



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 stycznia 2022 r. \*

Odwołanie – Dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – Raporty z dochodzeń – Wniosek o wszczęcie dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń OLAF-u – Wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów – Pismo odmowne – Artykuł 263 TFUE – Decyzja mogąca być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności – Termin do wniesienia skargi – Skarga na pismo potwierdzające dotyczące raportów z dochodzenia OLAF-u – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Artykuł 6 i art. 7 ust. 2 – Obowiązek pouczenia wnioskodawcy o prawie do złożenia ponownego wniosku

W sprawie C-351/20 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 30 lipca 2020 r.,

**Liviu Dragnea**, zamieszkały w Bukareszcie (Rumunia), którego reprezentują C. Toby, O. Riffaud i B. Entringer, avocats,

wnoszący odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

**Komisja Europejska**, którą reprezentują J.-P. Keppenne i J. Baquero Cruz, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes drugiej izby, pełniąca obowiązki prezesa trzeciej izby, J. Passer (sprawozdawca), F. Biltgen, L.S. Rossi i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 lipca 2021 r.,

\* Język postępowania: angielski.

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 W odwołaniu Liviu Dragnea wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2020 r., Dragnea/Komisja (T-738/18, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”, EU:T:2020:208), na mocy którego Sąd odrzucił jego skargę o stwierdzenie nieważności pisma Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 1 października 2018 r., mającego za przedmiot, po pierwsze, odmowę wszczęcia dochodzenia w sprawie przebiegu dwóch wcześniejszych dochodzeń, a po drugie, odmowę udzielenia dostępu do dokumentów dotyczących tych dochodzeń (zwanego dalej „spornym pismem”).

## Ramy prawne

### *Rozporządzenie (WE, Euratom) nr 883/2013*

- 2 Zgodnie z art. 2 pkt 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1) „osoba objęta dochodzeniem” oznacza „każdą osobę lub podmiot gospodarczy podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii i objęte w związku z tym dochodzeniem przez [OLAF]”.
- 3 Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wszczęcie dochodzenia”, stanowi:

„1. Dyrektor generalny może wszcząć dochodzenie, jeśli istnieją wystarczające podejrzenia – które mogą również opierać się na informacjach przekazanych przez stronę trzecią lub przekazanych anonimowo – że miało miejsce nadużycie finansowe, korupcja lub wszelka inna nielegalna działalność na szkodę interesów finansowych Unii. W decyzji dyrektora generalnego o wszczęciu lub niewszczęciu dochodzenia uwzględniane są priorytety polityki dochodzeniowej i roczny plan zarządzania [OLAF-u] określone zgodnie z art. 17 ust. 5. W decyzji tej uwzględnia się również potrzebę efektywnego wykorzystania zasobów [OLAF-u] oraz proporcjonalności stosowanych środków. W przypadku dochodzeń wewnętrznych szczególną uwagę zwraca się na instytucję, organ, urząd lub agencję, które mają najlepsze warunki do ich przeprowadzenia, zważywszy w szczególności na charakter faktów, rzeczywisty lub potencjalny wymiar finansowy sprawy oraz prawdopodobieństwo jakichkolwiek sądowych działań następczych.

2. Dyrektor generalny podejmuje decyzję o wszczęciu dochodzenia zewnętrznego, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego lub którejkolwiek instytucji, organu, urzędu lub agencji Unii.

Dyrektor generalny podejmuje decyzję o wszczęciu dochodzenia wewnętrznego, działając z własnej inicjatywy lub na wniosek instytucji, organu, urzędu lub agencji, w której lub w którym ma zostać przeprowadzone dochodzenie, lub na wniosek państwa członkowskiego.

[...]

4. Decyzję o wszczęciu lub niewszczęciu dochodzenia podejmuje się w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania przez [OLAF] wniosku, o którym mowa w ust. 2. O decyzji takiej powiadamia się niezwłocznie państwo członkowskie, instytucję, organ, urząd lub agencję, które wystąpiły z wnioskiem. Decyzja o niewszczęciu dochodzenia zawiera uzasadnienie. Jeżeli po upływie okresu dwóch miesięcy [OLAF] nie podjął żadnej decyzji, uznaje się, że [OLAF] zadecydował o niewszczęciu dochodzenia.

W przypadku gdy urzędnik, inny pracownik, członek instytucji lub organu, szef urzędu lub agencji lub członek personelu, działając zgodnie z art. 22a regulaminu pracowniczego, przekazuje [OLAF-owi] informacje dotyczące podejrzenia nadużycia finansowego lub nieprawidłowości, [OLAF] informuje tę osobę, czy postanowił wszcząć dochodzenie dotyczące odnośnych faktów.

[...]”.

- 4 Artykuł 9 rozporządzenia nr 883/2013, zatytułowany „Gwarancje proceduralne”, wymienia gwarancje proceduralne przysługujące osobom objętym dochodzeniami OLAF-u. Artykuł 9 ust. 4 tego rozporządzenia stanowi w szczególności, że „przed sformułowaniem wniosków odnoszących się imiennie do osoby objętej dochodzeniem osobie tej umożliwia się zgłoszenie uwag w odniesieniu do dotyczących jej faktów”.
- 5 Artykuł 11 owego rozporządzenia, zatytułowany „Raport z dochodzenia oraz działania podejmowane w następstwie dochodzeń”, przewiduje w ust. 1, że po zakończeniu dochodzenia przez OLAF sporządza się raport, w którym podaje się podjęte kroki proceduralne oraz ustalone fakty z określeniem ich wstępnej kwalifikacji prawnej. Wraz z raportem przekazuje się zalecenia dotyczące ewentualnej konieczności podjęcia działań przez instytucje Unii lub właściwe organy zainteresowanych państw członkowskich.

### ***Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001***

- 6 Artykuł 6 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43; sprostowania: Dz.U. 2010, L 271, s. 20; Dz.U. 2013, L 333, s. 83), zatytułowany „Wnioski”, stanowi w ust. 1:

„Wnioski o dostęp do dokumentu składane są w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, w jednym z języków, o których mowa w art. [55 TUE], oraz w sposób na tyle precyzyjny, aby instytucja mogła zidentyfikować dokument. Wnioskodawca nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia wniosku”.

- 7 Artykuł 7 tego rozporządzenia, zatytułowany „Rozpatrywanie wniosków wstępnych”, przewiduje:

„1. Wniosek o dostęp do dokumentu rozpatrywany jest niezwłocznie. Wnioskodawcy przesyłane jest potwierdzenie wpłynięcia wniosku. W ciągu 15 dni roboczych od daty rejestracji wniosku instytucja albo udziela dostępu do żadanego dokumentu oraz zapewnia w tym okresie dostęp do dokumentu zgodnie z art. 10, albo, w pisemnej odpowiedzi, podaje przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy oraz informuje wnioskodawcę o jego prawie do złożenia wniosku potwierdzającego zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

2. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy wnioskodawca może w ciągu 15 dni roboczych od daty otrzymania odpowiedzi od instytucji złożyć ponowny wniosek, w którym zwraca się do instytucji o ponowne rozpatrzenie jej decyzji.

[...]

4. Brak odpowiedzi ze strony instytucji w przewidzianym terminie uprawnia wnioskodawcę do złożenia wniosku potwierdzającego [ponownego]”.

8 Artykuł 8 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowany „Rozpatrywanie wniosków potwierdzających [ponownych]”, brzmi następująco:

„1. Ponowny wniosek rozpatrywany jest niezwłocznie. W ciągu 15 dni roboczych od dnia rejestracji takiego wniosku instytucja albo udziela dostępu do żądanego dokumentu i zapewnia w tym okresie dostęp do dokumentu zgodnie z art. 10, albo, w pisemnej odpowiedzi, podaje przyczyny całkowitej lub częściowej odmowy. W przypadku całkowitej lub częściowej odmowy instytucja informuje wnioskodawcę o dostępnych dla niego środkach prawnych, a mianowicie wszczęciu postępowania sądowego przeciwko instytucji lub złożeniu skargi u Rzecznika Praw Obywatelskich, na warunkach ustanowionych odpowiednio w art. [263] i [228 TFUE].

[...]

3. Brak odpowiedzi ze strony instytucji w przewidzianym terminie uznawany jest za odpowiedź odmowną i uprawnia wnioskodawcę do wszczęcia postępowania sądowego przeciwko instytucji lub złożenia skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatu [FUE]”.

### **Okoliczności postania sporu**

9 W dniu 10 lutego 2015 r. OLAF wszczął dwa dochodzenia w sprawie domniemych nadużyć finansowych w związku z dwoma projektami budowy dróg w Rumunii (zwane dalej „wcześniejszymi dochodzeniami”). Zamówienia na te projekty zostały udzielone przez radę okręgu Teleorman (Rumunia) i sfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

10 W dniach 30 maja i 16 września 2016 r. OLAF zamknął te dochodzenia. W raportach końcowych OLAF stwierdził, że utworzono dwie grupy przestępcze i przypuszczalnie sfalszowano dużą liczbę dokumentów w celu nielegalnego uzyskania środków unijnych.

11 Ponadto OLAF zalecił, aby Komisja Europejska wystąpiła o zwrot odnośnych kwot oraz aby rumuński urząd antykorupcyjny wszczął dochodzenie karne w sprawie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

12 OLAF zakwalifikował radę okręgu Teleorman jako „objętą” wcześniejszymi dochodzeniami w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 883/2013. Natomiast wnoszący odwołanie, L. Dragnea, który był przewodniczącym rady tego organu w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych będących przedmiotem dochodzenia, nie został zakwalifikowany jako „osoba objęta dochodzeniem”.

- 13 W dniu 13 listopada 2017 r. rumuński urząd antykorupcyjny poinformował o wszczęciu postępowania karnego przeciwko wnoszącemu odwołanie w sprawie nadużyć finansowych na szkodę budżetu Unii, utworzenia grupy przestępczej i nadużycia władzy.
- 14 Tego samego dnia OLAF opublikował komunikat prasowy, w którym zapowiedział wszczęcie tego postępowania karnego. OLAF wymienił przy tym wnoszącego odwołanie z imienia i nazwiska oraz podkreślił znaczenie swoich wcześniejszych dochodzeń dla wszczęcia postępowania karnego przez władze krajowe.
- 15 W dniu 1 czerwca 2018 r. wnoszący odwołanie zwrócił się do OLAF-u z wnioskiem o przedstawienie uwag na temat wniosków z analizy raportów końcowych, które dotyczyły zarówno kwestii merytorycznych, jak i proceduralnych.
- 16 Pismem z dnia 10 lipca 2018 r. OLAF poinformował wnoszącego odwołanie, że ze względu na to, że kwestia ta jest przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez właściwe organy krajowe, wstrzyma się on z przedstawieniem uwag co do istoty sprawy. Ponadto przedstawił wyjaśnienia dotyczące podniesionych przez wnoszącego odwołanie kwestii proceduralnych.
- 17 W dniu 22 sierpnia 2018 r. wnoszący zwrócił się na piśmie do OLAF-u z wnioskiem, po pierwsze, o wszczęcie dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń, a po drugie, o udostępnienie mu szeregu dokumentów zawartych w aktach tych dochodzeń (pismo zwane dalej „pismem z dnia 22 sierpnia 2018 r.”).
- 18 W spornym piśmie OLAF poinformował wnoszącego odwołanie w szczególności, że wcześniejsze dochodzenia zostały przeprowadzone zgodnie z obowiązującymi ramami prawnymi i że nie uważa on, by kwestie podniesione przez wnoszącego odwołanie stanowiły informacje mogące uzasadniać wszczęcie dochodzenia w sprawie wcześniejszych dochodzeń. Ponadto OLAF wskazał, że z uwagi na to, iż we wcześniejszych dochodzeniach wnoszący odwołanie nie miał statusu „osoby objętej dochodzeniem”, nie może on powoływać się na prawa proceduralne określone w art. 9 rozporządzenia nr 883/2013 i nie może mieć dostępu do żądanych przez siebie dokumentów.

### **Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie**

- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 grudnia 2018 r. wnoszący odwołanie wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornego pisma.
- 20 Co się tyczy odmowy wszczęcia dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń, wnoszący odwołanie powołał się na naruszenie prawa do obrony, ustanowionego w szczególności w art. 9 rozporządzenia nr 883/2013, a także na naruszenie zasady dobrej administracji i rozliczne błędy w ocenie, które miały zostać popełnione w trakcie wcześniejszych dochodzeń lub miały wpływ na raporty zamykające te dochodzenia.
- 21 Co się tyczy odmowy udzielenia dostępu do dokumentów, wnoszący odwołanie podniósł naruszenie art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), a także art. 4 ust. 2 i art. 7 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 22 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 marca 2019 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem.

- 23 W dniu 18 kwietnia 2019 r. wnoszący odwołanie złożył swe uwagi w przedmiocie tego zarzutu.
- 24 W zaskarżonym postanowieniu Sąd, uznając, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy, postanowił na podstawie art. 130 §§ 1 i 7 regulaminu postępowania wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie wniosku Komisji bez dalszych czynności procesowych i, uwzględniając ten wniosek, odrzucił skargę jako niedopuszczalną.
- 25 Na poparcie zarzutu niedopuszczalności Komisja podniosła dwie przeszkody procesowe. Co się tyczy w pierwszej kolejności przeszkody procesowej wynikającej z faktu, że odmowa wszczęcia przez OLAF dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń nie jest aktem mogącym być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, Sąd zauważył z jednej strony, że żaden przepis rozporządzenia nr 883/2013 nie przyznaje osobom fizycznym i prawnym, niezależnie od tego, czy mają one status „osoby objętej dochodzeniem” w rozumieniu tego rozporządzenia, prawa do zażądania od OLAF-u wszczęcia dochodzenia w przedmiocie jego własnych wcześniejszych dochodzeń, które to dochodzenie miałyby mieć na celu zbadanie poszanowania gwarancji proceduralnych przewidzianych w art. 9 rozporządzenia nr 883/2013, zaś z drugiej strony, że z rozporządzenia tego wynika, iż osoby fizyczne lub prawne mogą przekazywać OLAF-owi informacje o nagannych działaniach, jednak nie może to obliżować OLAF-u do wszczęcia dochodzenia administracyjnego.
- 26 W tych okolicznościach Sąd uznał, że odmowy wszczęcia przez OLAF dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń nie można uznać za akt wywołujący wiążące skutki prawne mogące wpływać na interesy wnoszącego odwołanie poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej.
- 27 Sąd dodał, po pierwsze, że gdyby przyjąć, iż zawartą w spornym piśmie odmowę wszczęcia przez OLAF dochodzenia w sprawie prowadzenia wcześniejszych dochodzeń należy interpretować jako odmowę zmiany lub podważenia raportów końcowych, odmowy tej tym bardziej nie można by uznać za decyzję, która może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. W istocie raporty i zalecenia OLAF-u sporządzone w następstwie dochodzenia zewnętrznego lub wewnętrznego i przekazane właściwym organom państw członkowskich stanowią jedynie zalecenia lub opinie pozbawione wiążących skutków prawnych, a zatem dopuszczenie skargi na taką odmowę oznaczałoby obejście niezaskarżalnego charakteru takich raportów i zaleceń.
- 28 Po drugie, Sąd uznał, że wniosek odmienny od tego przedstawionego w punkcie powyżej prowadziłby ponadto w tym wypadku także do obejścia terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, ponieważ nawet gdyby założyć, że wspomniane raporty i zalecenia stanowią akty zaskarżalne, wnoszący odwołanie pozwolił w niniejszej sprawie na upływ tego terminu.
- 29 Po trzecie, Sąd przyjął stanowisko, że uznanie za niedopuszczalną skargi o stwierdzenie nieważności nie powoduje luki w systemie ochrony sądowej praw Unii, zważywszy w szczególności z jednej strony na możliwość skierowania do Trybunału, w ramach postępowania karnego wszczętego ewentualnie na podstawie informacji przekazanych przez OLAF organom krajowym, wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE i z drugiej strony na fakt, że bezprawne działanie OLAF-u, które nie ma związku z aktem niekorzystnym, może w razie potrzeby być przedmiotem sankcji nałożonej w ramach skargi o odszkodowanie.

- 30 W drugiej kolejności, w odniesieniu do zarzutu niedopuszczalności opartego na okoliczności, że odmowa dostępu do dokumentów nie jest aktem zaskarżalnym w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, Sąd orzekł, że wnoszący odwołanie nie może opierać swojego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów bezpośrednio na przepisie prawa pierwotnego takim jak art. 42 karty praw podstawowych.
- 31 Ponadto Sąd uznał, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy odmowy dostępu do dokumentów nie można było uznać za akt ostateczny wydany zgodnie z art. 7 i 8 rozporządzenia nr 1049/2001 ani tym samym za akt, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności zgodnie z tym rozporządzeniem.
- 32 W tym względzie Sąd, po pierwsze, stwierdził, że wnoszący odwołanie dopiero w złożonych przed nim pismach po raz pierwszy uściślił, iż wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów zawarty w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. został złożony na podstawie art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 33 Po drugie, Sąd uznał, że z treści spornego pisma jasno wynika, iż OLAF rozpatrzył wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów jako wniosek o udzielenie dostępu do akt wcześniejszych dochodzeń, a nie jako wniosek wstępny w rozumieniu art. 6 i 7 rozporządzenia nr 1049/2001, oraz że OLAF miał prawo potraktować ten wniosek we wskazany sposób, ponieważ w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. wnoszący odwołanie stale odwoływał się do rozporządzenia nr 883/2013.
- 34 Po trzecie, wskazawszy, że wnoszący odwołanie nie złożył ponownego wniosku w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, Sąd orzekł, iż wobec tego, że OLAF słusznie rozpatrzył wniosek wnoszącego odwołanie jako wniosek o udzielenie dostępu do akt dochodzeń, a nie jako wniosek wstępny w rozumieniu art. 6 i 7 tego rozporządzenia, Komisja nie naruszyła art. 7 ust. 1 owego rozporządzenia poprzez fakt niepouczenia wnoszącego odwołanie o przysługującym mu prawie do złożenia takiego ponownego wniosku.

### **Żądania stron**

- 35 W odwołaniu wnoszący je wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego postanowienia;
  - uznanie skargi o stwierdzenie nieważności za dopuszczalną;
  - stwierdzenie, że Komisja poprzez brak uwzględnienia wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów naruszyła art. 9 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia nr 883/2013, prawo wnoszącego odwołanie do obrony, w tym prawo do bycia wysłuchanym i poszanowanie domniemania niewinności, ogólną zasadę dobrej administracji prawa Unii, a także inne prawa wnoszącego odwołanie; oraz
  - obciążenie Komisji kosztami niniejszego postępowania odwoławczego.
- 36 Ponadto wnoszący odwołanie wnosi do Trybunału zasadniczo o zarządzenie przeprowadzenia dowodu i nakazanie Komisji przedstawienia wszystkich dokumentów dotyczących wcześniejszych dochodzeń.

37 Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania jako bezzasadnego;
- oddalenie wniosku o zarządzenie przeprowadzenia dowodu; oraz
- obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

### **W przedmiocie odwołania**

38 Na poparcie odwołania wnoszący je podnosi dwa zarzuty. W zarzucie pierwszym, dotyczącym naruszenia rozporządzenia nr 883/2013 i art. 47 karty praw podstawowych, wnoszący odwołanie poddaje zaskarżone postanowienie krytyce, ponieważ Sąd odrzucił w nim jako niedopuszczalną jego skargę o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim dotyczyła ona odmowy wszczęcia przez OLAF dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń. W zarzucie drugim, dotyczącym naruszenia art. 6 i 7 rozporządzenia nr 1049/2001, wnoszący odwołanie kwestionuje zaskarżone postanowienie, ponieważ Sąd odrzucił w nim jako niedopuszczalną jego skargę o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim dotyczyła odmowy udzielenia przez OLAF dostępu do dokumentów wykorzystanych w ramach wcześniejszych dochodzeń prowadzonych przez ten organ.

### ***W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia rozporządzenia nr 883/2013 i art. 47 karty praw podstawowych***

#### *Argumentacja stron*

39 W pierwszej części zarzutu pierwszego wnoszący odwołanie podważa wniosek, do którego Sąd doszedł w pkt 36 zaskarżonego postanowienia, zgodnie z którym odmowa wszczęcia przez OLAF dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń nie stanowi decyzji, na którą można wnieść skargę o stwierdzenie nieważności, a także mające uzasadnić powyższy wniosek rozważania przedstawione przez ten sąd w pkt 33 i 34 owego postanowienia. Zdaniem wnoszącego odwołanie ów wniosek wynika z błędu w ocenie, jaki miał popełnić Sąd, uznając, że wnoszącego odwołanie nie można uznać za „osobę objętą dochodzeniem” w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 883/2013, że nie może on powoływać się na prawo do rzetelnego procesu w ramach dochodzenia i że raporty OLAF-u nie miały znaczącego wpływu na późniejsze krajowe postępowania karne. W przekonaniu wnoszącego odwołanie poprzez podjęcie decyzji o nieuznaniu go za „osobę objętą dochodzeniem”, mimo że w rzeczywistości był on w centrum dochodzeń jako przewodniczący rady okręgu Teleorman, a ten organ krajowy został uznany za „osobę objętą dochodzeniem” w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 883/2013, OLAF pozbawił wnoszącego odwołanie gwarancji proceduralnych, o których mowa w art. 9 tego rozporządzenia. Tymczasem raporty OLAF-u miały istotny wpływ na decyzję rumuńskiego organu antykorupcyjnego o wszczęciu postępowania przeciwko wnoszącemu odwołanie, o czym świadczą komunikaty prasowe OLAF-u i rumuńskiego organu antykorupcyjnego z dnia 13 listopada 2017 r. Raporty te zostały bowiem uznane za rozstrzygające dowody w toku krajowego postępowania karnego. Zdaniem wnoszącego odwołanie właściwą podstawą, na której należy oprzeć się, by zbadać dopuszczalność jego skargi, jest wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257).



- 40 W ramach drugiej części zarzutu pierwszego wnoszący odwołanie podnosi, że odrzucenie jego skargi jako niedopuszczalnej świadczyło o niezgodnej z wymogami art. 47 karty praw podstawowych wadliwości systemu ochrony sądowej Unii, ponieważ wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 40 i 41 zaskarżonego postanowienia, raporty i zalecenia OLAF-u mają istotny wpływ na decyzje organów krajowych w zakresie ścigania. Ponadto z uwagi na to, że sądy państw członkowskich nie są właściwe ani do badania wstępnych dochodzeń OLAF-u w świetle prawa Unii, ani do orzekania w przedmiocie ich zgodności z prawem, a naruszające prawo czynności dochodzeniowe OLAF-u mogą być przedmiotem nie skargi o stwierdzenie nieważności, lecz wyłącznie skargi o odszkodowanie, tego rodzaju skarga nie może zostać uznana za skuteczny środek prawny w rozumieniu przywołanego postanowienia.
- 41 Komisja stoi na stanowisku, że zarzut pierwszy jest bezskuteczny, a w każdym wypadku bezzasadny.

### *Ocena Trybunału*

- 42 Zgodnie z tym, co słusznie przypomniał Sąd w pkt 30 zaskarżonego postanowienia, w przypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie – decyzja Komisji ma charakter odmowny, decyzję tę należy oceniać w zależności od charakteru wniosku, na który stanowi odpowiedź (postanowienie z dnia 6 kwietnia 2006 r., GISTI/Komisja, C-408/05 P, niepublikowane, EU:C:2006:247, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo), czyli w niniejszym przypadku, jak stwierdził Sąd w pkt 31 tego postanowienia, w zależności od charakteru skierowanego do OLAF-u wniosku o wszczęcie dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń.
- 43 Otóż, w pierwszej kolejności, wbrew temu, co twierdzi wnoszący odwołanie w ramach pierwszej części zarzutu skierowanego przeciwko pkt 33, 34 i 36 zaskarżonego postanowienia, Sąd słusznie orzekł w tym względzie we wspomnianym pkt 36, opierając się na rozważaniach przedstawionych w pkt 33–35 tego postanowienia, że odmowy wszczęcia przez OLAF dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń nie można postrzegać jako aktu wywołującego wiążące skutki prawne mogące wpłynąć na interesy wnoszącego odwołanie poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej oraz że wspomniana odmowa nie stanowi zatem decyzji mogącej być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.
- 44 Ponadto należy stwierdzić, że w swojej argumentacji wnoszący odwołanie nie kwestionuje istoty rozumowania przeprowadzonego przez Sąd w pkt 33–35 zaskarżonego postanowienia, aby dojść do wniosku zawartego w pkt 36 tego postanowienia, lecz buduje tę argumentację wokół kwestii tego, czy OLAF słusznie zdecydował się nie uważać go w ramach wcześniejszych dochodzeń za „osobę objętą dochodzeniem” w rozumieniu art. 2 pkt 5 rozporządzenia nr 883/2013.
- 45 Odpowiedź na takie pytanie jest jednak pozbawiona znaczenia w świetle rozumowania i wniosku przyjętych przez Sąd, który w szczególności słusznie podkreślił w pkt 33 zaskarżonego postanowienia, że żaden przepis rozporządzenia nr 883/2013 nie przyznaje osobom fizycznym ani prawnym, niezależnie od tego, czy chodzi o „osoby objęte dochodzeniem” w rozumieniu art. 2 pkt 5 tego rozporządzenia, prawa do domagania się od OLAF-u wszczęcia dochodzenia w sprawie wcześniej prowadzonych przez niego dochodzeń.
- 46 W istocie nawet „osoba objęta dochodzeniem” w rozumieniu tego przepisu, zdefiniowana w nim jako „każda osoba lub podmiot gospodarczy podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego, korupcji lub innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii

i objęte w związku z tym dochodzeniem przez [OLAF]”, nie jest uprawniona do żądania od tego urzędu wszczęcia dochodzenia w sprawie jego własnych dochodzeń, a sam OLAF nie jest zobowiązany do wszczęcia takiego dochodzenia na podstawie dostarczonych mu informacji.

- 47 Dodatkowo, jak podnosi Komisja, Sąd orzekł również zasadniczo w pkt 43 zaskarżonego postanowienia, odsyłając do jego pkt 37 i 38, że gdyby miał – jak sugerował wnoszący odwołanie – oceniać skargę w świetle raportów końcowych OLAF-u, na których się ona opiera, skutkiem czego skarga ta dotyczyłaby udzielonej przez OLAF odmowy zmiany lub podważenia tych raportów, taka skarga prowadziłaby do obejścia terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności takich raportów.
- 48 Tymczasem w ramach zarzutu pierwszego wnoszący odwołanie nie kwestionuje powyższej oceny dokonanej przez Sąd.
- 49 W tym względzie w zakresie, w jakim skarga w pierwszej instancji była formalnie skierowana nie przeciwko raportom końcowym z wcześniejszych dochodzeń, lecz przeciwko spornemu pismu, w którym OLAF odmówił uwzględnienia wniosku wnoszącego odwołanie o wszczęcie dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału akt, który nie zawiera żadnego nowego elementu w stosunku do wcześniejszego aktu, stanowi akt wyłącznie potwierdzający ten wcześniejszy i z tego względu nie może skutkować rozpoczęciem biegu nowego terminu do wniesienia skargi (postanowienie z dnia 23 października 2009 r., Komisja/Potamianos i Potamianos/Komisja, C-561/08 P i C-4/09 P, EU:C:2009:656, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 W niniejszej sprawie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 43 opinii i co wynika z ustaleń dokonanych przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu, w treści pism skierowanych do OLAF-u wnoszący odwołanie ograniczył się do krytyki wniosków OLAF-u zawartych w raportach końcowych z wcześniejszych dochodzeń oraz czynności proceduralnych, które doprowadziły do tych wniosków, nie przedstawiając żadnych nowych i istotnych okoliczności. Z tych samych ustaleń wynika, że odpowiedzi OLAF-u, a w szczególności sporne pismo, również nie odnosiły się do takich informacji ani do ponownego rozpatrzenia sytuacji wnoszącego odwołanie w świetle tych raportów.
- 51 Wynika z tego, że jeśli chodzi o odmowę wszczęcia przez OLAF dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń, sporne pismo stanowi w każdym wypadku akt wyłącznie potwierdzający raporty końcowe sporządzone na zakończenie tych dochodzeń, w związku z czym nawet gdyby należało rozpoznać w niniejszym przypadku kwestię, czy raporty te stanowią akty zaskarżalne w rozumieniu art. 263 TFUE, trzeba byłoby stwierdzić, że Sąd prawidłowo orzekł w pkt 43 zaskarżonego postanowienia, iż tak czy inaczej skargi wnoszącego odwołanie nie można w niniejszym wypadku uznać za dopuszczalną, gdyż prowadziłoby to do obejścia terminu, w jakim raporty końcowe z wcześniejszych dochodzeń OLAF-u mogły zostać ewentualnie zaskarżone przez wnoszącego odwołanie.
- 52 W świetle powyższego pierwszą część zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.
- 53 W drugiej kolejności, co się tyczy drugiej części tego zarzutu, która dotyczy tego, że stwierdzenie przez Sąd w zaskarżonym postanowieniu niedopuszczalności skargi świadczy o wadliwości systemu ochrony sądowej Unii, należy przypomnieć na wstępie, że z art. 256 TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz z art. 168 § 1 lit. d) i art. 169 regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, iż odwołanie musi dokładnie wskazywać

zakwestionowane części wyroku, o których uchylenie się wnosi, oraz zawierać argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie, pod rygorem niedopuszczalności odwołania lub danego zarzutu (postanowienie z dnia 29 czerwca 2016 r., Rzecznik/Staelen, C-337/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:670, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 54 Otóż formułując drugą część zarzutu pierwszego w sposób opisany w pkt 40 niniejszego wyroku, wnoszący odwołanie nie spełnił powyższych wymogów. Podczas gdy w pkt 47–55 zaskarżonego postanowienia Sąd rozpoznał argument wnoszącego odwołanie sformułowany w pierwszej instancji i oparty na takiej domniemanej wadliwości systemu ochrony sądowej Unii, poświęcając tej kwestii szereg rozważań prawnych, wnoszący odwołanie ograniczył się w rozpatrywanej tu drugiej części zarzutu z jednej strony do wyrażenia swojego sprzeciwu wobec ocen sformułowanych przez Sąd w pkt 40 i 41 tego postanowienia, a z drugiej strony do przedstawienia w bardzo zwięzłych słowach kilku rozważań natury ogólnej, bez wskazania, w jaki sposób poszczególne argumenty prawne zawarte w pkt 47–55 owego postanowienia mogły ewentualnie naruszać prawo.
- 55 W tym względzie należy przypomnieć, że odrzuceniu jako oczywiście niedopuszczalny podlega zarzut odwołania ograniczający się do ogólnych stwierdzeń i niewskazujący dokładnie punktów zaskarżonego orzeczenia, które miałyby ewentualnie naruszać prawo (postanowienie z dnia 29 czerwca 2016 r., Rzecznik/Staelen, C-337/15 P, niepublikowane EU:C:2016:670, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wymogu przypomnianego w pkt 53 niniejszego wyroku nie spełnia zarzut, który nie zawiera żadnej argumentacji mającej na celu konkretne wskazanie naruszenia prawa, jakim miałyby być obarczony zaskarżony wyrok, a ogranicza się jedynie do powtórzenia zarzutów i argumentów przedstawionych już przed Sądem. Takie odwołanie stanowi bowiem w rzeczywistości żądanie mające na celu zwykle rozpoznanie na nowo skargi wniesionej do Sądu, co nie wchodzi w zakres kompetencji Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 127 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Z powyższego wynika, że druga część zarzutu pierwszego jest niedopuszczalna.
- 57 W świetle całości powyższych rozważań zarzut pierwszy należy w części odrzucić jako niedopuszczalny, a w pozostałym zakresie oddalić jako bezzasadny.

***W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001***

*Argumentacja stron*

- 58 Zdaniem wnoszącego odwołanie Sąd naruszył prawo, ponieważ uwzględnił podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności oparty na okoliczności, że udzielona przez OLAF w spornym piśmie odmowa dostępu do dokumentów, o które się do niego zwrócił, nie stanowi aktu zaskarżalnego w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001. W szczególności według wnoszącego odwołanie Sąd błędnie orzekł w pkt 69 zaskarżonego postanowienia, że odmowy udzielenia dostępu do dokumentów wskazanych w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. nie można uznać za akt ostateczny wydany zgodnie z art. 7 i 8 tego rozporządzenia. Sąd doszedł do tego wniosku, stwierdziwszy w szczególności w pkt 64 i 65 tego postanowienia z jednej strony, że wnoszący odwołanie dopiero na etapie pism złożonych przed Sądem po raz pierwszy wskazał, iż jego

wniosek o udzielenie dostępu oparty był na art. 6 tego rozporządzenia, a z drugiej strony, że sporne pismo wyraźnie ukazywało, iż OLAF rozpatrzył wspomniany wniosek nie jako wniosek o udzielenie dostępu na podstawie wspomnianego art. 6, lecz wyłącznie jako wniosek o udzielenie dostępu do akt dochodzenia.

- 59 W przekonaniu wnoszącego odwołanie, czyniąc tak, Sąd nie uwzględnił faktu, że w przypadku wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów art. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 nie przewiduje żadnego szczególnego wymogu formalnego innego niż wymóg sporządzenia tego wniosku w jednym z języków Unii i zachowania wystarczającego stopnia szczegółowości, aby instytucja mogła zidentyfikować dane dokumenty. W związku z tym według wnoszącego odwołanie ponieważ Komisja nie pouczyła go o przysługującym mu prawie do złożenia ponownego wniosku na podstawie art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, udzieloną przez OLAF odmowę dostępu do dokumentów należało uznać za akt ostateczny, przeciwko któremu może zostać wniesiona skarga o stwierdzenie nieważności.
- 60 Komisja utrzymuje, po pierwsze, że w zarzucie drugim wnoszący odwołanie domaga się od Trybunału podważenia oceny okoliczności faktycznych dokonanej przez Sąd, co nie należy do kompetencji Trybunału w ramach odwołania.
- 61 Po drugie, zdaniem Komisji, aby uzyskać dostęp do żądanych od OLAF-u dokumentów, wnoszący mógł oprzeć się albo na prawie dostępu do akt sprawy, o którym mowa w art. 41 ust. 2 lit. b) karty praw podstawowych, albo na prawie publicznego dostępu do dokumentów ustanowionym i uregulowanym w rozporządzeniu nr 1049/2001. Tymczasem w niniejszej sprawie podstawa prawna, na której wnoszący odwołanie oparł swój wniosek o udzielenie dostępu zawarty w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r., nie była jasna, a pismo to pozwalało sądzić, że zostało ono oparte na art. 41 ust. 2 lit. b) karty praw podstawowych. W ocenie Komisji jest zatem normalne, że w spornym piśmie OLAF nie rozpatrzył tego wniosku w świetle rozporządzenia nr 1049/2001 i nie zwrócił uwagi wnoszącego odwołanie na możliwość złożenia ponownego wniosku na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 1049/2001. W tym względzie Komisja powołuje się na orzecznictwo Trybunału, z którego wynika, że wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów powinien być na tyle precyzyjny, aby dana instytucja mogła udzielić na niego odpowiedzi. W tym kontekście wnioskodawcy mają obowiązek dostarczenia stosownych informacji, a przy składaniu takiego wniosku spoczywa na nich obowiązek lojalności.
- 62 Po trzecie, zdaniem Komisji, skoro wnoszący odwołanie uważał mimo wszystko, że jego wniosek o udzielenie dostępu opierał się na tym rozporządzeniu, powinien był złożyć ponowny wniosek na podstawie art. 7 rozporządzenia nr 1049/2001. Początkowa odpowiedź OLAF-u, gdyby była rozumiana jako odmowa w rozumieniu tego rozporządzenia, w żadnym wypadku nie mogłaby bowiem stanowić aktu zaskarżalnego, zważywszy na dwuetapową procedurę ustanowioną w owym rozporządzeniu.

### *Ocena Trybunału*

- 63 Na wstępie należy przypomnieć, że procedura udzielania dostępu do dokumentów instytucji przebiega w dwóch etapach, a odpowiedź na wniosek początkowy w rozumieniu art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 stanowi jedynie pierwsze stanowisko, zasadniczo niepodlegające zaskarżeniu. Jednak wyjątkowo, jeżeli instytucja przyjmie w owej odpowiedzi swe stanowisko w sposób ostateczny, odpowiedź ta może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (zob. wyrok z dnia 2 października 2014 r., Strack/Komisja, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 64 Jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 74 opinii, okoliczność, że w swojej odpowiedzi dana instytucja nie poucza wnioskodawcy, zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001, że ma on prawo złożyć ponowny wniosek na podstawie art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, wskazuje na ostateczny charakter tej odpowiedzi.
- 65 Ponadto w zakresie, w jakim Komisja podnosi wobec drugiego zarzutu wnoszącego odwołanie, że przedstawione na jego poparcie argumenty dotyczą przeprowadzonej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych i z tego względu nie podlegają kontroli Trybunału rozpoznającego odwołanie, należy przypomnieć, że dokonywana przez Sąd kwalifikacja prawna okoliczności faktycznej lub aktu, takiego jak pismo, jest kwestią prawną, która może zostać podniesiona w ramach odwołania (wyrok z dnia 23 listopada 2017 r., Bionorica i Diapharm/Komisja, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 W niniejszym wypadku z zaskarżonego postanowienia wynika, że OLAF nie pouczył wnoszącego odwołanie o przysługującym mu prawie do złożenia ponownego wniosku na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001.
- 67 Prawdą jest, że z postanowienia tego wynika także, iż w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. wnoszący odwołanie nie nawiązał do rozporządzenia nr 1049/2001 i że dopiero w pismach złożonych przed Sądem sprecyzował po raz pierwszy, iż jego wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów zawarty w owym piśmie został przedstawiony na podstawie art. 6 tego rozporządzenia.
- 68 Niemniej jednak w tym względzie należy zauważyć, że na mocy art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 wnioski o udzielenie dostępu składane są w dowolnej formie pisemnej, także w formie elektronicznej, w jednym z języków, o których mowa w art. 55 TUE, oraz w sposób na tyle precyzyjny, aby instytucja mogła zidentyfikować dokument.
- 69 Natomiast żaden przepis rozporządzenia nr 1049/2001 nie zobowiązuje wnioskodawcy do wskazania podstawy prawnej jego wniosku.
- 70 Takiego obowiązku nie można również wywieść z przytoczonego przez Komisję orzecznictwa, ponieważ – mimo pewnych niuansów w sformułowaniach – przedmiotem wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., Strack/Komisja (F-121/07, EU:F:2011:3, pkt 84–91) był wspomniany w pkt 68 niniejszego wyroku wymóg zredagowania wniosku o udzielenie dostępu w sposób na tyle precyzyjny, aby instytucja mogła zidentyfikować dokument, a nie obowiązek wskazania podstawy prawnej wniosku.
- 71 Brak obowiązku wyraźnego odesłania do rozporządzenia nr 1049/2001 we wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów jest ponadto zgodny z celem, którego realizacji służy to rozporządzenie. Z art. 1 lit. a) tego rozporządzenia wynika bowiem, że jego celem jest zapewnienie „możliwie najszerszego dostępu do dokumentów”.
- 72 Z orzecznictwa Trybunału wynika zatem, że rozporządzenie nr 1049/2001 przyznaje bardzo szerokie prawo dostępu do dokumentów danych instytucji, a skorzystanie z takiego prawa nie jest uzależnione, na podstawie art. 6 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, od podania uzasadnienia wniosku (wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 56).

- 73 W tych okolicznościach należy stwierdzić, wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 65, 66 i 68 zaskarżonego postanowienia, że OLAF powinien był w szczególności rozpoznać złożony przez wnoszącego odwołanie wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów w świetle rozporządzenia nr 1049/2001, a zatem był zobowiązany pouczyć wnoszącego odwołanie o przysługującym mu prawie do złożenia ponownego wniosku na podstawie art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia.
- 74 W tym kontekście pozbawiona znaczenia jest w szczególności okoliczność, że w pkt 66 zaskarżonego postanowienia Sąd wskazał, iż w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. wnoszący odwołanie „stale odwoływał się do rozporządzenia nr 883/2013”.
- 75 Okoliczność, że pismo z dnia 22 sierpnia 2018 r. dotyczyło wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących dochodzeń prowadzonych przez OLAF, a mianowicie dziedziny regulowanej rozporządzeniem nr 883/2013, nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by wniosek ten od początku był oparty na rozporządzeniu nr 1049/2001, ponieważ bezsporne jest, że to ostatnie rozporządzenie może służyć za podstawę prawną wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów związanych z postępowaniem administracyjnym uregulowanym w innym akcie Unii.
- 76 Ponieważ w niniejszej sprawie OLAF nie pouczył wnoszącego odwołanie o przysługującym mu prawie do złożenia ponownego wniosku na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001, ten ostatni był zatem uprawniony, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 63 i 64 niniejszego wyroku, do uznania, że OLAF w ten sposób ostatecznie określił w spornym piśmie swoje stanowisko wyrażające odmowę uwzględnienia jego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów zawartego w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. i że w rezultacie sporne pismo mogło być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w tym względzie.
- 77 Wynika stąd, że drugi zarzut odwołania należy uznać za zasadny, ponieważ Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 69 zaskarżonego postanowienia, iż odmowy udzielenia dostępu do dokumentów wskazanych w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r. nie można uznać za akt ostateczny, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 78 W świetle całości powyższych rozważań należy zatem uchylić zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim Sąd odrzucił w nim skargę wnoszącego odwołanie mającą na celu stwierdzenie nieważności zawartej w spornym piśmie odmowy przyznania mu dostępu do dokumentów wskazanych w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r., zaś w pozostałym zakresie odwołanie w części odrzucić, a w części oddalić.

### **W przedmiocie przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania**

- 79 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w razie uchylecia orzeczenia Sądu Trybunał może sam wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 80 W niniejszym wypadku, ponieważ Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę wnoszącego odwołanie w zakresie, w jakim miała ona na celu stwierdzenie nieważności zawartej w spornym piśmie odmowy udzielenia mu dostępu do dokumentów wskazanych w piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r., a w konsekwencji zarzuty podniesione na poparcie tej części jego skargi nie były przedmiotem kontrydiktoryjnej debaty przed Sądem i nie zostały przez niego rozpoznane, stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia w rozumieniu tego przepisu (zob. podobnie

wyrok z dnia 8 września 2020 r., Komisja i Rada/Carreras Sequeros i in., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, pkt 130). Należy zatem przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby orzekł on w przedmiocie tej części skargi o stwierdzenie nieważności.

- 81 W rezultacie nie ma potrzeby rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawionego przez wnoszącego odwołanie wniosku o zarządzenie przeprowadzenia dowodu, o którym mowa w pkt 36 niniejszego wyroku.

### **W przedmiocie kosztów**

- 82 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest bezzasadne lub jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.
- 83 Artykuł 138 § 3 regulaminu postępowania, który znajduje zastosowanie do postępowania odwoławczego na mocy art. 184 § 1 regulaminu, stanowi, że w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań stron każda ze stron pokrywa własne koszty.
- 84 W niniejszej sprawie ten ostatni przepis należy zastosować, ponieważ odwołanie zostaje w części odrzucone i w części oddalone w zakresie, w jakim zaskarżonym postanowieniem Sąd odrzucił żądanie stwierdzenia nieważności spornego pisma w części, w jakiej w piśmie tym OLAF odmówił wszczęcia dochodzenia w sprawie przebiegu wcześniejszych dochodzeń, natomiast zostaje ono uwzględnione w zakresie, w jakim w postanowieniu tym Sąd odrzucił żądanie stwierdzenia nieważności spornego pisma w części, w jakiej w piśmie tym OLAF odmówił Liviu Dragnei dostępu do dokumentów wskazanych w jego piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r.
- 85 Należy zatem postanowić, że każda ze stron pokryje własne koszty związane z niniejszym postępowaniem odwoławczym, a rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania w pierwszej instancji nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, która zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 12 maja 2020 r., Dragnea/Komisja (T-738/18, niepublikowane, EU:T:2020:208) zostaje uchylone w zakresie, w jakim postanowieniem tym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę Liviu Dragnei w części dotyczącej stwierdzenia nieważności pisma Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 1 października 2018 r. w zakresie, w jakim w piśmie tym OLAF odmówił udzielenia Liviu Dragnei dostępu do dokumentów wskazanych w jego piśmie z dnia 22 sierpnia 2018 r.**
- 2) **Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej celem rozpoznania tego żądania stwierdzenia nieważności.**
- 3) **W pozostałej części odwołanie zostaje w części odrzucone, a w części oddalone.**
- 4) **Liviu Dragnea i Komisja Europejska pokrywają koszty, które ponieśli w związku z niniejszym postępowaniem odwoławczym.**

**5) Rozstrzygnięcie o pozostałych kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy