvolaniu sa vyhovie, pokiaľ ide o žalobu smerujúcu proti odmietnutiu OLAF-u umožniť odvolateľovi prístup k niektorým dokumentom, pričom námietka neprípustnosti vznesená Komisiou v súvislosti s týmto žalobným návrhom sa zamietne a vec sa

[57] Pozri rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW Energie Baden-Württemberg (C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 61 a tam citovaná judikatúra).

[58] V tomto zmysle pozri rozsudok z 13. septembra 2018, UBS Europe a i. (C-358/16, EU:C:2018:715, bod 61 a tam citovaná judikatúra), a návrhy, ktoré som predniesla vo veci UBS Europe a i. (C-358/16, EU:C:2017:606, bod 80 a tam citovaná judikatúra).

[59] Pozri bod 30 vyššie.

vráti Všeobecnému súdu, aby rozhodol o tej istej žiadosti. Okrem toho sa v rámci preskúmania druhého odvolacieho dôvodu ukázalo, že postup Komisie nebol konštruktívny, keďže jej námietka neprípustnosti je postihnutá rovnakým rozporom ako odôvodnenie Všeobecného súdu. [60]

98. Vzhľadom na tieto okolnosti sa zdá byť v prejednávanej veci dôvodné rozhodnúť, že Komisia je povinná nahradiť tak trovy konania, ktoré jej vznikli v rámci tohto konania a prvostupňového konania v súvislosti s námietkou neprípustnosti, ako aj polovicu trov konania, ktoré vznikli odvolateľovi v tomto konaní a v prvostupňovom konaní v súvislosti s námietkou neprípustnosti.

99. Na druhej strane je opodstatnené zaviazať odvolateľa, aby znášal polovicu svojich trov konania súvisiacich s námietkou neprípustnosti, ktoré vynaložil tak v rámci tohto konania, ako aj v prvostupňovom konaní.

100. O zostávajúcej časti trov konania sa rozhodne neskôr. [61]

VII. Návrh

101. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Uznesenie Všeobecného súdu Európskej únie z 12. mája 2020, Dragnea/Komisia (T-738/18, neuverejnené, EU:T:2020:208), sa zrušuje v rozsahu, v akom zamieta návrh na zrušenie rozhodnutia OLAF-u, ktorým odmietol poskytnúť pánovi Liviovi Dragneovi prístup k niektorým dokumentom, a ukladá pánovi Liviovi Dragneovi povinnosť nahradiť trovy konania.

2. Námietka neprípustnosti vznesená Európskou komisiou pred Všeobecným súdom Európskej únie sa zamieta v rozsahu, v akom sa týka návrhu na zrušenie rozhodnutia OLAF-u, ktorým odmietol poskytnúť pánovi Liviovi Dragneovi prístup k niektorým dokumentom.

3. Vec sa vracia Všeobecnému súdu Európskej únie, aby rozhodol o tom istom návrhu na zrušenie rozhodnutia OLAF-u, ktorým odmietol poskytnúť pánovi Liviovi Dragneovi prístup k niektorým dokumentom.

4. V zostávajúcej časti sa odvolanie zamieta.

5. Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania, ktoré jej vznikli v rámci tohto konania a prvostupňového konania v súvislosti s námietkou neprípustnosti, ako aj polovicu trov konania, ktoré vynaložil pán Liviu Dragnea v rámci tohto konania a prvostupňového konania v súvislosti s námietkou neprípustnosti.

6. Liviu Dragnea znáša polovicu svojich vlastných trov konania súvisiacich s námietkou neprípustnosti, ktoré vynaložil v rámci tohto konania, ako aj prvostupňového konania.

7. O zostávajúcej časti trov konania sa rozhodne neskôr.

[60] Pozri body 56 a 59 vyššie.

[61] V tomto zmysle pozri rozsudok z 26. januára 2010, Internationaler Hilfsfonds/Komisia (C-362/08 P, EU:C:2010:40, bod 69).