



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 18. júna 2020*

„Odvolanie – Verejná služba – Úradníci – Generálny riaditeľ Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) – Imunita voči právomoci súdov – Rozhodnutie o zbavení imunity – Akt spôsobujúci ujmu – Právo na obhajobu“

Vo veci C-831/18 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie podané 21. decembra 2018,

Európska komisia, v zastúpení: J.-P. Keppenne a J. Baquero Cruz, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľka,

ďalší účastník konania:

RQ, bývalý úradník Európskej komisie, v zastúpení: É. Boigelot, avocat,

žalobca v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory M. Vilaras (spravodajca), sudcovia S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe a N. Piçarra,

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: V. Giacobbo-Peyronnel, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 5. septembra 2019,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 19. decembra 2019,

vyhlásil tento

Rozsudok

1. Európska komisia sa svojím odvolaním domáha zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie z 24. októbra 2018, RQ/Komisia (T-29/17, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2018:717), ktorým uvedený súd zrušil rozhodnutie Komisie C(2016) 1449 final z 2. marca 2016, týkajúce sa žiadosti o zbavenie RQ imunity voči právomoci súdov (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

* Jazyk konania: angličtina.

Právny rámec

Protokol č. 7

2. Podľa článku 11 písm. a) Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Európskej únie (Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 266, ďalej len „protokol č. 7“):

„Bez ohľadu na svoju štátnu príslušnosť úradníci a ostatní zamestnanci Únie na území každého členského štátu požívajú:

- a) imunitu voči právomoci súdov vo vzťahu k činnosti v rámci svojho úradného postavenia vrátane ich ústnych alebo písomných prejavov, s výhradou použitia ustanovení zmlúv týkajúcich sa jednak pravidiel určujúcich zodpovednosť úradníkov a ostatných zamestnancov voči Únii a jednak právomoci Súdneho dvora Európskej únie, ktorý rozhoduje o sporoch medzi Úniou a jej úradníkmi a ostatnými zamestnancami. Túto imunitu požívajú i po skončení výkonu svojej funkcie...“

3. Článok 17 protokolu č. 7 stanovuje:

„Výsady, imunity a výhody sa priznávajú úradníkom a ostatným zamestnancom Únie výlučne v záujme Únie.

Každý orgán Únie sa vzdá imunity priznanej úradníkovi alebo inému zamestnancovi, ak tento orgán uzná, že vzdanie sa imunity nie je v rozpore so záujmami Únie.“

4. Podľa článku 18 protokolu č. 7:

„Orgány Únie postupujú pri uplatňovaní tohoto protokolu v zhode s príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov.“

Služobný poriadok

5. Článok 23 Služobného poriadku úradníkov Európskej únie (ďalej len „služobný poriadok“) stanovuje:

„Výsady a imunity úradníkov sa udeľujú iba v záujme Únie. Pokiaľ Protokol [č. 7] neustanovuje inak, úradníci nie sú oslobodení od plnenia svojich súkromných povinností ani od dodržiavania platných zákonov a policajných predpisov.

Ak sú výsady alebo imunity sporné, dotknutý úradník o tom okamžite informuje menovací orgán.

...“

6. Článok 90 ods. 2 služobného poriadku uvádza:

„Každá osoba, na ktorú sa vzťahuje tento služobný poriadok, môže predložiť menovaciemu orgánu sťažnosť na akt, ktorý má na ňu negatívny účinok, ak uvedený orgán prijal rozhodnutie alebo ak neprijal opatrenie predpísané služobným poriadkom. Sťažnosť sa musí podať do troch mesiacov...“

...

Orgán oznámi dotknutej osobe svoje odôvodnené rozhodnutie do štyroch mesiacov odo dňa podania sťažnosti. Ak po uplynutí tejto lehoty nedostala príslušná osoba odpoveď na svoju sťažnosť, považuje sa to za nepriamo prijaté rozhodnutie, ktorým sa jej sťažnosť zamietá, a môže sa proti nemu odvolať podľa článku 91.“

Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

7. Okolnosti predchádzajúce sporu sú uvedené v bodoch 1 až 18 napadnutého rozsudku a pre potreby tohto konania ich možno zhrnúť takto.
8. V roku 2012 bola Komisii podaná sťažnosť výrobcu tabakových výrobkov, ktorá obsahovala závažné tvrdenia o zapojení člena Komisie do pokusov o korupciu. Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), ktorého bol RQ v tom čase generálnym riaditeľom, začal administratívne vyšetrovanie s cieľom pristúpiť k požadovaným inšpekciám a kontrolám.
9. Na základe dôkazov zhromaždených počas prvej fázy tohto vyšetrovania OLAF dospel k záveru, že by mohlo byť vhodné požiadať svedka o telefonický rozhovor s osobou, ktorá bola údajne zapojená do pokusu o korupciu, z ktorého by mohli vyplynúť dodatočné dôkazy.
10. Tento telefonický rozhovor sa uskutočnil 3. júla 2012. Svedok uskutočnil telefonický hovor, pričom so súhlasom a za prítomnosti RQ použil mobilný telefón v priestoroch OLAF-u. OLAF zaznamenal tento telefonický rozhovor a uviedol ho vo svojej záverečnej správe z vyšetrovania.
11. Po skončení tohto administratívneho vyšetrovania bolo podané trestné oznámenie na belgický súd, v rámci ktorého bolo uvedené najmä nezákonné odpočúvanie telefonických hovorov. S cieľom preskúmať toto trestné oznámenie príslušný belgický vyšetrovací súd požiadal Komisiu o zbavenie imunity RQ na účely jeho výsluchu ako obvineného. Keďže Komisia si vyžiadala bližšie podrobnosti, belgický federálny prokurátor jej oznámil určité skutočnosti z vyšetrovania vedeného OLAF-om, ktoré by bolo možné považovať za nepriame dôkazy o nezákonom odpočúvaní telefonických hovorov, ktoré možno trestnoprávne postihnúť.
12. Za týchto podmienok Komisia 2. marca 2016 vyhovelá žiadosti belgického súdu a prijala sporné rozhodnutie, ktorým v súlade s článkom 17 druhým odsekom Protokolu č. 7 zbavila RQ imunity, pokiaľ ide o skutkové tvrdenia týkajúce sa odpočúvania telefonického rozhovoru.
13. Z odôvodnenia sporného rozhodnutia vyplýva, že Komisia sa domnievala, že príslušné vnútroštátne orgány jej poskytli veľmi jasné a presné informácie umožňujúce domnievať sa, že tvrdenia uvedené proti RQ odôvodňujú pokračovanie vyšetrovania voči jeho osobe, a že odmietnuť zbaviť ho imunity by preto bolo v rozpore so zásadou lojálnej spolupráce s vnútroštátnymi orgánmi.
14. Sporné rozhodnutie bolo oznámené RQ 11. marca 2016. V súlade s článkom 90 ods. 2 služobného poriadku podal RQ sťažnosť proti spornému rozhodnutiu, ktorú menovací orgán zamietol 5. októbra 2016.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

15. Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 17. januára 2017 podal RQ žalobu o neplatnosť sporného rozhodnutia a rozhodnutia z 5. októbra 2016.
16. Napadnutým rozsudkom Všeobecný súd zrušil sporné rozhodnutie.

17. Najprv v bode 45 uvedeného rozsudku zamietol námietku neprípustnosti žaloby, vznesenú Komisiou, založenú na tom, že vzhľadom na to, že rozhodnutia o zbavení imunity úradníkov a zamestnancov Únie nemenia ich právne postavenie, sporné rozhodnutie nepredstavuje akt spôsobujúci ujmu.
18. V tejto súvislosti Všeobecný súd v bode 37 uvedeného rozsudku najmä uviedol, že „skutočnosť, že výsady a imunity [dotknuté Protokolom č. 7] sú stanovené vo verejnom záujme Únie, odôvodňuje právomoc inštitúcií odňať v prípade potreby imunitu, ale neznamená, že tieto výsady a imunity sú priznané výlučne Únii, a nie aj priamo jej úradníkom, iným zamestnancom a členom Parlamentu. Protokol [č. 7] teda vytvára subjektívne právo dotknutých osôb, ktorého dodržiavanie je zabezpečené systémom prostriedkov nápravy vytvoreným Zmluvou“.
19. V bode 38 napadnutého rozsudku Všeobecný súd dodal, že „rozhodnutie o zbavení úradníka alebo iného zamestnanca imunity teda mení jeho právne postavenie tým, že zruší uvedenú ochranu a obnoví jeho postavenie ako osoby, ktorá podlieha všeobecnému právu členských štátov, čím ho bez potreby akýchkoľvek sprostredkujúcich ustanovení vystaví opatreniam uvedeného všeobecného práva, najmä obmedzeniu osobnej slobody a súdnemu stíhaniu“.
20. Pokiaľ ide o vec samu, Všeobecný súd preskúmal v prvom rade piaty žalobný dôvod RQ založený na porušení práva na obhajobu. Tento žalobný dôvod sa skladal z troch častí, z ktorých prvá sa týkala porušenia práva byť vypočutý, druhá nedodržania prezumpcie neviny a povinnosti nestrannosti a tretia porušenia povinnosti náležitej starostlivosti. Z dôvodov uvedených v bodoch 52 až 76 napadnutého rozsudku Všeobecný súd vyhovel prvej časti tohto žalobného dôvodu a v dôsledku toho zrušil sporné rozhodnutie bez toho, aby preskúmal ostatné časti uvedeného žalobného dôvodu alebo ostatné žalobné dôvody.
21. V bode 52 napadnutého rozsudku Všeobecný súd pripomenul ustálenú judikatúru, podľa ktorej „dodržanie práva na obranu, a najmä práva byť vypočutý v akomkoľvek konaní, ktoré bolo začaté proti určitému subjektu a ktoré môže viesť k prijatiu pre neho nepriaznivého rozhodnutia, predstavuje základnú zásadu práva Únie a musí byť zabezpečené, aj keď neexistuje právna úprava týkajúca sa tohto konania“. V bodoch 55 a 56 tohto rozsudku spresnil, že podľa rovnako ustálenej judikatúry základné práva, ako je dodržiavanie práva na obhajobu, môžu obsahovať obmedzenia pod podmienkou, že sú stanovené zákonom, rešpektujú podstatu dotknutého základného práva, skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré sleduje dotknuté opatrenie, a vzhľadom na sledovaný cieľ nepredstavujú neprimeraný a neprípustný zásah.
22. V bode 57 uvedeného rozsudku Všeobecný súd uviedol, že je nesporné, že RQ nebol vypočutý pred prijatím sporného rozhodnutia, a uviedol, že je potrebné overiť, či obmedzenie práva byť vypočutý v prejednávanej veci spĺňa vyššie uvedené podmienky.
23. Všeobecný súd po tom, čo v bode 58 napadnutého rozsudku uviedol, že Komisia odôvodnila toto obmedzenie práva byť vypočutý nevyhnutnosťou rešpektovať utajený charakter vyšetrovania vedeného belgickými orgánmi, ako to vyžaduje belgické právo, na ktoré sa odvolávali tieto orgány, konštatoval, že belgické právo zakotvuje zásadu tajnosti vyšetrovania, a v bode 63 uvedeného rozsudku konštatoval, že chýbajúce predchádzajúce vypočutie dotknutej osoby môže byť v zásade objektívne odôvodnené tajnosťou vyšetrovania v súlade s článkom 52 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).
24. Všeobecný súd ďalej skúmal, či bolo nevypočutie RQ nevyhnutné a primerané vzhľadom na ochranu tajnosti vyšetrovania a riadny priebeh trestného konania. V bodoch 66 a 67 napadnutého rozsudku zdôraznil, že ak vnútroštátny orgán bráni tomu, aby sa dotknutej osobe oznámili presné a úplné dôvody, ktoré tvoria základ žiadosti o zbavenie imunity, odvolávaním sa na tajnosť vyšetrovania, Komisia musí v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi, a to v súlade so zásadou lojálnej spolupráce, vykonať opatrenia s cieľom zvážiť na jednej strane dodržiavanie práva dotknutej osoby byť vypočutý pred prijatím aktu spôsobujúceho ujmu a na druhej strane legitímne dôvody utajenia vyšetrovania.

25. Všeobecný súd v bode 69 napadnutého rozsudku uviedol, že zo spisu, ktorý mal k dispozícii, nevyplývalo, že by Komisia pri prijímaní sporného rozhodnutia vykonala takéto zváženie. V tejto súvislosti vychádzal z troch skutočností uvedených v bodoch 70 až 72 uvedeného rozsudku. Po prvé uviedol, že Komisia nepožiadala vnútroštátne orgány o uvedenie dôvodov, v čom by predchádzajúce vypočutie žalobcu obsahovalo riziká pre zachovanie tajnosti vyšetrovania. Po druhé zdôraznil, že belgické orgány neuviedli žiadne závažné riziko, že dotknutá osoba naruší riadny priebeh vyšetrovania, ktoré by mohlo odôvodniť, prečo sa jej neoznámila žiadosť o zbavenie imunity, ktorá sa jej týkala. Po tretie zdôraznil neúplnosť odpovedí belgických orgánov na žiadosť Komisie o vypočutie RQ v súvislosti s ich žiadosťami o zbavenie imunity a konštatoval, že v každom prípade sa ich Komisia nespýtala na možnosť vyhotoviť nedôvernú verziu týchto žiadostí, ktorú by bolo možné oznámiť RQ.
26. Okrem toho v bode 76 uvedeného rozsudku Všeobecný súd uviedol, že nebolo možné úplne vylúčiť, že sporné rozhodnutie by mohlo mať iný obsah, ak by sa dodržalo právo RQ byť vypočutý, keďže RQ by mohol účinne vyjadriť svoj názor, pokiaľ ide o zbavenie imunity, a najmä, pokiaľ ide o záujem Únie a ochranu jeho nevyhnutnej nezávislosti ako úradníka vo funkcii generálneho riaditeľa OLAF-u.

Návrhy účastníkov konania na Súdnom dvore

27. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor:
- zrušil napadnutý rozsudok,
 - vydal konečné rozhodnutie v spore tak, že zamietne žalobu RQ a uloží mu povinnosť nahradiť trovy konania tak pred Všeobecným súdom, ako aj v rámci tohto konania, a
 - subsidiárne, ak stav konania nedovoľuje Súdnemu dvoru rozhodnúť vo veci, vrátil vec Všeobecnému súdu na opätovné rozhodnutie o žalobe.
28. RQ navrhuje, aby Súdny dvor:
- zamietol odvolanie v celom rozsahu ako zjavne neprípustné a prinajmenšom ako nedôvodné, a
 - uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania, vrátane trov prvostupňového konania.

O odvolaní

29. Na podporu svojho odvolania Komisia uvádza tri odvolacie dôvody. Prvý odvolací dôvod je založený na nesprávnom právnom posúdení, z ktorého mal vychádzať Všeobecný súd pri rozhodnutí, že sporné rozhodnutie je aktom spôsobujúcim ujmu. Druhý odvolací dôvod, uvedený subsidiárne, sa týka nesprávneho právneho posúdenia, z ktorého mal vychádzať Všeobecný súd pri výklade a uplatňovaní článku 41 ods. 2 písm. a) Charty, ako aj článku 4 ods. 3 ZEÚ. Tretí odvolací dôvod, uvedený ďalej subsidiárne, sa týka nesprávneho právneho posúdenia Všeobecného súdu pri kvalifikácii „správania“ Komisie.

O prvom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení, z ktorého mal vychádzať Všeobecný súd pri rozhodnutí, že sporné rozhodnutie je „aktom spôsobujúcim ujmu“

Tvrdenia účastníkov konania

30. Svojím prvým odvolacím dôvodom Komisia tvrdí, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že rozhodnutia o zbavení imunity, ako je sporné rozhodnutie, spôsobujú ujmu úradníkom Únie a možno ich napadnúť žalobou na súdoch Únie.
31. V prvom rade Komisia tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne usúdil, že mohol vychádzať z ustálenej judikatúry, hoci táto právna otázka ešte nebola predložená Súdnemu dvoru.
32. Konkrétnejšie Komisia na jednej strane tvrdí, že v rozsudku zo 16. decembra 1960, Humblet/Belgicko (6/60-IMM, EU:C:1960:48), sa Súdny dvor nevyjadril k otázke, či rozhodnutie o zbavení imunity má alebo nemá povahu aktu spôsobujúceho ujmu, keďže svoje odôvodnenie založil na článku 16 Protokolu o výsadách a imunite ESUO. K tomuto ustanoveniu však podľa nej neexistuje zodpovedajúce ustanovenie v Protokole č. 7.
33. Na druhej strane, pokiaľ ide o rozsudky z 15. októbra 2008, Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440), a zo 17. januára 2013, Gollnisch/Parlament (T-346/11 a T-347/11, EU:T:2013:23), táto inštitúcia zdôrazňuje, že sa týkali členov Európskeho parlamentu, a nie úradníkov Únie. Imunita členov Parlamentu však podľa nej nemá rovnakú povahu ani rovnaký obsah ako imunita úradníkov a ostatných zamestnancov Únie.
34. V druhom rade sa Komisia domnieva, že zo znenia, kontextu a účelu článku 17 Protokolu č. 7 vyplýva, že rozhodnutie zbaviť úradníka imunity mu nespôsobuje ujmu, keďže nemení právne postavenie dotknutého úradníka, ale iba Únie a členského štátu, ktorý žiada o zbavenie imunity.
35. Z tohto článku, ktorý je podľa nej potvrdený tak uznesením z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 19), ako aj článkom 343 ZFEÚ, podľa nej vyplýva, že ochrana vyplývajúca z imunity voči právomoci súdov sa priznáva samotnej Únii a že táto imunita musí byť vo všeobecnosti odňatá, okrem prípadov, keď je to v rozpore so záujmami Únie. Rovnako článok 23 služobného poriadku, ktorý je jediným ustanovením služobného poriadku odkazujúcim na výsady a imunity úradníkov, podľa nej potvrdzuje, ako to vyplýva z jeho samotného znenia, že tieto výsady a imunity „sa udeľujú iba v záujme Únie“.
36. Okrem toho účel článku 17 protokolu č. 7 podľa nej spočíva v ochrane samotnej Únie v extrémnych prípadoch, ak by konanie vnútroštátnych súdov ohrozovalo plnenie jej úloh.
37. Komisia preto vytýka Všeobecnému súdu, že rozhodol, že protokol č. 7 zakladá subjektívne práva v prospech dotknutých osôb. Vo vzťahu k dotknutému úradníkovi by sa rozhodnutie o zbavení imunity tohto úradníka malo podľa nej považovať za prípravný akt, ktorý sa obmedzuje na odstránenie procesnej prekážky riadneho pokračovania vnútroštátneho súdneho konania. Podľa Komisie jedine právoplatné vnútroštátne trestnoprávne rozhodnutie môže mať v prípade odsúdenia skutočný vplyv na právne postavenie úradníka. Okrem toho by v rámci vnútroštátneho konania uvedený úradník stále mohol spochybniť platnosť rozhodnutia o zbavení imunity a vnútroštátny súd by bol v prípade pochybností povinný položiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru. Komisia sa domnieva, že takéto rozhodnutie je podobné rozhodnutiu OLAF-u začať vyšetrovanie voči úradníkovi alebo postúpiť po skončení vyšetrovania svoju konečnú správu vnútroštátnym súdnym orgánom. Tvrdí, že podľa ustálenej judikatúry majú takéto akty prípravnú povahu a nemôžu byť predmetom žaloby o neplatnosť.

38. Komisia sa preto domnieva, že odôvodnenie Všeobecného súdu uvedené v bode 38 napadnutého rozsudku, podľa ktorého rozhodnutie o zbavení úradníka alebo zamestnanca imunity mení jeho právne postavenie samotným účinkom zrušenia ochrany pred trestným stíhaním vedeným orgánmi členských štátov, ktorú požíval podľa článku 11 protokolu č. 7, vychádza z nesprávneho poňatia imunity ako subjektívneho práva.
39. RQ sa domnieva, že prvý odvolací dôvod musí byť zamietnutý ako neprípustný. Podľa neho Komisia opakuje rovnaké tvrdenia ako tie, ktoré uviedla v prvostupňovom konaní, a v skutočnosti sa teda snaží iba o opätovné preskúmanie žaloby podanej na Všeobecný súd, čo podľa neho nepatrí do právomoci Súdneho dvora.
40. Subsidiárne sa RQ domnieva, že Všeobecný súd nevychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď sporné rozhodnutie kvalifikoval ako akt spôsobujúci ujmu.

Posúdenie Súdnyim dvorom

41. Najskôr treba uviesť, že na rozdiel od tvrdení RQ je prvý odvolací dôvod prípustný.
42. Pokiaľ totiž odvolateľ spochybňuje výklad alebo uplatnenie práva Únie vykonané Všeobecným súdom, môžu sa právne otázky skúmané na prvom stupni nanovo prejednať v rámci odvolania. Ak by totiž odvolateľ nemohol založiť svoje odvolanie na dôvodoch a tvrdeniach už použitých pred Všeobecným súdom, predmetné konanie by bolo zbavené časti svojho významu (rozsudok z 20. septembra 2016, Mallis a i./Komisia a ECB, C-105/15 P až C-109/15 P, EU:C:2016:702, bod 36 a citovaná judikatúra).
43. Svojím prvým odvolacím dôvodom však Komisia spochybňuje výklad a uplatnenie práva Únie zo strany Všeobecného súdu, ktoré ho na rozdiel od argumentácie predloženej Komisiou v konaní pred ním viedli k záveru, že sporné rozhodnutie predstavovalo akt spôsobujúci ujmu RQ, ktorý môže byť predmetom žaloby o neplatnosť.
44. Pokiaľ ide o vecné preskúmanie prvého odvolacieho dôvodu Komisie, treba pripomenúť, že v zmysle článku 90 ods. 2 služobného poriadku ujmu spôsobujú len akty alebo opatrenia, ktoré vyvolávajú záväzné právne účinky spôsobilé ovplyvniť priamo a bezprostredne záujmy žalobcu jednoznačnou zmenou jeho právneho postavenia (rozsudok zo 14. septembra 2006, Komisia/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, bod 42; pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. januára 1987, Strogili/Dvor audítorov, 204/85, EU:C:1987:21, body 6 a 9, ako aj zo 14. februára 1989, Bossi/Komisia, 346/87, EU:C:1989:59, bod 23).
45. Ako však Všeobecný súd uviedol v bode 38 napadnutého rozsudku, také rozhodnutie o zbavení úradníka imunity, akým je sporné rozhodnutie, mení právne postavenie tohto úradníka už len tým, že zruší ochranu poskytnutú uvedenému úradníkovi imunitou voči právomoci súdov upravenou v článku 11 písm. a) protokolu č. 7 a obnoví jeho postavenie ako osoby, ktorá podlieha všeobecnému právu členských štátov, čím ho bez potreby akýchkoľvek sprostredkujúcich ustanovení vystaví opatreniam uvedeného všeobecného práva, najmä obmedzeniu osobnej slobody a súdnemu stíhaniu.
46. Vzhľadom na to, že imunita voči právomoci súdov úradníka Únie priznaná článkom 11 písm. a) protokolu č. 7 je odňatá rozhodnutím menovacieho orgánu jeho inštitúcie, ktoré tak mení jeho právne postavenie, Komisia nesprávne tvrdí, že Všeobecný súd nemohol prijať riešenie podobné riešeniu prijatému v rozsudku z 15. októbra 2008, Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440).

47. Je pravda, že výsady a imunity, ktoré Únii priznáva protokol č. 7, majú funkčný charakter, keďže ich cieľom je zabrániť vzniku prekážky fungovania a nezávislosti Únie, čo predovšetkým znamená, že výsady, imunity a výhody priznané úradníkom a iným zamestnancom Únie sú priznané výlučne v záujme Únie (uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 19 a citovaná judikatúra).
48. Nič to však nemení na tom, že rozhodnutie o zbavení úradníka Únie imunity podstatným spôsobom mení situáciu tohto úradníka tým, že sa mu odníma táto imunita a v dôsledku toho predstavuje akt, ktorý mu spôsobuje ujmu.
49. Okrem toho z judikatúry pripomenutej v bode 44 tohto rozsudku vyplýva, že opatrenie sa považuje za „akt spôsobujúci ujmu“ úradníkovi nielen vtedy, ak porušuje alebo ovplyvňuje subjektívne právo, ktoré mu bolo priznané, ale všeobecnejšie aj vtedy, ak podstatným spôsobom mení jeho právne postavenie.
50. Z toho vyplýva, že otázka, či článok 11 písm. a) protokolu č. 7 zakladá „subjektívne právo dotknutých osôb“, ako uviedol Všeobecný súd v bode 37 napadnutého rozsudku, nie je relevantná v súvislosti s kvalifikáciou rozhodnutia o zbavení úradníka imunity ako aktu spôsobujúceho ujmu. To isté platí pre otázku, akým spôsobom Všeobecný súd v bode 42 napadnutého rozsudku vyložil rozsudok zo 16. decembra 1960, Humblet/Belgicko (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
51. Treba tiež odmietnuť argumentáciu Komisie, podľa ktorej sa rozhodnutie o zbavení úradníka imunity má kvalifikovať ako „prípravný akt“, keďže ako v podstate uviedla generálna advokátka v bode 61 svojich návrhov, zmena právneho postavenia dotknutej osoby vyplýva z prijatia rozhodnutia, akým je sporné rozhodnutie. Týmto rozhodnutím sa končí konanie o zbavení dotknutého úradníka imunity bez toho, aby bolo stanovené prijatie neskoršieho aktu inštitúcie, v ktorej tento úradník pôsobí, ktoré by tento úradník mohol napadnúť.
52. Dôvod uvedený v bode 38 napadnutého rozsudku, podľa ktorého Všeobecný súd uviedol, že rozhodnutie o zbavení úradníka alebo zamestnanca Únie imunity mení jeho právne postavenie, postačuje na opodstatnenie kvalifikácie sporného rozhodnutia ako „aktu spôsobujúceho ujmu“ v zmysle článku 90 ods. 2 služobného poriadku.
53. V dôsledku toho sa body 37 a 42 napadnutého rozsudku musia považovať za obsahujúce doplňujúce dôvody, v dôsledku čoho sa časť argumentácie Komisie, ktorá sa ich týka, musí odmietnuť ako neúčinná (pozri v tomto zmysle rozsudky z 29. apríla 2004, Komisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, bod 68, a z 29. novembra 2012, Spojené kráľovstvo/Komisia, C-416/11 P, neuvverejnený, EU:C:2012:761, bod 45).
54. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy je potrebné zamietnuť štvrtý odvolací dôvod ako nedôvodný.

O druhom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení pri výklade a uplatnení článku 41 ods. 2 písm. a) Charty, ako aj článku 4 ods. 3 ZEÚ

Tvrdenia účastníkov konania

55. Svojím druhým odvolacím dôvodom Komisia tvrdí, že Všeobecný súd tým, že v bodoch 66 a 67 napadnutého rozsudku uviedol, že je povinná pristúpiť k zväženiu práva dotknutého úradníka byť vypočutý na jednej strane a tajnosti vyšetrovania na druhej strane, nesprávne vyložil právo byť vypočutý. V podstate tvrdí, že široký výklad práva byť vypočutý, ktorý použil Všeobecný súd, „vedie k neodôvodnenému systematickému zasahovaniu inštitúcií Únie do právomocí vlastných súdnych orgánov členských štátov“.

56. V tejto súvislosti Komisia zdôrazňuje, že komunikáciu s vnútroštátnymi orgánmi týkajúcu sa RQ viedla len ako výnimočný prípad, vzhľadom na to, že v čase podania žiadosti o zbavenie imunity zastával funkciu generálneho riaditeľa OLAF-u. Zdôrazňuje, že „vo svojej bežnej praxi“ neprístupuje k žiadnej komunikácii s vnútroštátnymi orgánmi alebo dotknutým úradníkom, aby bola dodržaná podmienka prísnej dôvernosti spojená s tajnosťou vyšetrovania. Vyváženie prítomných záujmov, vyžadované napadnutým rozsudkom, by podľa nej spochybnilo ustálenú prax všetkých inštitúcií a orgánov Únie.
57. Okrem toho tvrdí, že hoci Všeobecný súd vyžaduje takéto zváženie, nespresňuje jeho dôsledky, najmä ak sa bude dotknutá inštitúcia domnievať, že záujem dotknutého úradníka byť vypočutý má prednosť pred dodržaním tajnosti vyšetrovania. Všeobecný súd teda podľa nej nespresnil, či dotknutá inštitúcia mohla v rozpore s vnútroštátnym právom rozhodnúť vypočuť dotknutú osobu, alebo či mala z tohto dôvodu odmietnuť zbaviť ju imunity.
58. Komisia dodáva, že požiadavka vyváženia záujmov, ako je uvedená v bodoch 66 a 67 napadnutého rozsudku, porušuje zásady vzájomnej dôvery a lojálnej spolupráce. Vzhľadom na nesúhlas vnútroštátnych orgánov so žiadosťou Komisie vypočuť dotknutého úradníka Komisia údajne nemôže kontrolovať posúdenie vnútroštátnych orgánov týkajúce sa otázky vnútroštátneho trestného práva, alebo ho nahradiť svojim vlastným posúdením. Túto argumentáciu podľa nej podporuje uznesenie z 13. júla 1990, Zwartveld a i. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, bod 18).
59. Komisia napokon poukazuje na neúčinnosť predchádzajúceho vypočutia dotknutého úradníka, keďže inštitúcia je povinná zbaviť ho imunity, okrem prípadov, že by to bolo v rozpore so samotnými záujmami Únie. Úradník však vzhľadom na svoju individuálnu situáciu podľa nej nemôže určovať alebo ovplyvniť záujmy Únie.
60. RQ v prvom rade namieta neprípustnosť druhého odvolacieho dôvodu, keďže Komisia podľa neho týmto dôvodom iba opakuje dôvody uvedené v prvostupňovom konaní.
61. Subsidiárne RQ tvrdí, že tento odvolací dôvod nie je dôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

62. Z rovnakých dôvodov, ako sú dôvody uvedené v bode 42 tohto rozsudku, treba zamietnuť námietku neprípustnosti druhého odvolacieho dôvodu, ktorú vzniesol RQ.
63. Komisia totiž druhým odvolacím dôvodom v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď v bodoch 66 a 67 napadnutého rozsudku rozhodol, že táto bola povinná vyvážiť na jednej strane právo úradníka, ktorého sa týkala žiadosť o zbavenie imunity na účely trestného stíhania, byť vypočutý a na druhej strane tajnosť trestného stíhania. V tomto kontexte Komisia môže pred Súdnym dvorom uviesť tvrdenia, ktoré už uviedla pred Všeobecným súdom a ktoré Všeobecný súd zamietol.
64. Pokiaľ ide o vecné preskúmanie druhého odvolacieho dôvodu, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora dodržiavanie práva na obhajobu predstavuje základnú zásadu práva Únie (rozsudok z 22. novembra 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, bod 81 a citovaná judikatúra).
65. Pokiaľ ide konkrétnejšie o právo byť vypočutý v každom konaní, je neoddeliteľnou súčasťou uvedenej základnej zásady a v súčasnosti je zakotvené nielen v článkoch 47 a 48 Charty, ktoré zaručujú dodržiavanie práva na obhajobu a práva na spravodlivý proces v akomkoľvek súdnom konaní, ale tiež v jej článku 41, ktorý zaručuje právo na riadnu správu vecí verejných (rozsudok z 22. novembra 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, bod 82 a citovaná judikatúra).

66. Odsek 2 uvedeného článku 41 stanovuje, že toto právo na riadnu správu vecí verejných zahŕňa najmä právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať.
67. Ako vyplýva zo samotného znenia, toto ustanovenie má všeobecné uplatnenie. Z toho vyplýva, že právo byť vypočutý sa musí dodržať v každom konaní, ktoré môže viesť k prijatiu aktu spôsobujúceho ujmu, aj keď príslušná právna úprava túto formálnu požiadavku výslovne nestanovuje. Právo byť vypočutý zaručuje každému možnosť oznámiť účinne a efektívne svoj názor v priebehu správneho konania, a to skôr, ako bude prijaté akékoľvek rozhodnutie, ktoré môže nepriaznivo ovplyvniť jeho záujmy (pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. novembra 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, body 84 až 87 a citovanú judikatúru).
68. Všeobecný súd teda nevychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď po tom, čo správne konštatoval, že sporné rozhodnutie predstavuje akt spôsobujúci ujmu dotknutému úradníkovi, ako to vyplýva zo zamietnutia prvého odvolacieho dôvodu, v bodoch 52 až 54 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia bola pred prijatím rozhodnutia o zbavení tohto úradníka imunity povinná vypočuť ho.
69. Ako bolo pripomenuté v bode 47 tohto rozsudku, je pravda, že imunita úradníkov a zamestnancov Únie vyplývajúca z protokolu č. 7 má funkčný charakter a slúži výlučne na ochranu záujmov Únie tým, že bráni vzniku prekážky jej fungovania a nezávislosti.
70. Hoci táto okolnosť môže viesť k ohraničeniu tvrdení, ktoré môže dotknutý úradník platne uviesť s cieľom presvedčiť inštitúciu, v ktorej pôsobí, aby ho nezbavila imunity, na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, nemôže odôvodniť nevypočutie tohto úradníka pred zbavením jeho imunity. Takéto rozhodnutie by bolo v priamom rozpore s ustálenou judikatúrou pripomenutou v bode 67 tohto rozsudku.
71. Po tomto pripomenutí treba tiež uviesť, že článok 52 ods. 1 Charty základných práv pripúšťa obmedzenia výkonu práv zakotvených v Charte, vrátane práva byť vypočutý zakotveného v článku 41. článok 52 ods. 1 Charty však vyžaduje, aby akékoľvek obmedzenie bolo ustanovené zákonom a rešpektovalo podstatu dotknutého základného práva. Okrem toho vyžaduje, aby pri dodržaní zásady proporcionality bolo takéto obmedzenie nevyhnutné a skutočne zodpovedalo cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou.
72. V prejednávanej veci Všeobecný súd v bode 61 napadnutého rozsudku konštatoval, že ustanovenia belgického code d'instruction criminelle (Trestný poriadok) zakotvujú zásadu tajnosti vyšetrovania, pričom spresnil, že výnimky z tejto zásady stanovuje zákon.
73. V bode 59 napadnutého rozsudku Všeobecný súd navyše uviedol, že v členských štátoch, ktoré to ustanovili, je tajnosť vyšetrovania zásadou verejného poriadku, ktorá má slúžiť nielen na ochranu vyšetrovania, ale aj na zabránenie podvodných konzultácií, ako aj pokusov o utajenie dôkazov, ale tiež na ochranu podozrivých alebo obvinených, ktorých vina ešte nebola preukázaná.
74. Vzhľadom na tieto okolnosti Všeobecný súd v bode 63 napadnutého rozsudku usúdil, že predchádzajúce nevypočutie úradníka, ktorého sa týka žiadosť o zbavenie imunity, na účely trestného vyšetrovania, ktoré sa ho týka, „možno v zásade... odôvodniť tajnosťou vyšetrovania podľa článku 52 Charty“, keďže, ako Všeobecný súd uviedol v bode 65 napadnutého rozsudku, „vo všeobecnosti skutočnosť, že dotknutá osoba sa nevypočuje pred zbavením imunity, zabezpečuje tajnosť vyšetrovania“.
75. Pri analýze primeranosti a nevyhnutnosti takéhoto opatrenia Všeobecný súd v bode 66 napadnutého rozsudku zdôraznil, že ak „by v riadne odôvodnených prípadoch vnútroštátny orgán bránil tomu, aby sa dotknutej osobe oznámili presné a úplné dôvody, ktoré tvoria základ žiadosti o zbavenie imunity,

odvolávaním sa na tajnosť vyšetrovania, Komisia musí v spolupráci s vnútroštátnymi orgánmi, a to v súlade so zásadou lojálnej spolupráce, vykonať opatrenia s cieľom zosúladiť, po prvé, legitimitu utajenia vyšetrovania, a po druhé, potrebu dostatočným spôsobom garantovať dodržiavanie jeho základných práv, akým je napríklad právo na vypočutie“.

76. Všeobecný súd tak v bode 67 napadnutého rozsudku usúdil, že Komisia bola povinná vyvážiť dodržanie práva úradníka, ktorého sa týka žiadosť o zbavenie imunity, byť vypočutý, a dôvody uvádzané vnútroštátnymi orgánmi tak, aby sa zabezpečila ochrana práv dotknutého úradníka a súčasne záujmy Únie v súlade s protokolom č. 7, ako aj účinný a nerušený priebeh vnútroštátneho trestného stíhania.
77. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, toto odôvodnenie Všeobecného súdu nevychádza z nesprávneho právneho posúdenia.
78. Ako vyplýva z napadnutého rozsudku, hoci Všeobecný súd nevyklúčil možnosť, že inštitúcia prijme rozhodnutie o zbavení imunity bez vypočutia dotknutej osoby, nič to nemení na tom, že takáto možnosť musí byť vyhradená pre výnimočné a riadne odôvodnené prípady.
79. Nemožno totiž predpokladať, že každé trestnoprávne vyšetrovanie systematicky zahŕňa riziko pokusov o utajenie priamych a nepriamych dôkazov dotknutými osobami alebo podvodné zosúladené konanie medzi nimi, ktoré by odôvodňovali, že nebudú vopred informované o existencii vyšetrovania, ktoré sa ich týka.
80. Z toho vyplýva, že Všeobecný súd v bode 66 napadnutého rozsudku správne usúdil, že Komisia pred prijatím záveru o existencii výnimočného prípadu, odôvodňujúceho zbavenie imunity bez predchádzajúceho vypočutia dotknutej osoby, musí pri dodržaní zásady lojálnej spolupráce s dotknutými vnútroštátnymi orgánmi prijať opatrenia súčasne umožňujúce dodržať právo dotknutej osoby byť vypočutý bez toho, aby boli ohrozené záujmy, ktoré má chrániť utajenie vyšetrovania.
81. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, povinnosť pristúpiť k takémuto vyváženiu nie je v rozpore so zásadami vzájomnej dôvery a lojálnej spolupráce medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi.
82. Vyváženie uvedené v bode 66 napadnutého rozsudku totiž umožňuje Komisii dodržiavať tak procesné požiadavky, ktoré môžu byť uložené dotknutým vnútroštátnym orgánom, ako aj v čo najväčšej možnej miere právo dotknutej osoby byť vypočutý. Vo výnimočných prípadoch tiež umožňuje Komisii odôvodniť nemožnosť vypočuť dotknutú osobu pred zbavením jej imunity vzhľadom na záujmy, ktoré by takéto vypočutie ohrozilo.
83. Okrem toho, pokiaľ ide o tvrdenie Komisie uvedené v bode 57 tohto rozsudku, podľa ktorého Všeobecný súd nespresnil, aká by mala byť odpoveď na žiadosť o zbavenie imunity za predpokladu, ak by vyváženie uvedené v bode 67 napadnutého rozsudku priviedlo Komisiu k záveru, že právo dotknutej osoby byť vypočutý má prednosť pred tajnosťou vyšetrovania, stačí uviesť, že vzhľadom na to, že Všeobecný súd usúdil, že v prejednávanej veci sa nepristúpilo k požadovanému vyváženiu, nemusel sa vyjadriť k tomuto predpokladu.
84. Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že druhý odvolací dôvod musí byť zamietnutý.

O tretom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom posúdení Všeobecného súdu, pokiaľ ide o postup Komisie pri prijímaní sporného rozhodnutia

Tvrdenia účastníkov konania

85. Svojím tretím odvolacím dôvodom Komisia tvrdí, že Všeobecný súd tým, že nesprávne vyhodnotil postup Komisie pri prijímaní sporného rozhodnutia, vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keďže uviedol, že Komisia nezabezpečila vyváženie prítomných záujmov, ako to vyžadujú body 66 a 67 napadnutého rozsudku.
86. Komisia sa predovšetkým domnieva, že aj za predpokladu, že by požiadavka takéhoto vyváženia bola dôvodná, bolo potrebné usudzovať, že v prejednávanej veci v každom prípade pristúpila k požadovanému preskúmaniu. Tvrdí, že sporné rozhodnutie prijala až po tom, ako niekoľkokrát komunikovala s belgickými orgánmi, získala podrobné vysvetlenia od belgického prokurátora, preskúmala na mieste spis týkajúci sa trestného stíhania a napokon sa obrátila na znalca belgického trestného práva.
87. Okrem toho Komisia vytýka Všeobecnému súdu, že v bode 71 napadnutého rozsudku stanovil neprimerané požiadavky vo vzťahu k opatreniam, ktoré mala Komisia prijať s cieľom dodržať právo RQ byť vypočutý. Tieto opatrenia by podľa nej systematicky viedli k neoprávnenému zasahovaniu inštitúcií Únie do fungovania vnútroštátneho trestného súdnictva.
88. Komisia napokon spochybňuje dôvod uvedený v bode 76 napadnutého rozsudku, podľa ktorého nie je úplne vylúčené, že by rozhodnutie Komisie malo iný obsah, ak by RQ mohol účinne vyjadriť svoje stanovisko, pokiaľ ide o záujem Únie a zachovanie jeho nevyhnutnej nezávislosti ako generálneho riaditeľa OLAF-u. Podľa Komisie totiž na jednej strane postavenie RQ ako generálneho riaditeľa OLAF-u nebolo relevantné, keďže RQ podal svoju žalobu ako súkromná osoba, a na druhej strane postavenie dotknutého úradníka by nemalo určovať alebo ovplyvniť posúdenie záujmu Únie, ktoré patrí do výlučnej právomoci inštitúcií.
89. RQ sa domnieva, že tento odvolací dôvod sa týka posúdenia skutkového stavu Všeobecným súdom, a preto musí byť zamietnutý ako neprípustný. Subsidiárne RQ tvrdí, že tento odvolací dôvod nie je dôvodný.

Posúdenie Súdnym dvorom

90. Argumentácia uvedená Komisiou na podporu tretieho odvolacieho dôvodu sa v podstate skladá z dvoch častí.
91. V prvej časti tohto odvolacieho dôvodu Komisia tvrdí, že Všeobecný súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 74 napadnutého rozsudku rozhodol, že nevypočutie RQ pred prijatím sporného rozhodnutia išlo nad rámec toho, čo bolo nevyhnutné na dosiahnutie cieľa spočívajúceho v zaručení tajnosti vyšetrovania a v dôsledku toho nerešpektovalo podstatu práva byť vypočutý, zakotveného v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty.
92. Treba uviesť, že touto argumentáciou Komisia nespochybňuje posúdenie skutkového stavu Všeobecným súdom, ale jeho právnu kvalifikáciu. Konkrétne tvrdí, že Všeobecný súd v bode 74 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že na základe spisu, ktorý mal k dispozícii, Komisia porušila právo RQ byť vypočutý, pričom v tejto súvislosti vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia.

93. V dôsledku toho je na rozdiel od tvrdení RQ prvá časť tretieho odvolacieho dôvodu prípustná. Pokiaľ totiž Všeobecný súd zistil alebo posúdil skutkový stav, Súdny dvor má právomoc preskúmať právnu kvalifikáciu tohto skutkového stavu a právnych následkov, ktoré z neho vyvodil Všeobecný súd (rozsudok zo 6. apríla 2006, *General Motors/Komisia*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, bod 51 a citovaná judikatúra).
94. Pokiaľ ide o vecné preskúmanie tejto prvej časti, treba uviesť, že v bode 69 napadnutého rozsudku Všeobecný súd uviedol, že Komisia v prejednávanej veci nepristúpila k vyváženiu v súlade s tým, čo bolo uvedené v bodoch 67 a 68 napadnutého rozsudku.
95. Svoje posúdenie založil na konštatovaniach uvedených v bodoch 70 až 72 napadnutého rozsudku, podľa ktorých po prvé Komisia nepožiadala príslušné belgické orgány o uvedenie dôvodov, prečo vypočítanie RQ pred prípadným zbavením jeho imunity predstavovalo riziká pre dodržanie tajnosti vyšetrovania, ani o vypracovanie nedôvernej verzie ich žiadosti o zbavenie imunity, ktorú by bolo možné oznámiť RQ. Po druhé uvedené orgány neuviedli žiadnu okolnosť, ako je riziko úteku RQ alebo zničenie dôkazov zo strany RQ, ktoré by mohli odôvodniť neoznámenie žiadosti o zbavenie jeho imunity. Napokon po tretie odpovede belgických orgánov na žiadosti Komisie boli neúplné a neumožňovali pochopiť ich odmietnutie, aby Komisia vypočula RQ v súvislosti so žiadosťou o zbavenie jeho imunity.
96. Vzhľadom na tieto skutkové zistenia, ktoré nemôžu byť spochybnené v štádiu odvolania, s výnimkou prípadov skreslenia skutkového stavu alebo dôkazov, ktoré Komisia v prejednávanej veci vôbec nenamieta, (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. marca 2010, *Trubowest Handel a Makarov/Rada a Komisia*, C-419/08 P, EU:C:2010:147, body 30 a 31, ako aj citovanú judikatúru), Všeobecný súd mohol bez toho, aby vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, rozhodnúť v bode 74 napadnutého rozsudku, že skutočnosť, že žalobca nebol vypočutý pred prijatím sporného rozhodnutia, išla nad rámec toho, čo bolo nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa, a preto bola porušením práva byť vypočutý zakotveného v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty.
97. V tomto rámci Komisia nemôže vytykať Všeobecnému súdu, že nezohľadnil skutočnosť, že komunikovala s príslušnými belgickými orgánmi. Túto komunikáciu totiž zohľadnil, ale v rámci svojho nezávislého posúdenia skutkového stavu usúdil, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, vysvetlenia, ktoré získala touto komunikáciou, boli neúplné a neboli dostatočne podrobné.
98. Rovnako sa Komisia nemôže s cieľom spochybniť dôvodnosť posúdenia Všeobecného súdu odvolávať na skutočnosť, že na mieste preskúmala spis týkajúci sa trestného konania, a obrátila sa na znalca belgického trestného práva. Aj za predpokladu, že by sa takéto skutočnosti preukázali, v každom prípade nemôžu postačovať na preukázanie toho, že bolo dodržané právo RQ byť vypočutý. Komisia totiž netvrdí, že pred Všeobecným súdom uviedla skutočnosti, ktoré vyplývajú z preskúmania spisu týkajúceho sa vnútroštátneho trestného konania alebo z vyjadrenia belgického znalca a ktoré by mohli odôvodniť chýbajúce predchádzajúce vypočítanie RQ.
99. Komisia sa napokon nemôže odvolávať ani na tvrdenie uvedené v bode 87 tohto rozsudku, podľa ktorého v podstate Všeobecný súd v bode 71 napadnutého rozsudku uložil neprimerané požiadavky na postup zbavenia úradníka imunity bez predchádzajúceho vypočítania, pretože by podľa nej viedli k zásahu inštitúcií Únie do fungovania trestného súdnictva členského štátu.
100. V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci Všeobecný súd v bode 71 napadnutého rozsudku uviedol ako príklad viaceré okolnosti, za ktorých by sa mohlo uvažovať o zbavení úradníka imunity bez toho, aby bol vopred vypočutý, v podstate konštatoval, že v konaní, ktoré viedlo k prijatiu sporného rozhodnutia, belgické orgány nepredložili dostatočné dôkazy, ktoré by mohli opodstatniť takéto konanie.

101. Nemožno sa však domnievať, že povinnosť uložená Komisii zabezpečiť, aby jej vnútroštátne orgány poskytli dôkazy s dostatočnou dôkaznou hodnotou opodstatňujúce závažné porušenie práva byť vypočutý, ako sú dôkazy uvedené Všeobecným súdom ako príklad, je neprimeraná. To platí tým skôr, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, poskytnutie takýchto dôkazov svojou povahou nezasahuje do konania dotknutého členského štátu, ktorý je rovnako ako Komisia viazaný povinnosťou lojálnej spolupráce stanovenou v článku 4 ods. 3 ZEÚ, podľa ktorého sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo Zmlúv.
102. V dôsledku toho treba prvú časť tretieho odvolacieho dôvodu zamietnuť ako nedôvodnú.
103. Pokiaľ ide o druhú časť tohto odvolacieho dôvodu, treba najskôr uviesť, že Komisia ňou nespochybňuje posúdenie skutkového stavu vykonané Všeobecným súdom, ale tvrdí, že Všeobecný súd v podstate vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 76 napadnutého rozsudku usúdil, že nemožno vylúčiť, že ak by RQ mohol predložiť svoje stanovisko k zbaveniu imunity, sporné rozhodnutie by malo iný obsah.
104. Z rovnakých dôvodov, ako sú dôvody uvedené pri prvej časti tretieho odvolacieho dôvodu, je teda druhá časť tohto odvolacieho dôvodu prípustná.
105. Pokiaľ ide o preskúmanie vecnej stránky tejto druhej časti, treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora porušenie práva na obhajobu, najmä práva byť vypočutý, vedie k zrušeniu rozhodnutia vydaného na konci predmetného správneho konania iba vtedy, ak by bez tejto vady mohlo toto konanie dospieť k inému výsledku (rozsudky z 3. júla 2014, Kamino International Logistics a Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, bod 79 a citovaná judikatúra, ako aj zo 14. júna 2018, Makhlouf/Rada, C-458/17 P, neuvverejnený, EU:C:2018:441, bod 42 a citovaná judikatúra).
106. V tejto súvislosti Súdny dvor spresnil, že od žalobcu namietajúceho porušenie svojho práva na obhajobu nemožno požadovať, aby preukázal, že rozhodnutie inštitúcie Únie by malo iný obsah, ale iba to, že takáto hypotéza nie je úplne vylúčená (rozsudok z 1. októbra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, bod 94 a citovaná judikatúra).
107. Posúdenie tejto otázky sa musí navyše uskutočniť v závislosti od skutkových a právnych okolností, ktoré sú špecifické pre prejednávanú vec (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. septembra 2013, G. a R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 40).
108. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ako uvádza článok 17 protokolu č. 7 a článok 23 služobného poriadku, výsady a imunity, ktoré požívajú úradníci a zamestnanci Únie, sú priznané výlučne v záujme Únie.
109. Pri posúdení vplyvu prípadného porušenia práva byť vypočutý na zákonnosť rozhodnutia o zbavení imunity priznanej úradníkovi Únie, ako vyplýva z týchto ustanovení, sa však musí zohľadniť účel tejto imunity.
110. Okrem iného práve v tomto zmysle Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku týkajúcom sa parlamentnej imunity uviedol, že posúdenie vplyvu uplatnenia imunity na práva dotknutej osoby sa musí uskutočniť vzhľadom na požiadavky zachovania inštitucionálneho účelu takejto imunity (rozsudok ESLP, 3. decembra 2009, Kart v. Turecko, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, § 95).
111. Z toho vyplýva, že úvahy spojené s osobnou situáciou úradníka dotknutého žiadosťou o zbavenie imunity, ktoré by mohol najlepšie uviesť tento úradník, ak by bol vypočutý v súvislosti s touto žiadosťou, nie sú relevantné pri vybavovaní uvedenej žiadosti. V tejto súvislosti sú dôležité jedine úvahy týkajúce sa záujmu služby.

112. Úradník, ktorý podal žalobu proti rozhodnutiu o zbavení svojej imunity, sa preto v rámci odôvodnenia svojho návrhu na zrušenie takéhoto rozhodnutia nemôže obmedziť na abstraktné namietanie porušenia práva byť vypočutý. Prislúcha mu preukázať, že nie je úplne vylúčené, že dotknuté rozhodnutie inštitúcie Únie by malo iný obsah, ak by mohol uviesť tvrdenia a predložiť dôkazy týkajúce sa záujmu služby.
113. Z napadnutého rozsudku však nevyplýva, že Všeobecný súd overil, či RQ uviedol tvrdenia týkajúce sa takéhoto preukázania.
114. Z preskúmania spisu v prvostupňovom konaní, predloženého Súdnemu dvoru v súlade s článkom 167 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, totiž vyplýva, že Všeobecný súd sa v bode 76 napadnutého rozsudku obmedzil na takmer doslovné zopakovanie vágneho tvrdenia uvedeného v žalobe RQ, týkajúceho sa argumentácie, ktorú by RQ údajne mohol uviesť, ak by bol vypočutý pred prijatím sporného rozhodnutia.
115. Okrem tohto tvrdenia RQ vo svojich písomných podaniach na Všeobecný súd neuviedol nič o záujme služby, ktorý by mohol odôvodniť ponechanie jeho imunity a ktorý by mohol uviesť, ak by bol vypočutý pred prijatím sporného rozhodnutia.
116. Za týchto podmienok treba konštatovať, že Všeobecný súd pri rozhodnutí, že porušenie práva RQ byť vypočutý odôvodňuje zrušenie sporného rozhodnutia, hoci RQ nepreukázal, že nebolo úplne vylúčené, že rozhodnutie Komisie by malo iný obsah, ak by mu bolo umožnené uplatniť svoje právo byť vypočutý, vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia.
117. Preto je potrebné vyhovieť druhej časti tretieho odvolacieho dôvodu a zrušiť napadnutý rozsudok.

O žalobe podanej na Všeobecný súd

118. V súlade s článkom 61 prvým odsekom Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu buď sám vydať konečný rozsudok, ak to stav konania dovoľuje, alebo vrátiť vec Všeobecnému súdu na rozhodnutie.
119. V prejednávanej veci stav konania dovoľuje rozhodnúť o prvej časti piateho žalobného dôvodu RQ, založenej na porušení práva byť vypočutý.
120. Z odôvodnenia uvedeného v rámci analýzy druhého a tretieho odvolacieho dôvodu totiž vyplýva, že hoci Komisia nedodrжала právo RQ byť vypočutý pred prijatím sporného rozhodnutia, takéto porušenie nemôže odôvodniť zrušenie tohto rozhodnutia, keďže RQ nepreukázal, že nebolo úplne vylúčené, že v prípade neexistencie tohto porušenia by uvedené rozhodnutie mohlo mať iný obsah.
121. Preto treba zamietnuť prvú časť piateho žalobného dôvodu RQ, založenú na porušení práva byť vypočutý.
122. V zostávajúcej časti stav konania nedovoľuje rozhodnúť vo veci, keďže Všeobecný súd nepreskúmal ostatné dôvody a výhrady, ktoré uviedol RQ na podporu svojej žaloby.
123. V dôsledku toho je potrebné vrátiť vec Všeobecnému súdu.

O trovách

124. Vzhľadom na to, že vec sa vracia Všeobecnému súdu, o trovách odvolacieho konania sa rozhodne neskôr.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

- 1. Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 24. októbra 2018, RQ/Komisia (T-29/17, EU:T:2018:717), sa zrušuje.**
- 2. Prvá časť piateho žalobného dôvodu vzneseného pred Všeobecným súdom Európskej únie sa zamietá.**
- 3. Vec sa vracia Všeobecnému súdu Európskej únie, aby rozhodol o prvom až štvrtom žalobnom dôvode, ako aj o druhej a tretej časti piateho žalobného dôvodu.**
- 4. O trovách konania sa rozhodne neskôr.**

Podpisy