



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (ôsma komora)

z 26. mája 2016*

„Prístup k dokumentom — Nariadenie (ES) č. 1049/2001 — Dokumenty týkajúce sa vyšetrovania OLAF-u — Zamietnutie prístupu — Výnimka vzťahujúca sa na ochranu účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly — Povinnosť vykonať konkrétne a individuálne preskúmanie — Kategória dokumentov“

Vo veci T-110/15,

International Management Group, so sídlom v Bruseli (Belgicko), v zastúpení: pôvodne M. Burgstaller, solicitor, a E. Wright, barrister, neskôr A. Tymen a L. Levi, advokáti,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: J. Baquero Cruz a S. Bartelt, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh podľa článku 263 ZFEÚ na zrušenie rozhodnutia Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 zo 6. februára 2015, ktorým sa žalobkyňa odmietlo prístupenie dokumentov týkajúcich sa vyšetrovania, ktoré sa jej týkalo,

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

v zložení: predseda komory D. Gratsias, sudcovia M. Kānčeva a C. Wetter (spravodajca),

tajomník: E. Coulon,

vyhlásil tento

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 1 Dňa 17. júna 2014 bola žalobkyňa, International Management Group, informovaná, že Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) vyšetroje „možné nezrovnalosti pri pridelení európskych prostriedkov [v jej prospech] súvisiace s jej právnou povahou, okrem iného v súvislosti s uplatnením článku 53 ods. 1 písm. c) nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev [(Ú. v. ES L 248, 2002, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74)]“.

* Jazyk konania: angličtina.

- 2 V rámci vyšetrovania OLAF-u v štádiu zhrnutia skutkového stavu uvedeného v článku 9 ods. 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) č. 883/2013 z 11. septembra 2013 o vyšetrovaniach vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Ú. v. EÚ L 248, 2013, s. 1), sa uskutočnilo stretnutie medzi OLAF-om a zástupcom žalobkyne, po ktorom nasledovala výmena korešpondencie a žiadosť o prístup k určitým dokumentom uvedeným v tomto zhrnutí skutkového stavu, pričom OLAF zamietol tento prístup na základe uvedeného nariadenia.
- 3 Dňa 30. októbra 2014 žalobkyňa požiadala na základe článku 2 ods. 1 nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (Ú. v. ES L 145, 2001, s. 43; Mím. vyd. 01/003, s. 331) o sprístupnenie týchto dokumentov:
- „a) všetky dokumenty a informácie v držbe OLAF-u súvisiace s vyšetrovaním,
 - b) všetky ostatné dokumenty a informácie v držbe OLAF-u týkajúce sa [žalobkyne],
 - c) všetka korešpondencia uvedená v ‚Zhrnutí skutkového stavu‘, ktoré je súčasťou prílohy k listu [OLAF-u] zo 6. októbra 2014, alebo v súvislosti s ním,
 - d) všetka korešpondencia medzi OLAF-om a členskými štátmi, ktorá sa týka vyšetrovania,
 - e) všetky dokumenty, správy a informácie spojené s vyšetrovaním poskytnuté členským štátom, ako aj členskými štátmi, vrátane:
 - i) údajných ‚oficiálnych vyhlásení orgánov (vrátane ministerstiev zahraničných vecí) niektorých štátov‘ (pozri bod 22 dokumentu [OLAF-u] s názvom ‚Zhrnutie skutkového stavu‘);
 - ii) údajných ‚informácií získaných od Organizácie Spojených národov a [GR] ECHO‘ (pozri body 23 až 25 dokumentu [OLAF-u] s názvom ‚Zhrnutie skutkového stavu‘);
 - f) všetky dokumenty, správy a informácie spojené s vyšetrovaním poskytnuté inštitúciám, organizáciám, úradom a agentúram Únie, ako aj orgánom nečlenských štátov v období od roku 2008 do roku 2014.“
- 4 Dňa 27. novembra 2014 OLAF odmietol sprístupniť žalobkyňi akékoľvek požadované dokumenty z dôvodu, že ich zverejnenie by bolo v rozpore s ochranou účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly zakotvenou v článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.
- 5 Dňa 11. decembra 2014 žalobkyňa predložila opakovanú žiadosť o prístup k požadovaným dokumentom (ďalej len „opakovaná žiadosť“) podľa článku 7 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001.
- 6 Vyšetrovanie OLAF-u pod číslom OF/2011/1002, ktorého sa týkali dokumenty uvedené v bode 3 vyššie požadované v pôvodnej žiadosti žalobkyne, písmena a) a c) až f), sa skončilo 12. decembra 2014, pričom OLAF zaslal Európskej komisii záverečnú správu 15. decembra 2014.
- 7 Dňa 6. februára 2015 OLAF prijal rozhodnutie THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287, ktorým zamietol opakovanú žiadosť (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), pričom uviedol, že na všetky požadované dokumenty sa vzťahuje buď prebiehajúce vyšetrovanie, alebo skončené vyšetrovanie, no vo vzťahu ku ktorému ešte neuplynula primeraná lehota, v ktorej sú príslušné orgány Európskej únie alebo vnútroštátne orgány povinné rozhodnúť o ďalšom postupe, takže ich zverejnenie by mohlo ohroziť ochranu účelu uvedených vyšetrovaní.

Konanie a návrhy účastníkov konania

- 8 Žalobkyňa návrhom doručeným do kancelárie Všeobecného súdu 2. marca 2015 podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.
- 9 Samostatným podaním z toho istého dňa žalobkyňa požiadala, aby sa o žalobe rozhodlo v skrátanom súdnom konaní podľa článku 76a Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu z 2. mája 1991.
- 10 Komisia 24. apríla 2015 doručila do kancelárie Všeobecného súdu vyjadrenie k žalobe.
- 11 Rozhodnutím z 5. mája 2015 Všeobecný súd (ôsma komora) zamietol návrh na prejednanie veci v skrátanom konaní.
- 12 Dňa 24. augusta 2015 bola doručená do kancelárie Všeobecného súdu replika.
- 13 Dňa 27. októbra 2015 bola doručená do kancelárie Všeobecného súdu duplika.
- 14 Dňa 27. novembra 2015 kancelária Všeobecného súdu oznámila účastníkom konania skončenie písomnej časti konania. Účastníci konania nepredložili žiadosť o pojednávanie v lehote stanovenej v článku 106 ods. 2 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu.
- 15 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:
 - zrušil napadnuté rozhodnutie,
 - zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.
- 16 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:
 - zamietol žalobu ako nedôvodnú,
 - zaviazal žalobkyňu na náhradu trov konania.

Právny stav

- 17 Na podporu svojej žaloby žalobkyňa predložila štyri žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na porušení povinnosti odôvodnenia, pretože Komisia uviedla všeobecnú domnienku uplatňovania ochrany cieľov inšpekcií, vyšetrovania a kontroly, druhý na existencii prevažujúceho verejného záujmu na zverejnení požadovaných dokumentov, tretí na nedostatku odôvodnenia v súvislosti s ochranou súkromia a integrity jednotlivca a štvrtý na porušení zásady riadnej správy vecí verejných.

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia, pretože Komisia uviedla všeobecnú domnienku uplatňovania ochrany cieľov inšpekcií, vyšetrovania a kontroly

- 18 Svojím prvým žalobným dôvodom žalobkyňa tvrdí, že Komisia si nespĺnila povinnosť odôvodnenia, pretože vychádzala zo všeobecnej domnienky uplatňujúcej sa na požadované dokumenty. V tejto súvislosti žalobkyňa pripomína, že dôvodom umožňujúcim uplatnenie všeobecnej domnienky je to, že rovnaké úvahy sa uplatňujú na dokumenty rovnakej povahy. Z dôvodov uvedených v napadnutom rozhodnutí však vyplýva, že na rôzne druhy dokumentov sa uplatňujú rôzne úvahy. Okrem toho je podľa nej predmetné vyšetrovanie už skončené. Navyše uvádza, že prístup OLAF-u spočívajúci v uplatnení všeobecnej domnienky na všetky dokumenty je v rozpore s účelom nariadenia č. 1049/2001.

- 19 Okrem toho by sa podľa nej v prejednávanej veci nemala uplatňovať nijaká všeobecná domnienka, či už vzhľadom na právnu úpravu, alebo existujúcu judikatúru, a analógia, ktorú vyslovila Komisia s inými všeobecnými domnienkami uznanými judikatúrou, je podľa nej neúčinná.
- 20 Komisia tvrdí, že tvrdenia žalobkyne zrejme obsahujú vecné námietky, ktoré nijako nesúvisia s povinnosťou odôvodnenia. Napadnuté rozhodnutie je totiž podľa nej dostatočne odôvodnené, pokiaľ ide o ustálenú judikatúru v oblasti prístupu k vyšetrovacím spisom OLAF-u, ako aj o uplatniteľnosť judikatúry týkajúcej sa všeobecných domnienok „v zmysle právnej úpravy“ vo vzťahu k dokumentom nachádzajúcim sa v týchto spisoch. Všeobecná domnienka, ktorú OLAF nedávno uplatnil, údajne vychádzala z analogického uplatnenia judikatúry, ktorá je už ustálená v tejto oblasti. Podľa Komisie sa na dokumenty OLAF-u týkajúce sa vyšetrovania, ktoré vedie, musí vzťahovať všeobecná domnienka rovnakej povahy ako sú všeobecné domnienky, ktoré už uznala judikatúra. Uznanie takejto domnienky je podľa nej odôvodnené nevyhnutnosťou zachovať potrebný účinok odvetvových regulačných rámcov prijatých normotvorcom Únie, ktoré vylučujú právo na prístup k spisu alebo chránia dôvernosť dokumentov nachádzajúcich sa v spise, s cieľom zabrániť tomu, aby systém sprístupnenia dokumentov verejnosti slúžil na obchádzanie alebo podkopávanie odvetvových noriem.
- 21 Komisia v tejto súvislosti uvádza, že tak ako vo veciach v oblasti hospodárskej súťaže všeobecná domnienka nesprístupnenia vychádza z ustanovení odvetvovej právnej úpravy (nariadenie č. 883/2013), ktorá stanovuje striktné pravidlá dôvernosti v súvislosti so zaobchádzaním s informáciami získanými v rámci vyšetrovania (článok 10 a všeobecnejšie články 3 až 16 uvedeného nariadenia) a vylučuje právo na sprístupnenie spisu. Ak by široká verejnosť a najmä dotknuté osoby mohli získať prístup k spisu na základe nariadenia č. 1049/2001, okamžite by to podľa nej ohrozilo odvetvovú právnu úpravu a účinnosť vyšetrovaní by bola vážne narušená. Navyše uvádza, že dôvernosť informácií upravená nariadením č. 883/2013 zodpovedá veľmi osobitému cieľu, a to jednak chrániť riadny priebeh vyšetrovania vo verejnom záujme a jednak chrániť legitímne záujmy dotknutých osôb, aby sa informácie, ktoré oznámia Komisii, použili výlučne na účely vyšetrovania. Komisia sa napokon domnieva, že všeobecná domnienka by sa mala uplatňovať nielen pred právoplatným skončením vyšetrovania, ale aj po skončení vyšetrovania a ďalšieho konania.
- 22 Najprv je potrebné pripomenúť právnu úpravu uplatňujúcu sa v prejednávanej veci, ako aj zásady rozvinuté v judikatúre v oblasti prístupu k dokumentom.
- 23 Po prvé podľa článku 15 ods. 3 ZFEÚ a článku 42 Charty základných práv Európskej únie má každý občan Únie a každá fyzická osoba s bydliskom alebo právnická osoba so štatutárnym sídlom v členskom štáte právo na prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie pri dodržaní zásad a podmienok stanovených v uvedenom odseku. Podľa druhého pododseku tohto odseku sú uvedené zásady a podmienky stanovené prostredníctvom nariadení Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie v súlade s riadnym legislatívnym postupom.
- 24 Po druhé je potrebné zdôrazniť, že podľa judikatúry Súdneho dvora správna činnosť Komisie nevyžaduje rovnaký rozsah prístupu k dokumentom ako je ten, ktorý si vyžaduje normotvorná činnosť inštitúcie Únie (rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 91; pozri tiež v tomto zmysle rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 60).
- 25 Po tretie cieľom nariadenia č. 1049/2001 je poskytnúť verejnosti právo na čo najširší prístup k dokumentom inštitúcií (rozsudok z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 61). Z tohto nariadenia, najmä z jeho článku 4, ktorý v tejto súvislosti stanovuje režim výnimiek, tiež vyplýva, že toto právo na prístup pritom podlieha určitým obmedzeniam z dôvodov verejného alebo súkromného záujmu (rozsudky z 1. februára 2007, Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, bod 62; z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 51, a z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 61).

- 26 Po štvrté na základe výnimky uvedenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001, pokiaľ prevažujúci verejný záujem neodôvodňuje zverejnenie dokumentu, inštitúcie Únie k nemu odmietnu prístup, ak by sa jeho zverejnením porušila ochrana účelu inšpekcií, vyšetrovania a kontroly.
- 27 Po piate je nesporné, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora na odôvodnenie odmietnutia prístupu k dokumentu, o ktorého zverejnenie sa žiada, v zásade nestačí, že sa na tento dokument vzťahuje činnosť uvedená v článku 4 ods. 2 a 3 nariadenia č. 1049/2001. Dotknutá inštitúcia musí takisto poskytnúť vysvetlenie, pokiaľ ide o to, ako by prístup k uvedenému dokumentu mohol konkrétne a skutočne poškodiť záujem chránený výnimkou upravenou v tomto článku (rozsudky z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 49, a z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 64).
- 28 Súdny dvor však pripustil, že je možné, aby sa dotknutá inštitúcia Únie oprela o všeobecné domnienky uplatňujúce sa na určité kategórie dokumentov, pretože na žiadosti o zverejnenie týkajúce sa dokumentov rovnakej povahy je možné uplatniť podobné všeobecné úvahy (rozsudok z 1. júla 2008, Švédsko a Turco/Rada, C-39/05 P a C-52/05 P, EU:C:2008:374, bod 50, pozri tiež rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 65 a citovanú judikatúru).
- 29 Súdny dvor tak potvrdil existenciu všeobecných domnienok odmietnutia prístupu k dokumentom v piatich prípadoch, a to pokiaľ ide o dokumenty v správnom spise týkajúcom sa konania o preskúmaní štátnej pomoci (rozsudok z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 61), dokumenty navzájom poskytnuté medzi Komisiou a oznamujúcimi účastníkmi alebo tretími osobami v rámci konania o preskúmaní koncentrácií medzi podnikmi (rozsudky z 28. júna 2012, Komisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, bod 123, a Komisia/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, bod 64), pripomienky predložené inštitúciou v rámci súdneho konania (rozsudky z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, EU:C:2010:541, bod 94), dokumenty týkajúce sa konania o nesplnení povinnosti v štádiu konania pred podaním žaloby (rozsudok zo 14. novembra 2013, LPN a Fínsko/Komisia, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 65), ako aj dokumenty nachádzajúce sa v spise týkajúcom sa konania o uplatnení článku 101 ZFEÚ (rozsudok z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 93).
- 30 Všeobecný súd potvrdil existenciu všeobecných domnienok v ďalších štyroch prípadoch, a to pokiaľ ide o ponuky uchádzačov vo verejnom obstarávaní v prípade žiadosti o prístup podanej iným uchádzačom (rozsudok z 29. januára 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 a T-532/10, EU:T:2013:38, bod 101), dokumenty týkajúce sa konania s názvom „EU Pilot“ (rozsudok z 25. septembra 2014, Spirlea/Komisia, T-306/12, vec v odvolacom konaní, EU:T:2014:816, bod 63), dokumenty predložené vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže Komisii na základe článku 11 ods. 4 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch [101 ZFEÚ] a [102 ZFEÚ] (Ú. v. ES L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 205) (rozsudok z 12. mája 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Komisia, T-623/13, EU:T:2015:268, bod 64), ako aj dokumenty týkajúce sa prípravy analýzy Komisie o dopade s cieľom vypracovania návrhu politiky (rozsudok z 13. novembra 2015, ClientEarth/Komisia, T-424/14 a T-425/14, EU:T:2015:848, bod 97).
- 31 Napriek skutočnosti, že vo väčšine vecí uvedených v bode 29 vyššie Súdny dvor preskúmal vzťah medzi nariadením č. 1049/2001 a iným nariadením obsahujúcim osobitný systém sprístupnenia a konštatoval, že je potrebné zabezpečiť koherentné uplatňovanie každého z týchto nariadení, z tejto judikatúry vyplýva, že vzťah medzi dvomi nariadeniami nie je jediným kritériom na odôvodnenie uplatnenia takýchto všeobecných domnienok.
- 32 Z judikatúry citovanej v bode 29 vyššie totiž vyplýva, že *ratio legis*, z ktorého vychádza uplatňovanie takýchto všeobecných domnienok, je spojené s bezpodmienečnou nevyhnutnosťou zaistiť riadne fungovanie dotknutých konaní a zaručiť, aby neboli ohrozené ich ciele. Uznanie všeobecnej domnienky teda môže byť založené na nezlučiteľnosti prístupu k dokumentom niektorých konaní s riadnym

priebehom týchto konaní a na nebezpečenstve, ktoré by ich ohrozilo, pričom všeobecné domnienky umožňujú zachovanie integrity priebehu konania obmedzením zasahovania tretích osôb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. septembra 2014, Spirlea/Komisia, T-306/12, vec v odvolacom konaní, EU:T:2014:816, body 57 a 58, a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet v spojených veciach LPN a Fínsko/Komisia, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:528, body 66, 68, 74 a 76). Uplatnenie osobitných pravidiel stanovených právnym aktom týkajúcim sa konania vedeného pred inštitúciou Únie, pre ktorého potreby boli predložené požadované dokumenty, je jedným z kritérií, ktoré môžu odôvodniť uznanie všeobecnej domnienky (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, neuvyverejnený, EU:T:2015:374, bod 91 a citovanú judikatúru, ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Rada/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, bod 75).

- 33 Odôvodnenie, z ktorého vychádzal Súdny dvor v uvedených veciach, sa pritom musí uplatniť aj na vyšetrovanie OLAF-u. Inak povedané, všeobecný prístup na základe nariadenia č. 1049/2001 k dokumentom nachádzajúcim sa v spise OLAF-u, hoci vyšetrovanie OLAF-u stále prebieha, by v zásade ohrozilo riadny priebeh vyšetrovania. To isté platí, ak OLAF skončí vyšetrovanie (pozri bod 35 nižšie).
- 34 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že aj na vyšetrovanie OLAF-u sa vzťahujú osobitné pravidlá v oblasti prístupu k informáciám získaným alebo zisteným v rámci takéhoto konania, ako aj v oblasti spracovania týchto informácií. Podľa nariadenia č. 883/2013, ktorým sa riadi vyšetrovanie OLAF-u, je OLAF z právneho hľadiska povinný spracovať informácie, ktoré získava v rámci svojich vyšetrovaní, ako dôverné informácie, a na ktoré sa vzťahuje služobné tajomstvo v súlade s článkom 10 uvedeného nariadenia. Rovnako je potrebné poznamenať, že pre osobu, na ktorú sa vzťahuje vyšetrovanie OLAF-u, nie je stanovený nijaký prístup k dokumentom s výnimkou jej práva na poskytnutie správy z jej vypočutia OLAF-om (s cieľom potvrdiť ju alebo podať k nej pripomienky) v súlade s článkom 9 uvedeného nariadenia. K prístupu k spisom OLAF-u totiž v skutočnosti dochádza v rámci následného konania. Záverečné odporúčanie OLAF-u sa predkladá príslušným orgánom Únie alebo vnútroštátnym orgánom. Ak tieto orgány zamýšľajú prijať sankcie voči osobe, ktorej sa týka vyšetrovanie, v danom prípade voči žalobkyni, musia jej poskytnúť možnosť uplatniť svoje právo na obhajobu v súlade so správnym alebo trestným konaním.
- 35 Navyše, pokiaľ ide o výnimku uvedenú v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 týkajúcu sa ochrany vyšetrovania, z judikatúry vyplýva, že ochrana vyšetrovaní OLAF-u sa vzťahuje aj na následné konanie, pokiaľ sa uskutoční v primeranej lehote (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. júla 2006, Franchet a Byk/Komisia, T-391/03 a T-70/04, EU:T:2006:190, body 108 až 113). Podľa tejto judikatúry totiž platí, že ak ešte neuplynula primeraná lehota na rozhodnutie o ďalšom postupe v súvislosti s informáciami, ktoré poskytol OLAF príslušným orgánom, umožnenie prístupu k vyšetrovaciemu spisu OLAF-u, hoci aj čiastočné, by mohlo ohroziť účinné použitie týchto dôkazov vnútroštátnymi orgánmi, keďže osoby podozrivé z protiprávneho konania by mohli konať spôsobom, ktorý by zamedzil riadnemu priebehu jednotlivých konaní alebo vyšetrovaní, o ktorých začatí by mohli rozhodnúť tieto orgány. Rovnako je potrebné poznamenať, že vyšetrovania OLAF-u, ako aj prípadné neskoršie konania závisia od dispozície informátorov a svedkov poskytnúť informácie. Predstava, že ich informácie, vysvetlenia alebo predpoklady budú sprístupnené, by ich mohla viesť k cenzúre informácií, ktoré poskytujú, alebo zadržaniu citlivých informácií, čo by ohrozilo účinnosť politiky Únie v oblasti boja proti podvodom.
- 36 V súhrne, príslušný právny rámec uplatňujúci sa na OLAF v zásade vylučuje právo na prístup dotknutých osôb k spisu OLAF-u. Iba v prípade, ak orgány, ktorým bola určená záverečná správa, majú v úmysle prijať akty spôsobujúce ujmu dotknutým osobám, musia tieto orgány v súlade s procesnými pravidlami, ktoré sa na ne vzťahujú, poskytnúť prístup k záverečnej správe OLAF-u, aby umožnili týmto osobám uplatniť ich právo na obhajobu. V dôsledku toho by sprístupnenie spisov OLAF-u alebo záverečných správ OLAF-u širokej verejnosti závažne narušilo systém zavedený nariadením č. 883/2013.

- 37 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že s cieľom výkladu výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážke nariadenia č. 1049/2001 je potrebné pripustiť existenciu všeobecnej domnienky, podľa ktorej by zverejnenie dokumentov správneho spisu v zásade ohrozilo ochranu účelu vyšetrovania OLAF-u.
- 38 Táto všeobecná domnienka však nevylučuje právo uvedených dotknutých osôb preukázať, že na daný dokument, ktorého zverejnenie sa požaduje, sa uvedená domnienka nevzťahuje alebo že existuje prevažujúci verejný záujem odôvodňujúci zverejnenie uvedeného dokumentu podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 (rozsudky z 29. júna 2010, Komisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, bod 62, a z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 100).
- 39 Požiadavku overiť, či sa sporná všeobecná podmienka skutočne uplatní, však nemožno vykladať v tom zmysle, že dotknutá inštitúcia musí individuálne preskúmať všetky dokumenty požadované v danej veci. Takáto požiadavka by predmetnú všeobecnú domnienku zbavila jej potrebného účinku, ktorým je umožniť dotknutej inštitúcii všeobecne odpovedať na žiadosť o všeobecný prístup (rozsudky zo 14. novembra 2013, LPN a Fínsko/Komisia, C-514/11 P a C-605/11 P, EU:C:2013:738, bod 68, a z 27. februára 2014, Komisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, bod 101).
- 40 Práve vzhľadom na zásady stanovené judikatúrou pripomenuté vyššie je potrebné preskúmať, či OLAF pochybil pri uplatnení článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001.
- 41 V prejednávanej veci je potrebné uviesť, že je nesporné, že žiadosť o prístup predložená žalobkyňou sa vzťahuje na dokumenty týkajúce sa vyšetrovania OLAF-u.
- 42 Z napadnutého rozhodnutia vyplýva, čo žalobkyňa nespochybňuje, že dokumenty uvedené v bode 3 vyššie, ako aj v pôvodnej žiadosti žalobkyne písm. a) a c) až f), sú súčasťou vyšetrovania OF/2011/1002 vedeného OLAF-om voči žalobkyňi, pričom toto vyšetrovanie sa skončilo 12. decembra 2014, a že dokumenty uvedené v pôvodnej žiadosti žalobkyne písm. b) sa týkajú viacerých vyšetrovaní, ktoré stále prebiehajú.
- 43 OLAF sa vzhľadom na skutočnosť, že vyšetrovanie OF/2011/1002 sa skončilo 12. decembra 2014, pričom vychádzal z judikatúry, podľa ktorej sa na dokumenty týkajúce sa vyšetrovania vzťahuje výnimka upravená v článku 4 ods. 2 nariadenia č. 1049/2001 v prípade, ak jednotlivé ukončené vyšetrovania viedli k zostaveniu záverečných správ, ale ešte neuplynula primeraná lehota na ďalší postup, domnieval, že táto lehota na rozhodnutie o ďalšom postupe v súvislosti s informáciami, ktoré odovzdal príslušnému orgánu, v prejednávanej veci ešte neuplynula. OLAF rovnako vysvetlil, že na dokumenty sa vzťahovala všeobecná domnienka uplatňujúca sa pred a po skončení, pričom poukázal na potrebu chrániť dôvernosť informácií a zabezpečiť spoluprácu informátorov. V tejto súvislosti uviedol skutočnosť, že vyšetrovania, ako aj následné konania vo veľkej miere závisia od informácií poskytnutých informátormi, ktorí sú tretími osobami, a svedkami, ako aj od ich ochoty poskytnúť tieto informácie a že ak by takéto informácie neboli chránené dôverným zaobchádzaním, bola by sponchybná dispozícia uvedených osôb podieľať sa na vyšetrovaní. V rovnakej súvislosti spresnil existujúce osobitné odvetvové pravidlá, ktorými sa riadia vyšetrovania vedené OLAF-om a povinnosť zachovávať dôvernosť, ako je článok 10 nariadenia č. 883/2013.
- 44 Vzhľadom na zásady stanovené judikatúrou pripomenuté vyššie možno konštatovať, že OLAF správne uplatnil všeobecnú domnienku dôvernosti dokumentov týkajúcich sa jeho vyšetrovaní.
- 45 V tejto súvislosti tvrdenie žalobkyne, že takáto domnienka sa nemôže vzťahovať na dokumenty týkajúce sa vyšetrovania, ktoré sa skončilo, nemôže uspieť.

- 46 Ako bolo uvedené vyššie, po tom, čo OLAF skončí svoje vyšetrovanie a spíše svoju záverečnú správu, príslušný orgán ešte musí rozhodnúť o ďalšom konaní. V dôsledku toho sa všeobecná domnienka uplatňuje rovnako aj na konanie, ktoré sa už skončilo, keďže chránené verejné záujmy môžu byť poškodené aj po skončení vyšetrovania OLAF-u.
- 47 Okrem iného je potrebné konštatovať, že vzhľadom na to, že vyšetrovanie sa skončilo 12. decembra 2014 a OLAF zaslal záverečnú správu Komisii 15. decembra 2014 v súlade s článkom 11 ods. 3 nariadenia č. 883/2013, v deň prijatia napadnutého rozhodnutia ešte neuplynula primeraná lehota na stanovenie ďalšieho postupu, ako OLAF správne uviedol v tomto rozhodnutí.
- 48 Žalobkyňa tiež nemôže zakladať svoje tvrdenie na veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 21. mája 2014, *Catinis/Komisia* (T-447/11, EU:T:2014:267), aby sa odvolávala na skutočnosť, že všeobecná domnienka sa neuplatňuje a že z tohto dôvodu OLAF nie je oslobodený od povinnosti odôvodnenia. V uvedenej veci sa OLAF neodvolával na všeobecnú domnienku nesprístupnenia, ale uskutočnil individuálne a konkrétne preskúmanie požadovaných dokumentov. V dôsledku toho Všeobecný súd neskúmal, či sa takáto domnienka mohla uplatniť.
- 49 Napokon tvrdenie, podľa ktorého návrh predložený Komisiou v roku 2008 týkajúci sa opravy nariadenia č. 1049/2001 „mal za cieľ zaviesť všeobecné domnienky nesprístupnenia“ bez toho, aby uvádzal účel vyšetrovania OLAF-u, ako aj tvrdenie, podľa ktorého návrh Komisie Všeobecnému súdu, aby pripustil všeobecnú domnienku uplatňujúcu sa na spisy OLAF-u, pre Komisiu znamená žiadať od Všeobecného súdu, aby porušil článok 17 ods. 2 ZEÚ, ktorý priznáva Komisii právomoc na vypracovanie legislatívnych návrhov, a článok 14 ZEÚ, ktorý priznáva Parlamentu a Rade legislatívne úlohy, sú irelevantné. Pokiaľ ide o prístup k dokumentom, uplatnenie všeobecnej domnienky bolo potvrdené judikatúrou vo viacerých oblastiach bez toho, aby bola pritom spochybnená zákonnosť takejto domnienky vo vzťahu k článku 14 ZEÚ a článku 17 ods. 2 ZEÚ. Nie je preto dôvod tvrdiť, že prenesenie tejto domnienky na vyšetrovacie spisy OLAF-u by mohlo mať za následok vytvorenie ťažkostí v tejto súvislosti. V každom prípade návrh Komisie nebol prijatý.
- 50 Na záver treba uviesť, že pokiaľ ide o údajné porušenie povinnosti odôvodnenia, ako je upravená v článku 296 ZFEÚ, a vzhľadom na zásady vyplývajúce z judikatúry uvedenej v bodoch 23 až 40 vyššie, možno dospieť k záveru, ako vyplýva aj z bodu 43 vyššie, že OLAF si splnil uvedenú povinnosť.

O druhom žalobnom dôvode založenom na existencii prevažujúceho verejného záujmu na zverejnení dokumentov

- 51 V rámci druhého žalobného dôvodu žalobkyňa tvrdí, že existuje prevažujúci verejný záujem, ktorý odôvodňuje zverejnenie požadovaných dokumentov, keďže už boli rozšírené tretími osobami, vrátane neoprávnených tretích osôb, ako je nemecký časopis *Der Spiegel*. Existencia interného vyšetrovania v súvislosti s rozšírením tretím neoprávneným osobám údajne nepostačuje na oslobodenie Komisie od zodpovednosti za únik. Podľa žalobkyne je pre ňu prístup k požadovaným dokumentom nevyhnutný, aby mala možnosť brániť sa proti mimoriadne závažným obvineniam, ktoré boli voči nej vyslovené, najmä zo strany *Der Spiegel*. Žalobkyňa má legitímny záujem na tom, aby sa jej povolilo brániť sa aj verejne. Takáto obrana, ktorá údajne obnoví rovnováhu pri plnení cieľov vyšetrovania OLAF-u, je podľa nej totiž možná iba prostredníctvom dokumentov, ktoré sú pre žalobkyňu až doposiaľ neprístupné.
- 52 Komisia najskôr tvrdí, že akékoľvek zverejnenie záverečnej správy OLAF-u bolo spôsobené nepovoleným únikom, v súvislosti s ktorým bolo začaté vyšetrovanie. Takýto nepovolený únik predstavuje skutkovú okolnosť, ktorá podľa nej nemôže mať vplyv na posúdenie existencie prevažujúceho verejného záujmu na sprístupnení požadovaných dokumentov. Komisia následne uvádza, že žalobkyňa má na tomto zverejnení čisto súkromný záujem ako osoba, na ktorú sa vzťahuje vyšetrovanie OLAF-u. Tento typ osobitného záujmu, ktorý iní občania nemajú, podľa nej nemôže

predstavovať prevažujúci verejný záujem v zmysle nariadenia č. 1049/2001. Komisia napokon pripomína, že žalobkyni prislúcha, aby preukázala, že existuje prevažujúci záujem na zverejnení požadovaných dokumentov. Opakovaná žiadosť však neobsahovala takmer nič o existencii prevažujúceho verejného záujmu na tomto zverejnení, ktorý by mohol vyvrátiť všeobecnú domnienku neprístupnosti, okrem vágneho a všeobecného odkazu na právo na obhajobu žalobkyne. V duplike Komisia dodala, že nevyhnutnosť brániť sa proti „závažným obvineniam“ vzneseným zo strany tlače predstavuje takisto čisto súkromný záujem, nie prevažujúci verejný záujem.

- 53 Je potrebné pripomenúť, že v súlade s článkom 4 ods. 2 treťou zarážkou nariadenia č. 1049/2001 sa výnimka, ktorú stanovuje, neuplatní, ak zverejnenie predmetného dokumentu odôvodňuje prevažujúci verejný záujem.
- 54 Možno poznamenať, že pokiaľ ide o nevyhnutnosť dosiahnuť zverejnenie požadovaných dokumentov na základe prevažujúceho záujmu s cieľom byť schopný lepšie sa brániť proti tvrdeniam vzneseným po uverejnení článku v časopise *Der Spiegel*, takéto tvrdenie ako také nepreukazuje existenciu verejného záujmu odôvodňujúceho zverejnenie požadovaných dokumentov, ktorý by mohol mať prednosť pred ochranou dôvernosti v zmysle článku 4 nariadenia č. 1049/2001. Vzhľadom na všeobecnú zásadu prístupu k dokumentom upravenú v článku 15 ZFEÚ a odôvodneniach 1 a 2 nariadenia č. 1049/2001 musí mať tento záujem objektívnu a všeobecnú povahu a nemožno si ho zamieňať s osobitnými alebo súkromnými záujmami.
- 55 V zmysle článku 2 ods. 1 nariadenia č. 1049/2001 je totiž adresátom práva na prístup k dokumentom inštitúcií „každý občan Únie a každá fyzická alebo právnická osoba s bydliskom alebo sídlom v niektorom členskom štáte“. Z toho vyplýva, že účelom tohto nariadenia je zaručiť prístup k verejným dokumentom každému, nie iba prístup žiadateľa k dokumentom, ktoré sa ho týkajú (rozsudok z 26. apríla 2005, *Sison/Rada*, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, EU:T:2005:143, bod 50).
- 56 V dôsledku toho osobitný záujem, ktorý môže byť uvedený žiadateľom o prístup k dokumentom, ktoré sa ho osobne týkajú, nemôže byť vo všeobecnosti rozhodujúci ani v rámci posúdenia existencie prevažujúceho verejného záujmu, ani v rámci vyváženia záujmov v zmysle článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001 (pozri v tomto zmysle rozsudky z 26. apríla 2005, *Sison/Rada*, T-110/03, T-150/03 a T-405/03, EU:T:2005:143, bod 52; z 20. marca 2014, *Reagens/Komisia*, T-181/10, EU:T:2014:139, bod 144, a z 21. mája 2014, *Catinis/Komisia*, T-447/11, EU:T:2014:267, body 61 až 64).
- 57 Teda aj za predpokladu, že požadované dokumenty sa nevyhnutne týkajú obrany žalobkyne v rámci prostriedku nápravy, čo je otázkou patriacou do preskúmania tohto prostriedku nápravy, táto okolnosť nie je relevantná na posúdenie vyváženia verejných záujmov. To isté platí, aj pokiaľ ide o tvrdenie, podľa ktorého prístup k požadovaným dokumentom je nevyhnutný na to, aby sa mohla žalobkyňa lepšie brániť proti tvrdeniam uverejneným v nemeckej tlači.
- 58 Je potrebné pritom konštatovať, že okrem týchto súkromných záujmov, z ktorých jeden bol uvedený v opakovanej žiadosti a týka sa dodržania práva na obhajobu pri vyšetrowaní OLAF-u a druhý bol uvedený v rámci tohto súdneho konania a týka sa záujmu žalobkyne lepšie sa brániť proti tvrdeniam uverejneným v časopise *Der Spiegel*, žalobkyňa nepredložila iné tvrdenia odôvodňujúce prevažujúci verejný záujem.
- 59 Okrem toho samotná skutočnosť, že časť dôverného spisu OLAF-u mohla byť zverejnená nezákonne, sama osebe neopodstatňuje odchylenie sa od pravidiel dôvernosti, ktorými sa riadi vyšetrovací spis OLAF-u, v prospech dotknutej osoby (pozri v tomto zmysle uznesenie z 18. decembra 2003, *Goméz-Reino/Komisia*, T-215/02, EU:T:2003:352, bod 65).
- 60 Vzhľadom na to, čo bolo uvedené, druhý žalobný dôvod preto nemôže uspieť.

O treťom žalobnom dôvode založenom na nedostatku odôvodnenia v súvislosti s ochranou súkromia a integrity jednotlivca

- 61 V rámci tretieho žalobného dôvodu sa žalobkyňa domnieva, že vzhľadom na povahu dotknutých dokumentov je málo pravdepodobné, že by bola ohrozená ochrana súkromia a integrity jednotlivca. OLAF navyše údajne nevysvetlil, prečo nemohol súhlasiť s čiastočným prístupom k požadovaným dokumentom pri dodržaní súkromia a integrity jednotlivých osobných údajov.
- 62 Komisia odpovedá, že bod napadnutého rozhodnutia venovaný ochrane osobných údajov bol pridaný v záujme úplnosti, pokiaľ by požadované dokumenty obsahovali aj údaje chránené v zmysle inej výnimky. Vzhľadom na to, že napadnuté rozhodnutie zásadne vychádza z uplatnenia všeobecnej domnienky, ako vyplýva z bodu tohto rozhodnutia predchádzajúceho bodu venovanému ochrane osobných údajov, ktorá umožňuje nezverejniť všetky požadované dokumenty a nezisťovať, či možno súhlasiť s čiastočným prístupom, tento žalobný dôvod je neúčinný.
- 63 V prejednávanej veci je potrebné konštatovať, ako uviedla Komisia, že vzhľadom na to, že napadnuté rozhodnutie z právneho hľadiska už vychádza z dôvodov, ktoré obsahuje a ktoré sa týkajú výnimky stanovenej v článku 4 ods. 2 tretej zarážky nariadenia č. 1049/2001, tento žalobný dôvod sa musí zamietnuť ako v každom prípade neúčinný.

O štvrtom žalobnom dôvode založenom na porušení zásady riadnej správy vecí verejných

- 64 Žalobkyňa sa domnieva, že OLAF porušil zásadu riadnej správy vecí verejných upravenú v článku 41 Charty základných práv tým, že nepreskúmal všetky relevantné aspekty veci a pri prijatí napadnutého rozhodnutia sa odvolal na údajnú existenciu všeobecnej domnienky. Zásada riadnej správy vecí verejných bola porušená aj z dôvodu sprístupnenia záverečnej správy OLAF-u rôznym osobám, vrátane autora článku uverejneného v *Der Spiegel*, ako aj európskeho poslanca. Odmietnutie prístupu k požadovaným dokumentom, ktorý by žalobkyni umožnil brániť sa proti tvrdeniam uvedeným tretími osobami na základe dokumentov získaných týmito únikmi, je podľa nej takisto protiprávne.
- 65 Komisia odpovedá, že OLAF zohľadnil všetky aspekty, ktoré mal preskúmať v súvislosti s vydaním svojho rozhodnutia, a uviedol v tejto súvislosti nevyhnutné dôvody na základe existencie všeobecnej domnienky týkajúcej sa dokumentov vzťahujúcich sa na jeho vyšetrovanie. Z tohto dôvodu Komisia nerozumie, ako bola porušená zásada riadnej správy vecí verejných. Ešte raz pripomína, že údajné sprístupnenie záverečnej správy OLAF-u rôznym osobám, ak k nemu došlo, bolo spôsobené nepovoleným únikom a že o okolnostiach tohto úniku prebieha vyšetrovanie.
- 66 Je potrebné uviesť, že OLAF uplatnením všeobecnej domnienky neporušil zásadu riadnej správy vecí verejných. Ako už bolo konštatované v rámci prvého žalobného dôvodu, OLAF v napadnutom rozhodnutí vysvetlil dôvod, prečo sa uplatnila domnienka vzťahujúca sa na všetky dokumenty týkajúce sa vyšetrovania s cieľom chrániť integritu osobitných odvetvových pravidiel prijatých normotvorcom Únie v súvislosti s jeho činnosťou.
- 67 Skutočnosť, že došlo k nepovolenému úniku informácií chránených článkom 10 nariadenia č. 883/2013, neznamená, že záverečná správa OLAF-u bola zverejnená a stala sa verejne prístupnou v zmysle nariadenia č. 1049/2001.
- 68 Okrem toho, hoci je pofutovaniahodné, že únik umožnil nemeckej tlači dostať sa k dôverným informáciám, samo osebe to neodôvodňuje zverejnenie požadovaných dokumentov v rámci postupu v zmysle nariadenia č. 1049/2001.
- 69 Z toho vyplýva, že štvrtý žalobný dôvod je potrebné zamietnuť a v dôsledku toho sa musí zamietnuť aj žaloba v celom svojom rozsahu.

O trovách

- ⁷⁰ Podľa článku 134 ods. 1 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobkyňa nemala vo veci úspech, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania v súlade s návrhom Komisie.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. International Management Group je povinná nahradiť trovy konania.

Gratsias

Kānceva

Wetter

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 26. mája 2016.

Podpisy