



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (sedmého rozšířeného senátu)

24. října 2018\*

„Veřejná služba – Úředníci – Generální ředitel OLAF – Rozhodnutí o zbavení žalobce imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů – Překážka věci zahájené – Akt nepříznivě zasahující do právního postavení – Povinnost uvést odůvodnění – Povinnost pomoci a povinnost péče – Legitimní očekávání – Právo na obhajobu“

Ve věci T-29/17,

**RQ**, úředník Evropské komise, zastoupený É. Boigelotem, advokátem,

žalobce,

proti

**Evropské komisi**, zastoupené K. Banks, J.-P. Keppennem a J. Baquero Cruzem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh založený na článku 270 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Komise C(2016) 1449 final ze dne 2. března 2016 o žádosti o zbavení žalobce imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, jakož i v potřebném rozsahu rozhodnutí Komise Ares (2016) 5814495 ze dne 5. října 2016, kterým byla zamítnuta stížnost žalobce podaná proti prvnímu rozhodnutí,

TRIBUNÁL (sedmý rozšířený senát),

Ve složení: V. Tomljenović, předsedkyně, E. Bieliūnas (zpravodaj), A. Marcoulli, R. Barents a A. Kornezov, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: G. Predonzani, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. dubna 2018,

vydává tento

\* Jednací jazyk: francouzština.

## Rozsudek

### Skutečnosti předcházející sporu

#### *Skutkový základ sporu*

- 1 V květnu 2012 podala společnost Swedish Match, výrobce tabákových výrobků, stížnost Evropské komisi, která obsahovala závažná obvinění z účasti J. Johna Dalliho, evropského komisaře pověřeného ochranou zdraví a ochranou spotřebitele, na pokusech o korupci. Podle stěžující si společnosti využil maltský podnikatel Silvio Zammit svých vztahů s J. Dallim, aby se pokusil získat od ní a od sdružení European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) finanční výhodu za svou intervenční činnost s cílem ovlivnit případný budoucí legislativní návrh o tabákových výrobcích ve prospěch tabákového průmyslu. Stížnost zmiňovala zejména telefonní hovor ze dne 29. března 2012 mezi generálním tajemníkem ESTOC a S. Zammitem, během kterého měl posledně uvedený požádat o vysokou částku za zprostředkování setkání s J. Dallim, což měl být předběžný krok vedoucí k možné iniciativě J. Dalliho ve prospěch tabákového průmyslu.
- 2 Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) zahájil ohledně této stížnosti správní vyšetřování, zapsané do rejstříku pod číslem OF/2012/0617. Na základě důkazů shromážděných během první fáze vyšetřování měl OLAF za to, že by bylo vhodné požádat generálního tajemníka ESTOC o nový telefonní hovor se S. Zammitem, který by mohl přinést dodatečné důkazy umožňující lépe naplánovat další fáze vyšetřování a potvrdit či vyvrátit pravdivost skutečností týkajících se ohlášeného pokusu o korupci, a případně určit její rozsah. Generální tajemník ESTOC potvrdil, že je připraven v tomto smyslu s úřadem OLAF spolupracovat.
- 3 Druhý telefonní hovor mezi S. Zammitem a generálním tajemníkem ESTOC se uskutečnil dne 3. července 2012. Generální tajemník ESTOC použil k telefonnímu hovoru mobilní telefon, se souhlasem a za přítomnosti žalobce, RQ, generálního ředitele OLAF, v prostorách úřadu OLAF. Telefonní hovor byl úřadem OLAF nahráván a zdokumentován v závěrečné zprávě z vyšetřování přijaté úřadem OLAF dne 15. října 2012.
- 4 Po skončení tohoto správního vyšetřování podal J. Dalli dne 13. prosince 2012 trestní oznámení u belgického soudu, spolu s uplatněním nároku na náhradu škody, v jehož rámci uplatňoval zejména protiprávnost telefonního odposlechu. Na základě tohoto trestního oznámení požádal první belgický vyšetřující soudce Komisi, dopisem ze dne 19. března 2013, o zrušení nedotknutelnosti archivů spojených se skutečnostmi podléhajícími vyšetřování, jakož i o zbavení povinnosti mlčenlivosti úředníků, kteří se účastnili tohoto vyšetřování. Dne 21. listopadu 2013 udělil generální ředitel úřadu OLAF souhlas se zbavením mlčenlivosti členů vyšetřovacího týmu OLAF a jejich vedoucího oddělení.
- 5 Dopisy ze dne 21. listopadu 2014 a ze dne 6. února 2015 se první vyšetřující soudce a druhý vyšetřující soudce, který byl nástupcem prvního, obrátili v rámci soudního vyšetřování směřujícího k prokázání existence možného protiprávního telefonního odposlechu na Komisi a žádali o zbavení imunity čtyř zaměstnanců úřadu OLAF, mezi nimi i žalobce, za účelem jejich vyslechnutí jako podezřelých. Komise v odpovědi na to požádala v dopisech ze dne 19. prosince 2014 a ze dne 3. března 2015 o poskytnutí podrobnějších vysvětlení, jež by jí umožnila rozhodnout s plnou znalostí věci.
- 6 Poté převzal věc belgický federální státní zástupce a dopisem ze dne 23. června 2015 (dále jen „dopis ze dne 23. června 2015“) znovu požádal o zbavení imunity, což bylo mezitím omezeno pouze na žalobce. Belgický federální státní zástupce upozornil na některé skutečnosti, které podle jeho názoru prokazují, že vyšetřování prováděné úřadem OLAF obsahovalo indicie svědčící o protiprávním, trestně postížitelném, odposlechu. V této souvislosti odkázal zejména na svědeckou výpověď generálního tajemníka ESTOC před belgickými soudními orgány, podle které OLAF nahrával v kanceláři žalobce

telefonní hovor mezi uvedeným generálním tajemníkem a S. Zammitem, aniž o tom posledně jmenovaný věděl. Tento hovor byl mimoto nastaven přes hlasový reproduktor, takže ho mohli slyšet všichni přítomní.

### *Napadené rozhodnutí*

- 7 Za těchto podmínek přijala Komise dne 2. března 2016 rozhodnutí C (2016) 1449 final týkající se žádosti o zbavení žalobce imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím zbavila Komise, v souladu s čl. 17 druhým pododstavcem Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie (Úř. věst. 2010, C 83, s. 266), žalobce částečně imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, a sice pokud jde o skutková tvrzení týkající se odposlechu telefonního hovoru uváděného v dopise ze dne 23. června 2015, a zamítla žádost o zbavení imunity, pokud jde o další tvrzení.
- 8 V odůvodnění napadeného rozhodnutí nejprve Komise uvedla, že článek 17 protokolu č. 7 jí ukládá povinnost zajistit, že zbavení imunity nezpůsobí újmu zájmům Evropské unie, a zejména nezasáhne nezávislost a řádné fungování orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. Toto je podle judikatury Soudního dvora jediným hmotněprávním kritériem pro odmítnutí zbavení imunity. V opačném případě by mělo docházet ke zbavení imunity systematicky, jelikož protokol č. 7 neumožňuje orgánům Unie vykonávat přezkum, pokud jde o opodstatněnost nebo spravedlivost vnitrostátního soudního řízení, v rámci kterého byla žádost podána.
- 9 Komise dále v bodě 10 odůvodnění napadeného rozhodnutí zdůraznila, že je třeba zohlednit velmi specifický právní rámec, kterým je vyšetřování úřadu OLAF upraveno. Nařízením (EU, Euratom) č. 883/2013 Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení (ES) č. 1073/1999 Evropského parlamentu a Rady a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. 2013, L 248, s. 1) svěřil zákonodárce Unie úřadu OLAF vyšetřovací pravomoci, které tento úřad, byť je přiřazen ke Komisi, vykonává zcela nezávisle, a to rovněž ve vztahu k samotné Komisi. Tento zvláštní regulatorní rámec vyžaduje, aby se Komise ujistila, že vyhověním žádosti o zbavení imunity nebude ohrožena nezávislost a řádné fungování úřadu OLAF jako nezávislého unijního orgánu pro vyšetřování podvodů, jelikož v opačném případě by mohl unijní soud prohlásit její jednání za protiprávní na základě žaloby podané dotyčným úředníkem podle čl. 17 odst. 3 nařízení č. 883/2013.
- 10 Komise dále v bodě 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlila, že by mohla zbavit imunity generálního ředitele úřadu OLAF, pouze pokud by byla informována dostatečně jasně a přesně o důvodech, pro které se soudní orgán, který žádost podal, domnívá, že obvinění vznesená vůči řediteli úřadu OLAF by mohla případně odůvodnit jeho vyslechnutí jako podezřelého. Pokud k tomu nedojde, jakákoliv osoba, jíž se vyšetřování úřadu OLAF týká, by mohla prostřednictvím uvedení zjevně neopodstatněných tvrzení proti jeho generálnímu řediteli ochromit fungování tohoto subjektu, což by bylo v rozporu se zájmy Unie. Pokud jde v projednávaném případě o obvinění z protiprávních telefonních odposlechů, Komise má za to, že na základě dopisu ze dne 23. června 2015 má nyní velmi jasné a přesné údaje ukazující, že soudní orgán, který žádost podal, mohl mít rozumně za to, a v každém případě aniž by jednal svévolně nebo zneužívajícím způsobem, že obvinění vznesená vůči žalobci odůvodňují pokračovat v jeho vyšetřování. V této situaci by bylo odmítnutí zbavit žalobce imunity v rozporu se zásadou loajální spolupráce s vnitrostátními orgány. Komise byla tedy povinna vyhovět žádosti o zbavení imunity, pokud jde o tato obvinění.
- 11 Komise nicméně v bodě 14 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že se na žadatele vztahuje presumpce neviny a že rozhodnutí o zbavení imunity není rozhodnutím o opodstatněnosti obvinění, která byla vůči němu vznesena ani o spravedlivosti zahájeného vnitrostátního řízení. Kromě toho Komise zdůraznila v bodě 15 odůvodnění napadeného rozhodnutí, že žalobce má právo požádat u ní

o právní pomoc na základě čl. 24 prvního pododstavce služebního řádu úředníků Evropské unie (dále jen „služební řád“), která zahrnuje náklady řízení a náklady právního zastoupení, za předpokladu, že vyšetřování žalobce belgickými orgány povede k fázi řízení, v rámci které mu vzniknou náklady.

- 12 V článku 1 odst. 1 napadeného rozhodnutí se proto Komise rozhodla zbavit žalobce imunity spočívající ve vyloučení z pravomoci soudů, pouze pokud jde o skutková tvrzení týkající se odposlechů telefonního hovoru, ke kterému došlo dne 3. července 2012. V odstavci 2 téhož článku naopak Komise zamítla žádost, pokud jde o ostatní skutková tvrzení.

### ***Skutkový stav následující po napadeném rozhodnutí***

- 13 Napadené rozhodnutí bylo žalobci oznámeno dne 11. března 2016.
- 14 V březnu a v dubnu 2016 vydala Komise veřejná prohlášení potvrzující, že žalobce i nadále požívá její důvěry a presumpce nevin. Kromě toho veřejně uvedla, že napadené rozhodnutí nemá vliv na fungování úřadu OLAF ani na postavení žalobce v jeho funkci generálního ředitele úřadu OLAF.
- 15 Kromě toho poskytla Komise žalobci, v návaznosti na jeho žádost, k 1. dubnu 2016 pomoc uvedenou v čl. 24 prvním pododstavci služebního řádu, pokud jde o náklady na právní zastoupení v rámci trestního stíhání zahájeného belgickými orgány.
- 16 Konečně dopisem ze dne 12. dubna 2016 požádal belgický federální státní zástupce Komisi o zbavení žalobce povinnosti mlčenlivosti za účelem jeho vyslechnutí. Komise tuto žádost schválila dopisem ze dne 28. dubna 2016.
- 17 Kromě toho podal žalobce dne 10. června 2016 proti napadenému rozhodnutí stížnost na základě čl. 90 odst. 2 služebního řádu.
- 18 Tato stížnost byla zamítnuta rozhodnutím Ares (2016) 5814495 orgánu oprávněného ke jmenování Evropské komise ze dne 5. října 2016 (dále jen „rozhodnutí OoJ“).

### ***Řízení a návrhová žádání účastníků řízení***

- 19 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 17. ledna 2017 podal žalobce projednávanou žalobu.
- 20 Dopisem ze dne 8. února 2017 navrhla Komise přerušit řízení v souladu s čl. 69 písm. d) jednacího řádu Tribunálu, až do konečného vyřešení věci zapsané pod číslem T-251/16, Generální ředitel OLAF v. Komise.
- 21 Dne 16. března 2017 předseda sedmého senátu Tribunálu po vyslechnutí žalobce návrh na přerušování řízení zamítl.
- 22 Na návrh sedmého senátu Tribunálu rozhodl Tribunál na základě článku 28 jednacího řádu předat věc rozšířenému senátu.
- 23 Žalobce navrhuje, aby Tribunál:
- zrušil napadené rozhodnutí;
  - v potřebném rozsahu zrušil rozhodnutí OoJ;
  - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

- 24 Komise navrhuje, aby Tribunál:
- žalobu zamítl,
  - uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

### **Právní otázky**

- 25 Žalobce uplatňuje na podporu své žaloby pět žalobních důvodů, které vycházejí zaprvé z porušení článku 23 služebního řádu a čl. 17 druhého pododstavce protokolu č. 7, jakož i ze zjevně nesprávného posouzení týkajícího se zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, zadruhé z porušení článku 24 služebního řádu a povinnosti péče, zatřetí z porušení povinnosti uvést odůvodnění, začtvrté z porušení zásady ochrany legitimního očekávání a zapáté z porušení práva na obhajobu.
- 26 Komise původně vnesla otázku přípustnosti žaloby z důvodu zaprvé překážky věci zahájené, zapsané pod číslem T-251/16, a zadruhé z důvodu neexistence aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení.
- 27 Komise na jednání uvedla, že se vzdává prvního důvodu nepřipustnosti vycházejícího z překážky věci zahájené, vzhledem k ukončení výkonu funkce žalobce jako generálního ředitele úřadu OLAF, což bylo zaznamenáno do protokolu z jednání.
- 28 Za okolností projednávané věci má Tribunál za to, že je třeba vymezit předmět žaloby před tím, než bude přezkoumán zaprvé druhý důvod nepřipustnosti vznesený Komisí vycházející z neexistence aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení a zadruhé než bude přezkoumána skutková podstata věci, a v tomto kontextu nejprve rozhodnuto o pátém žalobním důvodu, vycházejícím z porušení práva na obhajobu.

### ***K předmětu žaloby***

- 29 Druhým bodem návrhových žádání se žalobce domáhá zrušení, v potřebném rozsahu, rozhodnutí OJ.
- 30 Podle ustálené judikatury přitom návrhová žádání směřující proti zamítnutí stížnosti mají ten účinek, že je soudu předložen akt, proti kterému byla stížnost podána, a tato návrhová žádání jsou jako taková zbavena autonomního obsahu. Je tedy nutno mít za to, že předmět druhého bodu návrhových žádání týkajícího se zrušení rozhodnutí OJ a prvního bodu návrhových žádání směřujícího ke zrušení napadeného rozhodnutí je stejný (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. listopadu 2007, Ianniello v. Komise, T-205/04, EU:T:2007:346, bod 27 a citovaná judikatura).
- 31 Z toho vyplývá, že projednávaná žaloba na neplatnost musí být považována za žalobu, která směřuje pouze proti napadenému rozhodnutí.

### ***K přípustnosti žaloby***

- 32 Na podporu druhého důvodu nepřipustnosti vycházejícího z neexistence aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení Komise tvrdí, že čl. 11 písm. a) protokolu č. 7 nezakládá subjektivní právo úředníků Unie na imunitu spočívající ve vynětí z pravomoci soudů. Znění, kontext a účel článku 17 uvedeného protokolu totiž zdá se brání takovému výkladu.

- 33 Dodává, že ve vztahu k úředníkovi je rozhodnutí o zrušení imunity nanejvýš přípravným aktem, který se omezuje na umožnění řádného pokračování vnitrostátního řízení. Pouze konečné vnitrostátní rozhodnutí v trestní věci může mít v případě, že dojde k odsouzení, dopad na právní postavení úředníka.
- 34 A konečně má Komise za to, že rozsudek ze dne 13. ledna 2010, A a G v. Komise (F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2), který uvádí, že zbavení úředníka imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů představuje akt nepříznivě zasahující do právního postavení úředníka nebo zaměstnance, je izolovaným rozsudkem Soudu pro veřejnou službu, který nebyl potvrzen Tribunálem ani Soudním dvorem.
- 35 Žalobce tvrdí, že z judikatury vyplývá, že napadené rozhodnutí je v rozsahu, v němž ho zbavuje imunity, aktem nepříznivě zasahujícím do jeho právního postavení, proti kterému lze podat stížnost, a poté žalobu k Tribunálu.
- 36 Je třeba připomenout, že opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být přímo a bezprostředně dotčeny zájmy dotyčné osoby tím, že podstatným způsobem mění její právní postavení, lze pokládat za akty nepříznivě zasahující do právního postavení úředníka (viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2016, Alsteens v. Komise, T-328/15 P, nezveřejněný, EU:T:2016:671, bod 113 a citovaná judikatura).
- 37 I když mají výsady a imunity přiznané Unii protokolem č. 7 pouze funkční povahu, jelikož směřují k tomu, aby nevznikaly překážky pro fungování a nezávislost Unie, nic to nemění na tom, že byly výslovně přiznány členům Evropského parlamentu, jakož i úředníkům a ostatním zaměstnancům orgánů Unie. Skutečnost, že výsady a imunity jsou stanoveny ve veřejném zájmu Unie, odůvodňuje pravomoc přiznanou orgánům případně imunity zbavit, avšak neznamená, že tyto výsady a imunity jsou přiznány výlučně Unii, a nikoli rovněž jejím úředníkům, jiným zaměstnancům a členům Parlamentu. Protokol tak vytváří ve prospěch uvedených osob subjektivní právo, jehož dodržování je zajištěno systémem procesních prostředků stanoveným Smlouvou (viz rozsudek ze dne 17. ledna 2013, Gollnisch v. Parlament, T-346/11 a T-347/11, EU:T:2013:23, bod 58, a citovaná judikatura).
- 38 Imunita spočívající ve vynětí z pravomoci soudů stanovená v článku 11 protokolu č. 7 chrání úředníky a zaměstnance před stíháním ze strany orgánů členských států v důsledku úkonů učiněných při výkonu funkce. Rozhodnutí o zbavení úředníka nebo zaměstnance imunity proto mění právní situaci tohoto úředníka či zaměstnance v důsledku samotného účinku zrušení této ochrany a tím, že obnovuje jeho postavení osoby podléhající obecnému právu členských států, a vystavuje jej tak – aniž by bylo zapotřebí jakéhokoli zprostředkujícího předpisu – opatřením, zejména zadržení a soudnímu stíhání, zavedeným tímto obecným právem (viz rozsudek ze dne 13. ledna 2010, A a G v. Komise, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2, bod 231 a citovaná judikatura).
- 39 Posuzovací pravomoc ponechaná vnitrostátním orgánům po zbavení imunity, pokud jde o pokračování nebo zastavení stíhání zahájeného proti úředníkovi či zaměstnanci, nemá vliv na bezprostřední dotčení jeho právní situace, jelikož účinky spojené s rozhodnutím o zbavení imunity se omezují na zrušení ochrany, které požíval na základě svého postavení jako úředníka nebo zaměstnance, a nevyžadují žádné doplňující prováděcí opatření (viz rozsudek ze dne 13. ledna 2010, A a G v. Komise, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2, bod 232 a citovaná judikatura).
- 40 Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí, kterým Komise zbavila žalobce imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, představuje akt nepříznivě zasahující do jeho právního postavení.
- 41 Tento závěr nemohou argumenty Komise zpochybnit.
- 42 V první řadě je nutno odmítnout argument Komise, podle kterého rozsudek ze dne 16. prosince 1960, Humblet v. Belgický stát (6/60-IMM, EU:C:1960:48), který se týkal osvobození úředníků a zaměstnanců Unie od veškerých vnitrostátních daní z platů, mezd a služebních požitků, které jim poskytuje Unie,

nepotvrzuje, že úředník může podat žalobu proti rozhodnutí orgánu o zbavení imunity. V tomto rozsudku totiž Soudní dvůr rozhodl, že žaloba založená na článku 16 Protokolu o výsadách a imunitách Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO), ze dne 18. dubna 1951, měla za cíl ochranu výsad a imunit stanovených uvedeným protokolem a nerozlišovala mezi jednotlivými výsadami a imunitami udělenými úředníkům a zaměstnancům Unie. Soudní dvůr obecně uvedl, že i když byly výsady a imunity uděleny „výlučně v zájmu Společenství“, je třeba mít na paměti, že byly výslovně přiznány „úředníkům orgánů Společenství“. Konečně měl za to, že protokol samotný, a nikoli pouze některý z jeho článků, vytváří subjektivní právo ve prospěch uvedených osob. V tomto rozsudku tedy neexistuje žádná skutečnost umožňující mít za to, že by mělo být s různými kategoriemi výsad a imunit uděleným úředníkům a zaměstnancům Unie zacházeno rozdílně.

- 43 Zadruhé, pokud jde o rozsudek ze dne 15. října 2008, *Mote v. Parlament* (T-345/05, EU:T:2008:440), i když je pravda, jak to tvrdí Komise, že se tento rozsudek týkal člena Parlamentu, a nikoli úředníka, nic to nemění na tom, že Tribunál v tomto rozsudku specificky rozhodl obdobně uplatnit řešení přijaté v rozsudku ze dne 16. prosince 1960, *Humblet v. Belgický stát* (6/60-IMM, EU:C:1960:48), přestože se tento rozsudek týkal úředníka. Z toho důvodu postrádá argument Komise, podle kterého není možné použít v projednávaném případě obdobně rozsudek ze dne 15. října 2008, *Mote v. Parlament* (T-345/05, EU:T:2008:440), právní základ.
- 44 A konečně zatřetí, pouhá okolnost, že rozsudek ze dne 13. ledna 2010, *A a G v. Komise* (F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2) je skutečně jediným precedentem, který se týká jak imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, tak úředníků, jak tvrdí Komise, nemůže postačovat k opomíjení zásad, které v něm byly stanoveny. Vzhledem k tomu, že ostatní argumenty uváděné Komisí na podporu závěru, že rozhodnutí o zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů není aktem nepříznivě zasahujícím do právního postavení, byly zamítnuty, není namístě odchytil se od judikatury vyplývající z tohoto rozsudku.
- 45 V důsledku toho je třeba zamítnout námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí, vycházející z toho, že rozhodnutí o zbavení imunity nezasahují nepříznivě do právního postavení úředníků a zaměstnanců z toho důvodu, že nijak nemění jejich právní postavení.

### *K věci samé*

- 46 Na podporu pátého žalobního důvodu, vycházejícího z porušení práva na obhajobu, uplatňuje žalobce tři námitky, vycházející zaprvé z porušení práva být vyslechnut, zadruhé z porušení dodržování presumpce nevinny a povinnosti nestrannosti a zatřetí z porušení povinnosti řádné péče.
- 47 Je třeba přezkoumat první námitku vycházející z porušení práva být vyslechnut.
- 48 Žalobce v tomto ohledu vytýká Komisi, že ho před přijetím napadeného rozhodnutí nevyšlechla, ačkoli se jedná o akt nepříznivě zasahující do jeho právního postavení, a že měl být vyslechnut v souladu s čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 49 Zdůrazňuje, že se Komise neprávem dovolává ochrany důvěrnosti vyšetřování pro odůvodnění skutečnosti, že nebyl vyslechnut, i přesto, že ho Komise informovala o podané žádosti o zbavení imunity a že nemohlo dojít k porušení důvěrnosti vyšetřování, jelikož skutečnosti, ohledně kterých mohl podat vysvětlení, byly zveřejněny J. Dallim, či dokonce belgickými soudními orgány.
- 50 Komise tvrdí, že vnitrostátní věc podléhala důvěrnému vyšetřování, a že jakékoliv porušení této důvěrnosti mohlo být postiženo v souladu s článkem 458 belgického trestního zákoníku, takže žalobce nemohla před přijetím rozhodnutí vyslechnout, aniž by se tím dopustila porušení platného vnitrostátního trestního práva. Komise nicméně uvádí, že požádala příslušné vnitrostátní orgány

o možnost postoupit informace obsažené v dopise, v němž bylo požádáno o zbavení imunity, dotyčným úředníkům, a přinejmenším, generálnímu řediteli úřadu OLAF, ale obdržela ze strany druhého vyšetřujícího soudce kategorické odmítnutí.

- 51 Únik informací v tisku zmiňovaný žalobcem, stejně jako doba, která uplynula od skutkových okolností, nebo následné zpřístupnění těchto informací žalobci na základě povolení belgickými orgány, na tomto posouzení nic nemění. Jelikož belgické orgány trvaly na důvěrnosti vyšetřování, Komise nemohla žalobce účelně vyslechnout, aniž by mu zpřístupnila různé dokumenty, k jejichž výměně v průběhu řízení došlo.
- 52 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je dodržování práva na obhajobu a zejména práva být vyslechnut v každém řízení zahájeném vůči osobě, které může vést k aktu nepříznivě zasahujícímu do jejího právního postavení, základní právní zásadou Unie a musí být zajištěno, i kdyby dotčené řízení vůbec nebylo právně upraveno. Tato zásada je ostatně zakotvena v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny (viz rozsudek ze dne 17. ledna 2013, Gollnisch v. Parlement, T-346/11 a T-347/11, EU:T:2013:23, bod 175 a citovaná judikatura).
- 53 Na základě této zásady musí mít dotyčná osoba možnost, se před přijetím rozhodnutí, které se jí týká, účelně vyjádřit k existenci a relevanci skutečností a okolností, na jejichž základě bylo toto rozhodnutí přijato (viz rozsudek ze dne 17. ledna 2013, Gollnisch v. Parlement, T-346/11 a T-347/11, EU:T:2013:23, bod 176 a citovaná judikatura).
- 54 Z toho vyplývá, že podle těchto zásad nelze rozhodnutí přijmout na základě skutečností a okolností, ke kterým dotyčná osoba před přijetím tohoto rozhodnutí nemohla účelně uplatnit své stanovisko (rozsudek ze dne 17. ledna 2013, Gollnisch v. Parlement, T-346/11 a T-347/11, EU:T:2013:23, bod 177).
- 55 Nicméně rovněž podle ustálené judikatury Soudního dvora se taková základní práva, jako je právo na obhajobu, neprojeví jako absolutní výsady, ale mohou obsahovat omezení za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným dotčeným opatřením a vzhledem k sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla ohrožena samotná podstata takto zaručených práv (viz rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 43 a citovaná judikatura).
- 56 Podle čl. 52 odst. 1 Listiny musí být každé omezení výkonu práv a svobod, které jsou Listinou uznány, stanoveno zákonem a respektovat podstatu dotčeného základního práva. Kromě toho při dodržení zásady proporcionality může být toto omezení zavedeno pouze tehdy, pokud je nezbytné, a pokud skutečně odpovídá cílům obecného zájmu uznávaným Uníí.
- 57 V projednávaném případě je mezi účastníky řízení nesporné, jak vyplývá z jejich písemností i z jednání, že žalobce nebyl Komisí před přijetím napadeného rozhodnutí vyslechnut. Je proto třeba ověřit, zda je omezení práva být vyslechnut dotčené v případě projednávané věci stanoveno zákonem, zda skutečně odpovídá cílům obecného zájmu uznávaným Uníí a zda je nezbytné a přiměřené pro dosažení sledovaného cíle, přičemž je třeba respektovat podstatu práva být vyslechnut.
- 58 Komise odůvodnila nevyslechnutí žalobce před přijetím napadeného rozhodnutí nutností dodržet důvěrnost vyšetřování, jak vyžadovaly belgické orgány. Komise v tomto ohledu zmiňuje článek 458 belgického trestního zákoníku, na který odkazoval vyšetřující soudce v jeho dopise ze dne 21. listopadu 2014 (týkající se první žádosti o zbavení imunity).
- 59 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že v členských státech, v nichž je důvěrnost vyšetřování upravena, je tato důvěrnost vyšetřování zásadou veřejného pořádku, jejímž cílem je nejen ochrana vyšetřování za účelem předcházení ovlivňování svědků a pokusům o zatajení důkazů a nepřímých důkazů, ale i ochrana podezřelých a obviněných osob, jejichž vina ještě nebyla prokázána.



- 60 Skutečnost, že dotyčná osoba nebyla vyslechnuta, může být tedy objektivně odůvodněna důvěrností vyšetřování, jejíž pravidla jsou stanovena zákonem, je-li to nezbytné a přiměřené cíli, kterého má být dosaženo, a sice zajištění řádného průběhu trestního řízení.
- 61 V projednávané věci zakotvují čl. 57 odst. 1 a čl. 61b odst. 1 belgického trestního řádu zásadu důvěrnosti vyšetřování, přičemž uvádí, že výjimky z této zásady stanoví zákon.
- 62 Nelze tedy vytýkat Komisi, že s ohledem na zásadu loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU, podle níž se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv, přihlédla k důvěrnosti vyšetřování podle vnitrostátních pravidel uvedených v bodě 61 výše.
- 63 Nedostatek předchozího vyslechnutí dotyčné osoby může být tudíž v zásadě objektivně odůvodněn důvěrností vyšetřování v souladu s článkem 52 Listiny.
- 64 Kromě toho je na místě přezkoumat, zda se toto nevyslechnutí jeví nezbytným a přiměřeným k cíli, jehož má být dosaženo, a sice zachování důvěrnosti vyšetřování a v konečném důsledku, řádného průběhu trestního řízení.
- 65 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že obecně platí, že skutečnost, že dotyčná osoba není před zbavením imunity vyslechnuta, zaručuje důvěrnost vyšetřování.
- 66 Je však namístě zdůraznit, že jestliže v náležitě odůvodněných případech vnitrostátní orgán brání tomu, aby byla dotčená osoba přesně a úplně informována o důvodech, které jsou základem žádosti o zbavení imunity, s poukazem na důvěrnost vyšetřování, Komise musí ve spolupráci s vnitrostátními orgány, v souladu se zásadou loajální spolupráce, zavést opatření umožňující skloubit jednak legitimní hlediska důvěrnosti vyšetřování a jednak nutnost zajistit v dostatečné míře dodržování základních práv dotčené osoby, jako je právo být vyslechnut (obdobně viz rozsudek ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, bod 57).
- 67 Jelikož je Komise při přijímání aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení povinna dodržovat právo být vyslechnut, musí velmi pečlivě zohlednit způsob, jakým lze skloubit dodržování uvedeného práva dotyčné osoby s legitimními hledisky, kterých se dovolávají vnitrostátními orgány. Právě toto vyvažování zájmů umožňuje zajistit současně ochranu práv přiznávaných unijním právním řádem úředníkům a zaměstnancům Unie, a tudíž zájmy Unie, v souladu s čl. 17 druhým pododstavcem protokolu č. 7, a účinný a hladký průběh vnitrostátních trestních řízení, při dodržování zásady loajální spolupráce.
- 68 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že pravidla, která ve vnitrostátních právních předpisech trestněprávní povahy brání zpřístupnit určitým osobám akty trestněprávního řízení, mohou být uplatňována vůči Komisi, jestliže lze stejná omezení uplatnit i vůči vnitrostátním správním orgánům (rozsudek ze dne 10. ledna 1980, Komise v. Itálie, 267/78, EU:C:1980:6, bod 22). Povinnost spolupráce členského státu lze tedy omezit v tom smyslu, že členský stát není povinen zpřístupnit Komisi akty trestního řízení, které by dotčený vnitrostátní orgán nezpřístupnil ani jiným orgánům tohoto státu.
- 69 Je přitom třeba shledat, že v projednávaném případě ze spisu předloženého Tribunálu nevyplývá, že Komise provedla vyvažování zájmů uvedené v bodě 67 výše takovým způsobem, jak je vyžadováno a uvedeno v bodě 68 výše.
- 70 Zaprvé z písemností účastníků řízení i z procesních dokumentů totiž vyplývá, že se Komise nedotázala vnitrostátních orgánů, v čem by předchozí vyslechnutí žalobce představovalo riziko pro dodržení důvěrnosti vyšetřování, a v konečném důsledku pro řádný průběh trestního řízení.

- 71 Zadržet, přestože zajisté může důvěrnost vyšetřování v některých případech vyžadovat, aby dotyčná osoba nebyla informována o žádosti o zbavení imunity před přijetím rozhodnutí o této žádosti, například pokud existuje skutečné riziko, že uvedená osoba uteče, zničí důkazy nebo pokud je prvek překvapení klíčový, je nutno konstatovat, že v projednávaném případě belgické orgány takové okolnosti neuváděly. Ostatně je na místě podotknout, že jak vyplývá ze spisu, určité informace o probíhajícím vyšetřování byly již veřejně přístupné.
- 72 Zatřetí, skutečnost, že Komise tvrdí, že požádala belgického vyšetřujícího soudce a belgického federálního státního zástupce o možnost vyslechnout žalobce v souvislosti s jejich žádostí o zbavení imunity, což skutečně potvrzuje korespondence v příloze žalobní odpovědi, nepostačuje v projednávaném případě k učinění závěru, že Komise správně vyvážila zájem žalobce být vyslechnut a dodržení zásady důvěrnosti vyšetřování. Odpovědi belgických vnitrostátních orgánů byly totiž neúplné, zatímco v souladu se zásadou loajální spolupráce závaznou jak pro unijní orgány, tak pro členské státy, se od nich očekávalo, že poskytnou Komisi více informací k pochopení důvodů jejich odmítnutí umožnit Komisi žalobce vyslechnout. V každém případě ze spisu předloženého Tribunálu nevyplývá, že se Komise dotázala belgických vnitrostátních orgánů na možnost vypracovat verzi žádosti o zbavení imunity, která by nebyla důvěrná a s níž by bylo možné žalobce seznámit, nebo přinejmenším uvést, které skutečnosti uvedené v žádostech považují za citlivé; takové sdělení by případně mohlo zajistit přiměřené vyvážení zájmů s cílem zachovat v největší možné míře jak důvěrnost vyšetřování, tak dodržení práva být vyslechnut.
- 73 Naproti tomu se neuplatní argument žalobce, podle kterého belgické orgány nepodalily žádné námítky proti tomu, aby mu byla poskytnuta veškerá korespondence mezi Komisí, belgickým federálním státním zástupcem a belgickými vyšetřujícími soudci. Jak totiž žalobce sám uvádí, k této korespondenci došlo po přijetí napadeného rozhodnutí. Pouze belgickým orgánům přitom příslušelo určit, zda se situace vyvíjela tak, aby bylo možné poskytnout žalobci uvedenou korespondenci, takže tuto okolnost nelze použít s cílem vytknout Komisi, že nevyšlechla žalobce před vydáním napadeného rozhodnutí.
- 74 Z výše uvedeného vyplývá, že skutečnost, že žalobce nebyl vyslechnut před přijetím napadeného rozhodnutí, překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle spočívajícího v zajištění důvěrnosti vyšetřování, a nerespektuje proto podstatu práva být vyslechnut zakotveného v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny.
- 75 Komise tedy porušila právo žalobce být vyslechnut.
- 76 Kromě toho z judikatury Soudního dvora vyplývá, že žalobci nelze ukládat, aby prokázal, že by rozhodnutí Komise bylo mělo jiný obsah, kdyby nedošlo k vytýkanému porušení, ale pouze to, že taková hypotéza není zcela vyloučena, pokud by si žalobce byl mohl lépe zajistit obhajobu a nebylo by došlo k procesní vadě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 1. října 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, bod 94 a citovaná judikatura). V projednávaném případě přitom takovou hypotézu nelze zcela vyloučit, kdyby Komise umožnila žalobci účinně vyjádřit stanovisko, pokud jde o zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, a zejména, jak uvádí žalobce ve svých písemnostech, jeho stanovisko k zájmu Unie a k ochraně jeho potřebné nezávislosti jako úředníka ve funkci generálního ředitele úřadu OLAF.
- 77 S ohledem na výše uvedené je třeba vyhovět pátému žalobnímu důvodu v rozsahu, v němž vychází z porušení práva být vyslechnut, a zrušit tedy napadené rozhodnutí, aniž by bylo třeba přezkoumat ostatní vytýkané skutečnosti v rámci pátého žalobního důvodu ani ostatní žalobní důvody vznesené žalobcem.

## K nákladům řízení

- <sup>78</sup> Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobce požadoval náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (sedmý rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Evropské komise C(2016)1449 final ze dne 2. března 2016 o žádosti o zbavení RQ imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů se zrušuje.**
- 2) **Komisi Evropských společenství se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 24. října 2018.

Podpisy.