

Věc T-48/05

Yves Franchet a Daniel Byk

v.

Komise Evropských společenství

„Mimosmluvní odpovědnost – Veřejná služba – Vyšetřování OLAF – Případ ‚Eurostat‘ – Předání informací týkajících se skutečností, které by mohly vést k trestnímu stíhání, vnitrostátním soudním orgánům – Neexistence předchozího vyrozumění dotčených úředníků a dozorčího výboru OLAF – Úniky informací do tisku – Zpřístupnění informací ze strany OLAF a Komise – Porušení zásady presumpce nevinny – Nemajetková újma – Příčinná souvislost“

Rozsudek Soudu (třetího senátu) ze dne 8. července 2008 II - 1595

Shrnutí rozsudku

1. *Řízení – Organizační procesní opatření – Žádost o vynětí interního dokumentu orgánu ze spisu*
(Jednací řád Soudu, článek 64)

II - 1585

2. *Úředníci – Žaloba na náhradu škody – Předmět – Návrh na náhradu škod způsobených vyšetřováním prováděným Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)*
(Články 235 ES a 236 ES)
3. *Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) – Nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – Způsoby vnitřních vyšetřování přijaté orgány Společenství*
(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999, čl. 10 odst. 2 a 3; rozhodnutí Komise 1999/396, článek 4)
4. *Mimosmluvní odpovědnost – Podmínky – Dostatečně závažné porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům – Porušení povinnosti informovat dotčenou osobu v rámci vyšetřování prováděného Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – Porušení povinnosti informovat předem dozorčí výbor*
(Článek 288 druhý pododstavec ES; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999, čl. 10 odst. 2 a 3; rozhodnutí Komise 1999/396, článek 4; jednací řád dozorčího výboru OLAF, článek 2)
5. *Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) – Nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – Předání informací shromážděných v rámci vyšetřování vnitrostátním orgánům*
(Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999, čl. 4 odst. 5 a čl. 10 odst. 2 a 3)
6. *Úředníci – Žaloba – Žaloba na náhradu škody – Žalobní důvody – Žaloba na náhradu škod způsobených vyšetřováním Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF)*
(Služební řád, článek 91; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999, čl. 10 odst. 2)
7. *Mimosmluvní odpovědnost – Podmínky – Protiprávnost – Škoda – Příčinná souvislost – Důkazní břemeno spočívající na žalobci – Meze*
(Článek 288 druhý pododstavec ES)
8. *Mimosmluvní odpovědnost – Podmínky – Dostatečně závažné porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům – Tisková zpráva administrativy, která naznačuje, že se úředník dopustil nesrovnalostí, aniž by byla prokázána jeho vina*
(Článek 288 druhý pododstavec ES; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999, čl. 8 odst. 2)
9. *Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) – Nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – Práva obhajoby – Dosah – Právo na přístup k vyšetřovacímu spisu – Neexistence tohoto práva s výjimkou závěrečné zprávy*
(Listina základních práv Evropské unie, článek 41; nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999; rozhodnutí Komise 1999/396, článek 4)

10. *Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) – Nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – Délka trvání řízení (Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999, čl. 6 odst. 5 a čl. 11 odst. 7)*
11. *Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) – Nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) – Požadavek důvěrnosti vyšetřování (Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1073/1999, článek 12)*
12. *Úředníci – Disciplinární režim – Disciplinární řízení – Disciplinární a trestní řízení vedená zároveň ohledně stejných skutků (Služební řád, čl. 88 pátý pododstavec; příloha IX, čl. 7 druhý pododstavec)*

1. Orgán má obecně právo požadovat odstranění interního dokumentu ze spisu předloženého soudu Společenství, nebyl-li získán zákonným způsobem tím, kdo se jej dovolává. Interní dokument má totiž důvěrnou povahu, ledaže by orgán, který je jeho autorem, připustil jeho zpřístupnění. V některých situacích se však nevyžaduje, aby žalobce prokázal, že důvěrný dokument, kterého se dovolává na podporu své teze, získal legálně, a je třeba posoudit zvážením jednotlivých chráněných zájmů, zda zvláštní okolnosti, jako například to, že předložení interního dokumentu je rozhodující pro zajištění kontroly řádnosti postupu, jímž byl napadený akt přijat, nebo pro dokázání existence zneužití pravomoci, odůvodňují ponechání dokumentu ve spisu.
2. Návrhová žádání týkající se náhrady majetkové a nemajetkové újmy, která úředníkovi údajně vznikla v důsledku jednak provádění a skončení vyšetřování Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), které na něj jmenovitě poukazuje, případně mu veřejně připisuje odpovědnost za některé nesrovnalosti, které byly zjištěny ještě před konečným rozhodnutím příslušného vnitrostátního soudu, a jednak v důsledku způsobu, jakým Komise jednala v kontextu tohoto vyšetřování, nelze odmítnout jako předčasná s tím, že úředník může takovýto návrh vznést až po případném konečném rozhodnutí vnitrostátních soudních orgánů. Možný výsledek vnitrostátního soudního řízení totiž nemůže mít vliv na řízení před soudem Společenství, neboť v rámci uvedených návrhových žádání na náhradu škody nejde o to, zda jsou skutečnosti, které jsou úředníkovi vytýkány, prokázány, nebo zda se dopustil v rámci své profesní činnosti pochybení, nýbrž jde o to přezkoumat způsob, jakým OLAF vedl vyšetřování, jakož i způsob,

(viz body 77, 79)

jakým Komise jednala v kontextu tohoto vyšetřování, jelikož údajná újma způsobená úředníkovi se odlišuje od újmy, kterou by mohla potvrdit zprostředkující rozhodnutí vnitrostátních soudních orgánů.

(viz body 90–91)

Platí, že článek 4 rozhodnutí 1999/396 se výslovně netýká předávání informací, které podle čl. 10 odst. 2 a 3 nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) může nebo musí OLAF, v závislosti na tom, zda se jedná o vnitřní, či vnější vyšetřování, předat vnitrostátním soudním orgánům, a že tedy nestanoví povinnost informovat dotyčného úředníka před takovým předáním informací. Pokud však takové informace obsahují „závěry, které jmenovitě poukazují“ na dotyčného úředníka, musí být tento v zásadě informován a vyslechnut ke skutečnostem, které se jej týkají.

3. Z ustanovení článku 4 prvního pododstavce rozhodnutí 1999/396 o podmínkách a postupech vnitřního vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti poškozující zájmy Společenství vyplývá, že dotčený úředník musí být urychleně vyzooměn o možných osobních důsledcích, pokud to nenarušuje vyšetřování, a že v žádném případě nesmějí být z vyšetřování vyvozeny závěry, které jmenovitě poukazují na určitého úředníka Komise, aniž by byla dotyčné osobě dána možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se jí týkají. Porušení těchto ustanovení, která upravují podmínky, za nichž lze skloubit dodržování práva dotčeného úředníka na obhajobu s nároky kladenými na důvěrnost, které jsou typické pro každé vyšetřování této povahy, je porušením podstatných formálních náležitostí vyšetřovacího postupu.

Tento článek nicméně upravuje výjimku týkající se případů, které vyžadují zachování naprostého utajení pro účely vyšetřování a při kterých je žádoucí použití vyšetřovacích postupů spadajících do pravomoci vnitrostátního soudního orgánu. V takovýchto případech může být povinnost vyzvat úředníka k tomu, aby se vyjádřil, se souhlasem generálního tajemníka Komise odložena. K tomu, aby mohl být úředník vyzooměn později, musí být současně splněny dvě podmínky, a to nutnost zachování naprostého utajení pro účely vyšetřování a požadavek použití vyšetřovacích postupů spadajících do pravomoci vnitrostátního soudního orgánu. Dále je třeba předem získat souhlas generálního tajemníka Komise. Povinnost požádat generálního tajemníka Komise o souhlas a získat tento souhlas není pouhou formalitou, kterou by bylo případně možné splnit v pozdějším stadiu. Požadavek získat takovýto

souhlas by totiž ztratil svůj smysl, kterým je zaručit, že bude zachováno právo dotčených úředníků na obhajobu, že jejich vyrozumění může být odloženo pouze ve skutečně výjimečných případech a že k posouzení této výjimečnosti je příslušný nejen OLAF, ale vyžaduje se rovněž posouzení generálního tajemníka Komise.

že dotčení úředníci budou vyrozuměni později, a ověřování podmínek, za nichž se použije článek 4 rozhodnutí 1999/396, nemá OLAF žádný prostor pro uvážení.

(viz body 128–130, 133, 144–146, 151)

Z toho vyplývá, že se OLAF dopouští dostatečně závažného porušení právní normy, která přiznává práva jednotlivcům, pokud tím, že nezmínil použití takovýchto vyšetřovacích prostředků a nepožádal včas o souhlas generálního tajemníka Komise k tomu, aby mohl odložit povinnou výzvu pro dotčeného úředníka, jehož se vyšetřování týká, k tomu, aby se vyjádřil, nedodržuje ani podmínky, ani postupy pro uplatnění této výjimky.

4. Právní norma, podle které musí být osoby, které jsou předmětem vyšetřování prováděného Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), o této skutečnosti vyrozuměny a podle které jim musí být umožněno vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se jich týkají, přiznává práva jednotlivcům. Zjistěte platí, že na základě článku 4 rozhodnutí 1999/396 o podmínkách a postupech vnitřního vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti poškozující zájmy Společenství disponuje OLAF prostorem pro uvážení v případech, které vyžadují zachování naprostého utajení pro účely vyšetřování a použití vyšetřovacích postupů spadajících do pravomoci vnitrostátního soudního orgánu, takže povinnost vyzvat úředníka k tomu, aby se vyjádřil, může být se souhlasem generálního tajemníka Komise odložena. Avšak pokud jde o způsoby přijímání rozhodnutí o tom,

To platí i v případě porušení povinnosti uložené OLAF článkem 11 odst. 7 nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném OLAF požádat před předáním informací vnitrostátním soudním orgánům svůj dozorčí výbor o stanovisko, což představuje dostatečně závažné porušení právní normy přiznávající práva dotčeným jednotlivcům. Platí totiž, že i když dozorčí výbor nezasahuje podle čl. 11 odst. 1 uvedeného nařízení do provádění právě probíhajících vyšetřování, má za úkol chránit práva osob, které jsou vyšetřovány, neboť podle článku 2 svého jednacího řádu „dohlíží na to, aby OLAF při výkonu svých činností plně dodržoval lidská práva a základní svobody a jednal v souladu se Smlouvami a sekundárním právem,

zejména v souladu s Protokolem o výsadách a imunitách a služebním řádem“. Dále čl. 11 odst. 7 nařízení č. 1073/1999 stanoví, že informování dozorčího výboru je bezpodmínečnou povinností a neponechává OLAF žádný prostor pro uvážení.

informování pozdržet v případech, které podle jeho uvážení vyžadují pro účely vyšetřování zachování naprostého utajení.

(viz body 146, 153–156, 164, 167–170)

Tato ustanovení rovněž neobsahují právní normy, které jednotlivcům přiznávají práva, jejichž dodržování zajišťuje soud Společenství.

5. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) nemá podle čl. 10 odst. 2 nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům, předtím, než soudním orgánům dotčeného členského státu předá získané informace ohledně skutečností, které by mohly být předmětem trestního stíhání, povinnost informovat orgán provádějící vnitřní vyšetřování. Předání informací získaných v rámci vnitřních vyšetřování dotčenému orgánu je totiž podle čl. 10 odst. 3 tohoto nařízení nepovinné a žádné z ustanovení tohoto článku nestanoví, že předání informací vnitrostátním soudním orgánům musí předcházet nebo že jej musí doprovázet informování dotčeného orgánu. Dále pak čl. 4 odst. 5 stejného nařízení, podle něhož musí být dotčený orgán informován v rámci vnitřních vyšetřování, pokud z vyšetřování vyplývá možnost, že jím bude osobně dotčen některý z jeho členů, vedoucích pracovníků, úředníků či zaměstnanců, neupravuje žádnou lhůtu k poskytnutí této informace, a obsahuje navíc výjimku, podle níž může OLAF

(viz body 158–159, 162)

6. V rámci žaloby na náhradu majetkové a nemajetkové újmy, která údajně vznikla úředníkovi v důsledku provádění a skončení vyšetřování vedeného Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF), není relevantní žalobní důvod týkající se vlivu vykonávaného na vnitrostátní soudní orgány v případech, kdy jsou na základě čl. 10 odst. 2 nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům OLAF těmto orgánům předávány informace týkající se vyšetřování, a podle něhož OLAF nasměroval tyto soudní orgány tím, že uvedl trestněprávní kvalifikaci sdělených skutečností. Je totiž výlučně a plně na vnitrostátních orgánech, jak naloží s informacemi, které jim byly předány OLAF. Těmto orgánům tak

přísluší, aby samy ověřily, zda takové informace odůvodňují nebo vyžadují, aby bylo zahájeno trestní stíhání. V důsledku toho musí být proti takovým stíháním zajištěna soudní ochrana na vnitrostátní úrovni se všemi zárukami upravenými vnitrostátním právem včetně těch, které vyplývají ze základních práv, která, tvořící nedílnou součást obecných zásad práva Společenství, musí být členskými státy při uplatňování právní úpravy Společenství rovněž dodržována.

(viz body 171–173)

7. V rámci žaloby na náhradu škody je na žalobci, aby prokázal, že jsou splněny podmínky vzniku mimosmluvní odpovědnosti Společenství ve smyslu čl. 288 druhého pododstavce ES. Toto pravidlo je však méně přísné v případě, že škodná událost mohla vzniknout z několika rozdílných příčin a orgán Společenství nepředložil žádný důkaz, z něhož by bylo možné zjistit, která z nich způsobila škodnou událost, ačkoli to byl právě orgán Společenství, kdo mohl nejlépe

opatřit potřebné důkazy, takže přetrvávající nejistota musí být přičtena k tíži orgánu Společenství.

(viz body 182–183)

8. Zásada presumpce nevinny vyžaduje, aby byla osoba obviněná z protiprávního jednání považována za nevinnou, dokud její vina nebude mimo jakoukoli rozumnou pochybnost prokázána v rámci řízení. Orgánu však nelze bránit v tom, aby informoval veřejnost o probíhajících vyšetřováních, které zahájil Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) ohledně nesrovnalostí, k nimž došlo v rámci tohoto orgánu. Musí tak však činit s veškerou diskretností a zdrženlivostí a zachovávat přitom vyváženost mezi zájmy dotčených úředníků a zájmy orgánu.

Vydá-li orgán tiskové prohlášení, které vyvolá u veřejnosti nebo její části dojem, že úředník je zapleten do nesrovnalostí, k nimž došlo v rámci tohoto orgánu, ačkoli jeho vina nebyla dosud prokázána, není takové jednání v mezích toho, co je

odůvodněné zájmem služby, a zakládá dostatečně závažné porušení presumpce nevinny, jelikož orgán nemá žádnou posuzovací pravomoc, pokud jde o povinnost dodržovat uvedenou presumpci.

Obdobně platí, že OLAF porušuje zásadu presumpce nevinny, když v průběhu vyšetřování vedeného proti úředníkovi nechá do tisku proniknout informace odrážející pocit, že se úředník provinil trestným činem, které vzbuzují u veřejnosti přesvědčení o jeho vině ještě předtím, než se soud v této souvislosti vyslovil. Takovým únikem informací porušuje OLAF povinnost zachovat důvěrnost vyšetřování a tím, že zapříčinil zveřejnění citlivých informací z vyšetřování v tisku, porušuje zájem na řádné správě, neboť v průběhu vyšetřování umožňuje široké veřejnosti přístup k důvěrným informacím administrativy. V tomto případě se jedná o dostatečně závažná porušení těchto právních norem, neboť OLAF je povinen dbát o to, aby nedocházelo k takovýmto únikům porušujícím základní práva dotčených osob, jako je presumpce nevinny, přičemž administrativa nemá žádný prostor pro uvážení ohledně dodržování této povinnosti.

(viz body 216–217, 219, 309–311, 314)

9. Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) nemá povinnost umožnit úředníkovi Společenství, u něhož se má za to, že je dotčen vnitřním vyšetřováním – před vydáním konečného rozhodnutí jeho orgánu oprávněného ke jmenování, které nepříznivě zasahuje do jeho právního postavení –, přístup k dokumentům, které jsou předmětem takového vyšetřování nebo které OLAF sám při této příležitosti vypracoval; jinak by totiž mohla být narušena efektivita a důvěrnost jeho úkolu, jakož i jeho nezávislost. Konkrétně pouhá skutečnost, že se zdá, že část důvěrného vyšetřovacího spisu byla neoprávněně předána tisku, není sama o sobě důvodem k tomu, aby byla ve prospěch úředníka, který je údajně dotčen, učiněna výjimka ze zachování důvěrnosti tohoto spisu a vyšetřování vedeného úřadem OLAF. Dodržování práva dotčeného úředníka na obhajobu je dostatečně zaručeno článkem 4 rozhodnutí 1999/396 o podmínkách a postupech vnitřního vyšetřování pro boj proti podvodům, úplatkářství a jiné nedovolené činnosti poškozující zájmy Společenství, který neukládá OLAF povinnost tyto dokumenty zpřístupnit.

Tento přístup není v rozporu s požadavkem na dodržování práva na řádnou správu, jež je zakotveno v článku 41 Listiny základních práv Evropské unie, podle něhož toto právo zahrnuje právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního

tajemství. Přístup ke spisu z vyšetřování vedeného úřadem OLAF před přijetím jeho konečné zprávy tak může být podle této zásady odmítnut, je-li to nutné z důvodu ochrany důvěrnosti.

OLAF nemá ani povinnost umožnit přístup k závěrečné zprávě z vyšetřování. Žádná z povinností plynoucích z článku 4 rozhodnutí 1999/396 se této otázky totiž jednak netýká, a jednak je možné prokázat existenci protiprávního jednání OLAF, při zohlednění zásady kontradiktornosti, pouze za předpokladu, že by konečná zpráva byla zveřejněna nebo by byl v návaznosti na ni přijat akt, který nepříznivě zasahuje do právního postavení dotčených osob. Jestliže byla tato zpráva zaslána orgánu a dotčeným vnitrostátním soudním orgánům, je na tomto orgánu a těchto soudních orgánech, aby dotčenému úředníkovi případně poskytly přístup k uvedené zprávě podle jejich vlastních procesních pravidel v rozsahu, v němž zamýšlely na základě závěrečné zprávy přijmout akt, který nepříznivě zasahuje do jeho právního postavení.

(viz body 255–260)

10. I když nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům OLAF nestanoví žádnou přesnou a závaznou lhůtu, v níž musí být

vyšetřování OLAF završena, představuje povinnost dodržet při provádění správních řízení přiměřenou lhůtu obecnou zásadu práva Společenství, jejíž dodržování zajišťuje soud Společenství a která je coby jedna ze složek práva na řádnou správu převzata do čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie. Řízení vedené úřadem OLAF tedy nesmí překročit přiměřenou lhůtu, která se posuzuje v závislosti na okolnostech konkrétního případu a míry složitosti věci.

Nedostatky administrativní organizace útvarů Komise při zahájení fungování úřadu OLAF, které nemohou být dotčeným úředníkům na újmu, nemohou samy o sobě odůvodnit dlouhé lhůty v provedení vyšetřování nebo být důvodem k tomu, aby byla Komise zproštěna své odpovědnosti.

(viz body 272–274, 280–281)

11. Je pravda, že orgány na základě čl. 12 odst. 3 třetího pododstavce nařízení č. 1073/1999 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům zajišťují dodržování důvěrnosti vyšetřování prováděných OLAF a legitimních práv dotčených osob. Toto ustanovení však nemůže být vykládáno

tak, že ukládá Komisi všeobecnou povinnost zaručit, aby OLAF, který vykonává svá vyšetřování se vši nezávislostí, zachovával důvěrnost. Toto ustanovení totiž musí být vykládáno ve spojení s předcházejícím pododstavcem, podle kterého generální ředitel OLAF při dodržení těchto zásad podává pravidelně orgánům zprávu o výsledcích tohoto vyšetřování. Z článku 12 nařízení č. 1073/1999 tedy vyplývá, že v případě, kdy generální ředitel OLAF předal orgánům, včetně Komise, informace o vyšetřování, musí tyto orgány zajistit důvěrnost informací a legitimní práva dotčených osob při nakládání s těmito informacemi.

(viz bod 299)

12. Článek 88 pátý pododstavec služebního řádu, který zakazuje orgánu oprávněnému ke jmenování vyřešit disciplinárně s konečnou platností situaci dotčeného úředníka tím, že by se vyslovil k jednání,

kteřé je zároveň předmětem trestního řízení, dokud rozhodnutí vydané trestním soudem, který případ projednává, není konečné, nepřiznává uvedenému orgánu žádnou diskreční pravomoc. Toto ustanovení zakotvuje zásadu „trestní řízení přerušuje řízení disciplinární“, což je odůvodněno zejména tím, že vnitrostátní trestní soudy mají rozsáhlejší vyšetřovací pravomoci než orgán oprávněný ke jmenování. Proto v případě, že tytéž skutky mohou být považovány za trestný čin i za porušení úřednickových služebních povinností, je administrativní vázána skutkovými zjištěními, která učinil trestní soud v rámci trestního řízení. Poté, co tento soud konstatoval v projednávaném případě existenci skutků, může administrativa přikročit k jejich právní kvalifikaci z hlediska pojmu „disciplinární provinění“, přičemž zejména ověří, zda tyto skutky představují nesplnění služebních povinností.

(viz body 341–342)