



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 19. prosince 2019¹

Věc C-831/18 P

**Evropská komise
proti**

RQ

„Kasační opravný prostředek – Článek 11 písm. a) a článek 17 Protokolu č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie – Veřejná služba Evropské unie – Úředníci – Článek 90 odst. 2 nařízení č. 31 (EHS), 11 (ESAE) – Generální ředitel úřadu OLAF – Rozhodnutí Komise o zbavení úředníka imunity – Článek 41 odst. 2 písm. a) Listiny – Právo být vyslechnut“

1. Tento kasační opravný prostředek, kterým Evropská komise napadla rozhodnutí Tribunálu ve věci RQ v. Komise², vyvolává řadu důležitých otázek týkajících se základního práva úředníka unijního orgánu být vyslechnut na svou obhajobu. Zaprvé, je rozhodnutí o zbavení unijního úředníka trestněprávní imunity pro vnitrostátní trestní řízení „aktem nepříznivě zasahujícím do jeho právního postavení“ pro účely služebního řádu³? Zadruhé, jaké faktory je třeba zohlednit při posuzování, zda by měl být úředník zbaven imunity v souladu s Protokolem č. 7 o výsadách a imunitách Evropské unie (dále jen „protokol č. 7“)? Zatřetí, jak je třeba vykládat právo být vyslechnut ve vztahu k právu na řádnou správu zakotvenému v čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)?

Právní předpisy

Listina

2. Článek 41 odst. 1 Listiny zaručuje každému právo na to, aby jeho záležitosti byly unijními orgány řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Článek 41 odst. 2 písm. a) stanoví, že právo na řádnou správu zahrnuje „právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout“.

3. Článek 51 odst. 1 stanoví, že ustanovení Listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena mimo jiné unijním orgánům a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují uplatňování Listiny v souladu se svými pravomocemi.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Rozsudek ze dne 24. října 2018, T-29/17, EU:T:2018:717 (dále jen „napadený rozsudek“).

3 – Nařízení č. 31 (EHS)/11 (ESAE), kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 1962, 45, s. 1385), naposledy pozměněné nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 423/2014 ze dne 16. dubna 2014 (Úř. věst. 2014, L 129, s. 12) (dále jen „služební řád“).

4. Podle čl. 52 odst. 1 omezení výkonu práv, jako je právo na řádnou správu, musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, když jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

Protokol (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie

5. Ustanovení týkající se úředníků (a ostatních zaměstnanců) Evropské unie jsou uvedena v kapitole V protokolu č. 7. Článek 11 písm. a) v uvedené kapitole uvádí, že úředníci jsou vyňati z pravomoci soudů pro úkony spojené s výkonem jejich funkce.

6. Článek 17 (část kapitoly VII, nadepsané „Obecná ustanovení“) stanoví, že výsady, imunity a výhody jsou přiznávány mimo jiné unijním úředníkům výhradně v zájmu Evropské Unie. Podle článku 17 druhého pododstavce je každý unijní orgán povinen zbavit úředníka této imunity ve všech případech, kdy podle jeho názoru takovéto zrušení imunity není v rozporu se zájmy Evropské Unie.

7. Článek 18 vyžaduje, aby při uplatňování protokolu č. 7 jednaly unijní orgány ve vzájemné shodě s odpovědnými úřady příslušných členských států.

Služební řád

8. Článek 23 služebního řádu stanoví, že výsady a imunity požívané úředníky se poskytují výlučně v zájmu Evropské Unie. S výhradou protokolu č. 7 nejsou úředníci osvobozeni od plnění soukromých povinností nebo dodržování platných právních a policejních předpisů. Pokaždé, jsou-li dotčeny výsady a imunity, uvědomí neprodleně dotčený úředník orgán oprávněný ke jmenování.

9. Článek 24 uvádí, že Evropská Unie pomáhá úředníkům zejména při postupu proti jakékoli osobě, jejímž útokům je tato osoba vystavena z důvodů svého postavení nebo služebních povinností.

10. Článek 90 odst. 2 je součástí hlavy VII (nadepsané „Opravné prostředky“) a uvádí, že úředník může podat stížnost na opatření, které se ho nepříznivě dotýká.

11. Podle čl. 91 odst. 1 má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat ve všech sporech mezi úředníkem a Evropskou Unií týkajících se zákonnosti opatření, jež se tohoto úředníka nepříznivě dotýká ve smyslu čl. 90 odst. 2.

Nařízení (EU, EURATOM) č. 883/2013

12. Nařízení (EU, EURATOM) č. 883/2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF)⁴ stanoví pravidla pro provádění vyšetřování za účelem ochrany finančních zájmů Evropské Unie⁵. Pro boj proti podvodům, úplatkářství a jinému protiprávnímu jednání ohrožujícímu unijní finanční zájmy poskytla Komise úřadu OLAF plnou nezávislost při plnění jeho vyšetřovací funkce⁶. Podle čl. 17 odst. 1 jmenuje generálního ředitele úřadu OLAF Komise. Podle

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (Úř. věst. 2013, L 248, s. 1).

5 – Body odůvodnění 1 až 4.

6 – Článek 1, viz také bod 3 odůvodnění.

čl. 17 odst. 3 vykonává generální ředitel své vyšetřovací úkoly a povinnosti podávat zprávy zcela nezávisle mimo jiné na jakékoliv vládě nebo orgánu. Pokud se generální ředitel úřadu domnívá, že Komise přijala opatření, které ohrožuje jeho nezávislost, okamžitě o tom informuje dozorčí výbor a rozhodne o tom, zda proti Komisi podá žalobu k Soudnímu dvoru⁷.

Skutkový základ sporu

13. Skutkový základ sporu je shrnut v bodech jedna až šest napadeného rozsudku.

14. Skutkové okolnosti vyplývají ze stejných okolností, které vedly ke skandálu známému pod hovorovým názvem „Dalligate“⁸. V květnu roku 2012 podala společnost Swedish Match (výrobce tabákového výrobku známého jako „snus“) stížnost k Evropské komisi. Společnost Swedish Match vznesla závažná obvinění z pokusu o uplácení týkajícího se maltského obchodníka S. Zammita, který měl mít údajně telefonní hovor s generálním tajemníkem sdružení European Smokeless Tobacco Council (dále jen „ESTOC“). Společnost Swedish Match tvrdila, že S. Zammit v průběhu uvedeného telefonního hovoru požadoval zaplacení „velmi vysoké částky peněz“ výměnou za sjednání schůzky s Johnem Dallim, členem Komise odpovědným za ochranu zdraví a ochranu spotřebitelů (kterého znal osobně), čímž využil svého vlivu na tohoto evropského komisaře za účelem případně ovlivnit legislativní návrh ve prospěch tabákového průmyslu.

15. Dne 25. května 2012 zahájil úřad OLAF ohledně uvedené stížnosti správní vyšetřování OF/2012/0617. Úřad OLAF se rozhodl provést šetření tak, že požádal generální tajemnici ESTOC o provedení telefonního hovoru se S. Zammitem s cílem získat dodatečné důkazy pro zprávu o pokusu o podplácení. Generální tajemnice ESTOC potvrdila, že je připravena v tomto smyslu s úřadem OLAF spolupracovat na této lsti.

16. Dne 3. července 2012 zatelefonovala generální tajemnice ESTOC S. Zammitovi z prostor úřadu OLAF a uskutečnil se mezi nimi druhý hovor. Tento telefonní hovor byl učiněn se souhlasem a za přítomnosti RQ, generálního ředitele úřadu OLAF. Úřad OLAF hovor také nahrával.

17. Dne 15. října 2012 přijal úřad OLAF závěrečnou zprávu o vyšetřování. V této zprávě odkázal na telefonní hovor uskutečněný dne 3. července 2012 mezi generální tajemnicí ESTOC a S. Zammitem.

18. Dne 13. prosince 2012 podal J. Dalli trestní oznámení spolu s uplatněním nároku na náhradu škody u belgického soudu. John Dalli v trestním oznámení vznesl námitku proti údajnému protiprávnímu odposlechu telefonního hovoru S. Zammitou ze strany úřadu OLAF.

19. Dne 19. března 2013 požádaly belgické orgány Komisi, aby jim zpřístupnila záznamy týkající se skutečností podléhajících vyšetřování a aby zbavila úředníky, kteří se účastnili vyšetřování OLAF, povinnosti mlčenlivosti. Dne 21. listopadu 2013 udělil generální ředitel úřadu OLAF RQ souhlas se zbavením členů vyšetřovacího týmu a jejich vedoucího oddělení mlčenlivosti.

20. Dopisy ze dne 21. listopadu 2014 a ze dne 6. února 2015 požádaly belgické orgány Komisi o zbavení dotčených zaměstnanců úřadu OLAF (včetně RQ) imunity, neboť se snažily prokázat, zda skutečně došlo k protiprávnímu odposlechu telefonního hovoru S. Zammita dne 3. července 2012. Belgické orgány chtěly v tomto ohledu vyslechnout zaměstnance úřadu OLAF jako podezřelé.

7 – Úkolem dozorčího výboru je pravidelně dohlížet na to, jak úřad OLAF plní své vyšetřovací povinnosti za účelem posilování jeho nezávislosti při řádném výkonu jeho funkcí na základě nařízení č. 883/2013 (článek 15).

8 – John Dalli byl jmenován jako maltský člen Komise na období od 10. února 2010 do 31. října 2014. Působil v Komisi, v níž byl předsedou José Manuel Durão Barroso (dále jen „předseda Barroso“). Dne 24. prosince 2012 podal J. Dalli žalobu k Tribunálu (v níž se domáhal zrušení ústního rozhodnutí o ukončení výkonu jeho funkce jakožto člena Komise, jež údajně přijal předseda Barroso dne 16. října 2012). Toto řízení vedlo k vydání rozsudku ze dne 12. května 2015, Dalli v. Komise, T-562/12, EU:T:2015:270). Okolnosti tvrzené korupce související s návrhem Komise na regulaci tabákového průmyslu vyplývají ze stejných skutečností, které vedly k šetření, jež následně vedlo k projednávání věci.

21. Dopisy ze dne 19. prosince 2014 a ze dne 3. března 2015 Komise požádala o poskytnutí podrobnějších informací, pokud jde o uvedenou žádost, jež by jí umožnily rozhodnout s plnou znalostí věci.

22. Belgický federální státní zástupce věc převzal a mezitím byla žádost o zbavení imunity omezena pouze na RQ. Dopisem ze dne 23. června 2015 (dále jen „dopis ze dne 23. června 2015“) belgický federální státní zástupce upozornil na určité skutečnosti, které podle jeho názoru svědčily o tom, že došlo k protiprávnímu odposlechu telefonního hovoru.

23. Komise přijala dne 2. března 2016 rozhodnutí C (2016) 1449 final týkající se žádosti o zbavení RQ imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů (dále jen „napadené rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím zbavila Komise v souladu s čl. 17 druhým pododstavcem protokolu č. 7 RQ částečně imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů⁹. Zbavení imunity bylo omezeno na skutková tvrzení týkající se odposlechu telefonního hovoru uváděná v dopise ze dne 23. června 2015. Komise zamítla žádost belgických orgánů o zbavení RQ imunity, pokud jde o další tvrzení.

24. V březnu a v dubnu roku 2016 vydala Komise veřejná prohlášení, v nichž zopakovala, že RQ i nadále požívá její důvěry a že se na něj stále vztahuje presumpce neviny. Komise kromě toho také uvedla, že napadené rozhodnutí nemá vliv na fungování úřadu OLAF ani na postavení RQ jakožto generálního ředitele úřadu OLAF. Dne 1. dubna 2016 vyhověla Komise žádosti RQ o zaplacení nákladů na právní zastoupení podle článku 24 služebního řádu.

25. Dopisem ze dne 12. dubna 2016 požádal belgický federální státní zástupce Komisi o zbavení RQ povinnosti mlčenlivosti, aby bylo příslušným vnitrostátním orgánům umožněno jej vyslechnout a aby mu bylo umožněno být vyslechnut jako podezřelý v rámci vnitrostátního řízení. Komise této žádosti vyhověla dopisem ze dne 28. dubna 2016.

26. Dne 10. června 2016 podal RQ proti napadenému rozhodnutí stížnost na základě čl. 90 odst. 2 služebního řádu. Dne 5. října 2016 byla tato stížnost zamítnuta rozhodnutím Ares (2016) 5814495 orgánu oprávněného ke jmenování Evropské komise.

Napadené rozhodnutí

27. Body 1 až 8 napadeného rozhodnutí popisují skutkový základ žádosti belgických orgánů o zbavení RQ imunity¹⁰.

28. Níže shrnuji důvody, o něž se Komise opírala při přijímání napadeného rozhodnutí:

- podle článku 17 protokolu č. 7 bylo nezbytné zajistit, že zbavení imunity nezpůsobí újmu zájmům Evropské unie, a zejména nezasáhne nezávislost a řádné fungování orgánů, institucí a jiných subjektů Unie. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že toto je jediným hmotněprávním kritériem, které dovoluje odmítnutí zbavení imunity. V opačném případě by mělo docházet ke zbavení imunity systematicky, jelikož protokol č. 7 neumožňuje orgánům Unie vykonávat přezkum, pokud jde o opodstatněnost nebo spravedlivost vnitrostátního soudního řízení, v rámci kterého byla žádost podána¹¹;
- při rozhodování bylo třeba zohlednit velmi specifický právní rámec upravující vyšetřování úřadu OLAF podle nařízení č. 883/2013. Unijní normotvůrce svěřil úřadu OLAF vyšetřovací pravomoci, které tento úřad (byť je přičleněn ke Komisi) vykonává zcela nezávisle na samotné Komisi. Tento

9 – Viz bod 6 výše.

10 – Viz body 13 až 24 výše.

11 – Bod 9 odůvodnění.

zvláštní regulatorní rámec vyžaduje, aby se Komise ujistila, že vyhověním žádosti o zbavení imunity nebude ohrožena nezávislost a řádné fungování úřadu OLAF jako unijního orgánu pro vyšetřování podvodů¹²;

- generální ředitel úřadu OLAF mohl být zbaven imunity, pouze pokud byla Komise informována dostatečně jasně a přesně o důvodech, pro které se belgické orgány domnívají, že obvinění vznesená vůči němu by mohla případně odůvodnit jeho vyslechnutí jako podezřelého v trestním řízení. Pokud k tomu nedojde, jakákoliv osoba, již se vyšetřování úřadu OLAF týká, by mohla prostřednictvím uvedení zjevně neopodstatněných tvrzení proti jeho generálnímu řediteli ochromit fungování tohoto subjektu, což by bylo v rozporu se zájmy Evropské unie¹³;
- pokud jde v projednávaném případě o obvinění z protiprávních telefonních odposlechů, na základě dopisu ze dne 23. června 2015 má Komise nyní velmi jasné a přesné údaje ukazující, že belgické orgány mohly mít rozumně za to, a v každém případě, aniž by jednaly svévolně nebo zneužívajícím způsobem, že obvinění vznesená vůči RQ odůvodňují pokračovat v jeho vyšetřování. V této situaci by bylo odmítnutí zbavit RQ imunity v rozporu se zásadou loajální spolupráce s vnitrostátními orgány. Komise tedy byla podle jejího názoru povinna vyhovět žádosti o zbavení imunity, pokud jde o tato obvinění¹⁴;
- na RQ se nicméně nadále vztahovala presumpce neviny a rozhodnutí o zbavení jej imunity nebylo rozhodnutím o opodstatněnosti obvinění, která byla vůči němu vznesena, ani o spravedlivosti zahájeného vnitrostátního řízení¹⁵;
- konečně, RQ měl právo požádat Komisi o právní pomoc na základě čl. 24 prvního pododstavce služebního řádu, která zahrnuje náklady řízení a náklady právního zastoupení, a to za předpokladu, že vyšetřování RQ belgickými orgány povede k zahájení fáze řízení, v rámci které mu vzniknou náklady¹⁶.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

29. Dne 17. ledna 2017 podal RQ žalobu k Tribunálu na zrušení napadeného rozhodnutí¹⁷. RQ uplatnil na podporu své žaloby pět žalobních důvodů. Namítal porušení: i) článku 23 služebního řádu a čl. 17 druhého pododstavce protokolu č. 7, jakož i zjevně nesprávné posouzení týkající se zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, ii) článku 24 služebního řádu a povinnosti péče, iii) povinnosti uvést odůvodnění, iv) zásady ochrany legitimního očekávání a v) práva na obhajobu.

30. Komise původně vznesla dvě námitky nepřípustnosti žaloby RQ. Zprvce tvrdila, že nové žalobě bránila skutečnost, že již probíhalo řízení o téže otázce před Tribunálem ve věci T-251/16¹⁸. Zadruhé Komise tvrdila, že napadené rozhodnutí nepředstavovalo akt nepříznivě zasahující do právního postavení RQ. Komise vzala na jednání před Tribunálem zpět první námitku nepřípustnosti proti žalobě RQ.

12 – Bod 10 odůvodnění.

13 – Bod 11 odůvodnění.

14 – Bod 13 odůvodnění.

15 – Bod 14 odůvodnění.

16 – Bod 15 odůvodnění.

17 – Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 20. května 2016 dal RQ podnět k zahájení souběžného řízení, v němž napadl napadené rozhodnutí v rámci zvláštního řízení stanoveného v čl. 17 odst. 3 nařízení č. 883/2013 jakožto generální ředitel úřadu OLAF. Odůvodnění této žaloby se opírá o skutečnost, že napadené rozhodnutí je stíženo vadou spočívající v nesprávném právním posouzení, neboť zpochybňuje jeho nezávislost. Řízení o uvedené věci (T-251/16) je přerušeno do skončení projednávané věci. RQ také podal návrh na vydání předběžného opatření (ve věci T-251/16 R), v němž se domáhal odkladu vykonatelnosti napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž jej zbavovalo imunity. Tribunál zamítl tento návrh usnesením ze dne 20. července 2016.

18 – Viz poznámku pod čarou č. 17 výše.

31. Jak je uvedeno v napadeném rozsudku, Tribunál zrušil napadené rozhodnutí a uložil Komisi povinnost nahradit náklady řízení. Komise nyní napadá uvedený rozsudek prostřednictvím kasačního opravného prostředku u Soudního dvora.

Kasační opravný prostředek a řízení před Soudním dvorem

32. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek;
- zamítl žalobu RQ na neplatnost napadeného rozhodnutí podanou k Tribunálu a vydal konečné rozhodnutí ve věci, nebo jestliže má Soudní dvůr za to, že soudní řízení nedovoluje vydat konečné rozhodnutí, aby vrátil věc zpět Tribunálu k rozhodnutí;
- uložil RQ náhradu nákladů řízení vynaložených Komisí v řízení v prvním stupni a v řízení o kasačním opravném prostředku vedeném před Soudním dvorem.

33. Komise tvrdí, že napadený rozsudek je stížen následujícími vadami spočívajícími v nesprávném právním posouzení. Zaprvé Tribunál nesprávně rozhodl, že napadené rozhodnutí vedlo k aktu nepříznivě zasahujícímu do právního postavení RQ. Zadruhé se Tribunál dopustil pochybení, když poskytl příliš široký výklad práva být vyslechnut zakotveného v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny. Zatřetí se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, pokud jde o kvalifikaci jednání Komise v projednávané věci.

První důvod kasačního opravného prostředku: nesprávné právní posouzení týkající se výkladu čl. 90 odst. 2 služebního řádu a významu výrazu „akt nepříznivě zasahující do právního postavení osoby“ a článku 17 protokolu č. 7

34. Komise v rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku napadá rozhodnutí Tribunálu (v bodech 36 až 45 napadeného rozsudku), podle něhož napadené rozhodnutí představuje akt nepříznivě zasahující do právního postavení RQ.

Napadený rozsudek

35. Tribunál nejprve připomněl, že „[...] pouze opatření s právně závaznými účinky, jimiž mohou být přímo a bezprostředně dotčeny zájmy úředníka tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení, lze pokládat za akty nepříznivě zasahující do právního postavení úředníka“¹⁹. Protokol č. 7 vytváří ve prospěch uvedených osob subjektivní právo, jehož dodržování je zajištěno systémem procesních prostředků stanoveným Smlouvou. Imunita spočívající ve vynětí z pravomoci soudů stanovená v článku 11 protokolu č. 7 chrání úředníky a ostatní zaměstnance unijních orgánů před stíháním ze strany orgánů členských států v důsledku úkonů učiněných při výkonu funkce. Rozhodnutí o zbavení úředníka imunity proto mění jeho právní postavení. Zrušením této ochrany se obnovuje jeho postavení osoby podléhající obecnému právu členských států a vystavuje jej tak – aniž by bylo zapotřebí jakéhokoli zprostředkujícího předpisu – opatřením, jako jsou opatření o zadržení a soudním stíhání jeho osoby²⁰.

19 – Bod 36 napadeného rozsudku.

20 – Body 36 až 38 napadeného rozsudku.

36. Posuzovací pravomoc ponechaná vnitrostátním orgánům po zbavení imunity, pokud jde o pokračování nebo zastavení stíhání zahájeného proti úředníkovi či zaměstnanci, nemá vliv na bezprostřední dotčení jeho právní situace. Rozhodnutí Komise o zbavení RQ imunity tudíž představovalo akt nepříznivě zasahující do jeho právního postavení²¹.

37. Tribunál poté odmítl veškeré argumenty Komise směřující ke zpochybnění uvedeného závěru. Zaprvé odmítl tvrzení Komise, že rozsudek Soudního dvora ve věci Humblet v. Belgický stát²² týkající se osvobození úředníků Unie od veškerých vnitrostátních daní z platů, mezd a služebních požitků [poskytovaných tehdy Vysokým úřadem Evropského společenství uhlí a oceli (dále jen „ESUO“)] nepotvrzuje, že úředník může podat žalobu proti rozhodnutí orgánu o zbavení imunity. Zadruhé Tribunál konstatoval, že argument Komise, dle něhož dřívější rozhodnutí Soudního dvora ve věci Mote v. Parlament²³ nemohlo být uplatněno analogicky, neboť tato věc se týkala výsad a imunit člena Evropského parlamentu (dále jen „člen EP“), a nikoliv úředníků, postrádá právní základ. Zatřetí Tribunál odmítl tvrzení Komise, že by nemělo být přihlíženo k rozhodnutí dřívějšího Soudu pro veřejnou službu ve věci A a G v. Komise²⁴, neboť toto rozhodnutí nebylo Tribunálem ani Soudním dvorem potvrzeno²⁵.

38. Tribunál proto zamítl námitku nepřipustnosti vznesenou Komisí z těchto důvodů²⁶.

Argumentace účastníků řízení

39. Komise tvrdí, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení v níže uvedených ohledech. Neexistuje žádná řada ustálené judikatury, z níž by vyplývalo, zda rozhodnutí o zbavení úředníka imunity podle protokolu č. 7 představuje akt nepříznivě zasahující do jeho právního postavení. Nelze usuzovat, že by Soudní dvůr uplatnil úvahy ve starší věci, jako je Humblet v. Belgický stát²⁷, která se liší od věci RQ, při výkladu článků 90 a 91 služebního řádu. Pravidla v článku 9 protokolu č. 7, která se vztahují hlavně na členy EP, poskytují ochranu, která je silnější a osobnější než ochrana poskytovaná úředníkům, jako je RQ. Rozsudky citované v napadeném rozsudku, které se týkají členů EP, proto nejsou relevantní. Tribunál se rovněž nesprávně opíral o rozsudek Soudu pro veřejnou službu, který není přesvědčivý, neboť nebyl potvrzen rozhodnutím Tribunálu nebo Soudního dvora.

40. Komise tvrdí, že rozhodnutí Tribunálu je založeno na nesprávném pochopení práva na imunitu jako subjektivního práva a na nesprávném výkladu znění článku 11 protokolu č. 7. Ze znění uvedeného ustanovení vyplývá, že imunita není subjektivním právem dotčeného úředníka. Jestliže je úředník zbaven imunity podle článku 17 protokolu č. 7, je jeho postavení dotčeno pouze nepřímo: pouze odsouzení má skutečný dopad na právní postavení úředníka. Účelem imunity je zabránit vzniku překážek řádného fungování a nezávislosti Evropské unie. Akt, který „nepříznivě zasahuje“ do právního postavení úředníka, je akt, který má závazné právní účinky, jež se přímo a bezprostředně dotýkají zájmů dotčené osoby tím, že mění její právní postavení. Běžná praxe Komise spočívá v systematickém zbavování imunity za účelem nebránit průběhu vnitrostátních řízení. Komise se tak snaží dodržovat zásadu loajální spolupráce. Na ochranu dotčeného úředníka se uplatní běžné záruky, jako je presumpce neviny, právo na obhajobu a obvyklé procesní záruky. Jestliže potřebuje uvedený úředník uplatnit právo na podání opravného prostředku, spočívá vhodný postup v tom, aby tento úředník napadl platnost předmětného rozhodnutí v rámci vnitrostátního řízení a aby vnitrostátní soud podal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce k SDEU podle článku 267 SFEU.

21 – Body 39 a 40 napadeného rozsudku.

22 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

23 – Rozsudek ze dne 15. října 2008, T-345/05, EU:T:2008:440.

24 – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2.

25 – Body 42 až 44 napadeného rozsudku.

26 – Bod 45 napadeného rozsudku.

27 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

41. RQ tvrdí, že první důvod kasačního opravného prostředku Komise by měl být zamítnut z důvodu nepřipustnosti nebo neopodstatněnosti.

42. Účelem kasačního opravného prostředku není opakování týchž důvodů a argumentů, které již byly uplatněny v řízení v prvním stupni. Komise však v kasačním opravném prostředku pouze opakuje argumenty, které již uplatnila v řízení v prvním stupni. První důvod kasačního opravného prostředku by tudíž měl být odmítnut pro nepřipustnost.

43. Podpůrně platí, že Komise nesprávně tvrdí, že zbavení úředníka imunity nemění jeho právní postavení. Před zbavením imunity je tento úředník z právního i skutkového hlediska chráněn před jakýmkoliv vnitrostátním řízením. Jakmile je imunity zbaven, je tato ochrana potlačena. Skutečnost, že věc *Humblet v. Belgický stát*²⁸ vyvstala v souvislosti s protokolem ke Smlouvě o ESUO, neznámá, že se nemůže uplatnit v projednávané věci. Stejně tak z ničeho nevyplývá, že se věc *Mote v. Parlament*²⁹ nemůže uplatnit obdobně. Rozsudek ve věci *A a G v. Komise*³⁰ má svou váhu. Komise proti tomuto rozhodnutí nepodala kasační opravný prostředek, a tudíž se toto rozhodnutí stalo konečným.

Posouzení

44. V rámci prvního důvodu kasačního opravného prostředku Komise Tribunálu vytýká způsob, jakým vykládá čl. 90 odst. 2 a čl. 91 odst. 1 služebního řádu. Dopustil se Tribunál nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 90 odst. 2 služebního řádu, konkrétně významu výrazu „[...] akt, který nepříznivě zasahuje do právního postavení“, a dospěl tudíž nesprávně k závěru, že žaloba RQ byla přípustná?

45. Článek 90 odst. 2 i čl. 91 odst. 1 služebního řádu tento výraz používají. Nebudu zkoumat druhé uvedené ustanovení samostatně: můj závěr ohledně čl. 90 odst. 2 je třeba vykládat v tom smyslu, že se vztahuje rovněž na čl. 91 odst. 1 služebního řádu.

46. Začnu zkoumáním námitky nepřipustnosti vznesené RQ.

47. RQ správně uvádí, že cílem kasačního opravného prostředku podaného proti rozhodnutí Tribunálu není pouze přebírání či opakování týchž důvodů, které byly uplatněny v řízení v prvním stupni³¹. Nicméně jestliže navrhovatel zpochybňuje výklad nebo použití unijního práva Tribunálem, právní otázky zkoumané v prvním stupni mohou být v rámci kasačního opravného prostředku znovu projednávány.

48. V kasačním opravném prostředku Komise zpochybňuje, jak Tribunál vyložil a uplatnil zásady, které odvodil ze své vlastní judikatury a z judikatury bývalého Soudu pro veřejnou službu. Komise rovněž rozporuje výklad Tribunálu týkající se čl. 11 písm. a) a článku 17 protokolu č. 7. Komise tudíž zjevně napadá odůvodnění napadeného rozsudku, jehož posouzení je věcí Soudního dvora.

49. Odmítám proto námitku nepřipustnosti vznesenou RQ.

28 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

29 – Rozsudek ze dne 15. října 2008, T-345/05, EU:T:2008:440.

30 – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2.

31 – Rozsudek ze dne 12. září 2006, *Reynolds Tobacco a další v. Komise*, C-131/03 P, EU:C:2006:541, body 49 a 50 a citovaná judikatura.

50. Pokud jde o věc samou, zdá se mi nesporné, že napadené rozhodnutí představuje „akt“ pro účely čl. 90 odst. 2 služebního řádu. Právní účinky uvedeného rozhodnutí spočívaly v částečném zbavení RQ imunity, která by mu jinak byla přiznána čl. 11 písm. a) protokolu č. 7, a to pro účely stíhání vnitrostátními orgány pro údajné trestné činy před belgickými soudy. Napadené rozhodnutí bylo proto aktem, který měl právní účinky vůči třetím osobám (konkrétně belgickým orgánům), neboť jim umožnil stíhat RQ. Jeho účinky tak přesahovaly interní fungování Komise.

51. Podstatou sporu mezi účastníky řízení je, zda napadené rozhodnutí nepříznivě zasáhlo do právního postavení RQ ve smyslu čl. 90 odst. 2 služebního řádu.

52. Výchozí bod analýzy je stanoven ustálenou judikaturou v rozsahu, v němž je nezbytné posoudit znění, cíle, kontext a systematiku čl. 90 odst. 2 služebního řádu³². Běžný obecný význam výrazu „nepříznivě zasahující do jeho postavení“ je ten, že musí být možné prokázat, že napadený akt negativně změnil právní postavení dotčeného úředníka.

53. Odmítám tedy tvrzení Komise, že by měl být brán ohled pouze na skutečnost, zda mělo napadené rozhodnutí nepříznivý dopad na fungování samotné Evropské unie. Cílem článku 90 je umožnit úředníkům, aby podali opravný prostředek proti odůvodněným rozhodnutím, která se jich dotýkají. Článek 90 odst. 1 uvádí, že úředník může požádat příslušný orgán oprávněný ke jmenování, aby vydal v *jeho* věci rozhodnutí. Z pojmu „jeho“ vyplývá, že předmětem dotčeného rozhodnutí je samotný úředník. Článek 90 odst. 2 pak úředníkovi umožňuje, aby podal stížnost proti takovému rozhodnutí právě z toho důvodu, že daná osoba (úředník) je dotčena právními důsledky tohoto aktu. Podotýkám rovněž, že podle čl. 90 odst. 1 a 2 služebního řádu je pak pochybení spočívající v neposkytnutí odpovědi na stížnost ze strany orgánu oprávněného ke jmenování v rámci stanovené lhůty považováno za implicitní rozhodnutí, které dává dotčenému úředníkovi možnost napadnout toto *pochybení* orgánu oprávněného ke jmenování přijmout napadnutelné rozhodnutí. V každém případě je důraz kladen na to, aby bylo umožněno *úředníkovi dotčenému* jednáním (či nečinností) orgánu oprávněného ke jmenování podat opravný prostředek. Výklad předložený Komisí proto nemůže být správný.

54. Mám za to, že zde nezbytně existuje souvislost mezi imunitou přiznanou čl. 11 písm. a) protokolu č. 7 a funkcemi úředníka jako unijního zaměstnance. Uvedené ustanovení výslovně odkazuje na úkony unijních zaměstnanců spojené s výkonem jejich funkce. Je tomu tak proto, neboť rozsah imunity není tak široký, aby se vztahoval na úředníky jednající v čistě osobních záležitostech.

55. Vnitrostátní orgány, které usilují o provedení trestního vyšetřování týkajícího se unijního úředníka nebo o přijetí dalších opatření po provedení takového vyšetřování, musí žádat o to, aby byl úředník zbaven imunity, a musí dosáhnout rozhodnutí, které jejich žádosti vyhoví. Bez takového rozhodnutí uvedené orgány nemohou dotčeného úředníka stíhat. Důsledky rozhodnutí o zbavení imunity tudíž mění postavení úředníka radikálně. Před zbavením imunity nelze vůči dotčenému úředníkovi učinit žádné opatření, pokud jde o údajný trestný čin. Jakmile je však úředník zbaven imunity, může být proti němu vedeno trestní řízení podle vnitrostátních právních předpisů.

56. Bylo by zcela nepřírozané pohlížet na zbavení imunity jako na akt, který nepřináší žádnou právní změnu v postavení úředníka. Naopak: došlo k významné změně, která má pro tohoto úředníka závažné nepříznivé důsledky. V každém případě bude nyní proti němu vedeno trestní vyšetřování, kterého by byl jinak ušetřen. Může případně i zjistit, že čelí obvinění v trestním řízení a vyhlídce vazby.

32 – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, Probst, C-119/12, EU:C:2012:748, bod 20.

57. Pro účely svého tvrzení, že trestněprávní imunita ve vnitrostátním řízení není přiznávána úředníkům jako subjektivní právo, se Komise opírá o znění článku 17 protokolu č. 7 a připomíná, že čl. 17 druhý pododstavec stanoví podmínky pro zbavení ochrany imunity přiznávané čl. 11 písm. a) protokolu č. 7. Komise tímto směřuje dva odlišné aspekty. Zda by osoba měla být zbavena imunity je samostatnou a odlišnou otázkou od otázky, zda napadené rozhodnutí nepříznivě zasahuje do právního postavení dotčeného úředníka ve smyslu čl. 90 odst. 2 služebního řádu. Článek 90 odst. 2 se týká povahy aktu, který úředník napadá, a nikoliv posouzení toho, zda bylo samotné rozhodnutí správné.

58. Klíčovým aspektem v projednávané věci je to, že čl. 11 písm. a) protokolu č. 7 stanoví přímou výhodu spočívající v imunitě unijních úředníků jednajících v rámci výkonu funkce. Rozhodnutí odejmout nebo potlačit tuto výhodu má závažné nepříznivé důsledky pro dotčeného úředníka, a může být proto napadeno podle čl. 90 odst. 2 služebního řádu.

59. Za účelem určení, zda má napadené rozhodnutí závazné právní účinky, je třeba vycházet z podstaty tohoto aktu a posoudit jeho účinky podle takových objektivních kritérií, jako je obsah tohoto aktu, případně s přihlédnutím k souvislostem přijetí tohoto aktu, jakož i pravomocem orgánu, jenž je jeho autorem³³.

60. Napadené rozhodnutí, které je předmětem projednávané věci, má právně závazné účinky pro RQ i pro vnitrostátní orgány. Účinky pro RQ jsou zřejmé. Imunita, jíž požíval podle čl. 11 písm. a) protokolu č. 7, je potlačena. Právní účinky vztahující se k belgickým orgánům jsou rovněž zjevné. Bez napadeného rozhodnutí nebyly s to vést trestní řízení proti RQ. Po přijetí uvedeného rozhodnutí nebylo již vnitrostátní řízení nadále blokováno imunitou RQ³⁴.

61. Odmítám proto tvrzení Komise, že akt, jako je napadené rozhodnutí, je pouze přípravným aktem, který nemění právní postavení dotčeného úředníka. Vzhledem k tomu, že RQ již nepožíval výhody (plné) imunity podle protokolu č. 7, měly důsledky vyplývající z uvedeného rozhodnutí také přímé a bezprostřední účinky na jeho osobu.

62. Tento závěr není v analýze judikatury provedené Tribunálem v bodech 42 až 44 napadeného rozsudku zpochybňován.

63. Tribunál zde nejprve zkoumal rozhodnutí Soudního dvora ve věci Humblet v. Belgický stát³⁵. Pan Humblet byl belgickým státním příslušníkem zaměstnaným v Lucembursku jako úředník ESUO. Byl považován za daňového rezidenta Belgie (kde si rovněž ponechal bydliště) a kde jeho manželka pobírala příjem. Příjmy paní Humbletové byly uváděny v daňovém přiznání v Belgii, kde podléhaly dani pod jménem manžela jako hlavy rodiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Belgické orgány poté změnilly svou původní praxi a požadovaly po panu Humbletovi, aby také podal daňové přiznání ohledně části jeho platu jako úředník ESUO, který byl osvobozen od daně na základě protokolu o výsadách a imunitách Smlouvy o ESUO (dále jen „protokol ESUO“). Vnitrostátní orgány vydaly vůči panu Humbletovi platební výměry za sporná zdaňovací období, která poté napadl. S ohledem na článek 16 protokolu ESUO se pan Humblet domníval, že má nárok obrátit se na Soudní dvůr.

64. Komise před Tribunálem tvrdila, že rozsudek ve věci Humblet v. Belgický stát³⁶ nepotvrzuje, že by unijní úředník mohl podat žalobu proti rozhodnutí orgánu, kterým jej zbavil imunity. Tribunál odmítl tento argument a z uvedeného rozsudku vyvozoval vodítka.

33 – Rozsudek ze dne 20. února 2018, *Belgie v. Komise*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, bod 32 a citovaná judikatura.

34 – Viz bod 55 výše.

35 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

36 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

65. Domnívám se, že úvahy Soudního dvora týkající se otázky pravomoci a řízení uvedené v tomto rozsudku skutečně poskytují užitečné vodítko, pokud jde o věc RQ. Soudní dvůr zde konstatoval, že i když nemá pravomoc zrušit legislativní nebo správní opatření jednoho z členských států, vznesená otázka přesto spadala do jeho pravomoci, neboť daná otázka se týkala výkladu a použití protokolu ESUO, konkrétně jeho čl. 11 písm. b). Soudní dvůr pronesl ve svém rozsudku následující úvahy, které jsou zvláště relevantní.

„Autoři protokolu [ESUO] poskytnutím práva na podání opravných prostředků, které je založeno na článku 16 protokolu [ESUO], zjevně usilovali o zajištění dodržování výsad a imunit zde uvedených, a to nejen v zájmu Společenství a jeho orgánů, *ale také v zájmu jednotlivců, kterým byly tyto výsady a imunity uděleny*, a na druhé straně i v zájmu členských států a jejich správních orgánů, které musí být chráněny proti příliš širokému výkladu těchto výsad a imunit.

[...]

I když byly výsady a imunity uděleny ‚výlučně v zájmu Společenství‘, je třeba mít na paměti, že byly výslovně přiznány ‚úředníkům orgánů Společenství‘.

Skutečnost, že výsady, imunity a výhody byly poskytovány ve veřejném zájmu Společenství, zajisté odůvodňuje pravomoc danou Vysokému úřadu, aby určil kategorie úředníků, na které se vztahují (článek 12), nebo případně zbavoval úředníky imunity (druhý pododstavec článku 13), *ale neznamená to, že tyto výsady jsou udělovány Společenství, a nikoliv přímo jeho úředníkům*. Tento výklad je kromě toho jasně podpořen zněním výše uvedených ustanovení³⁷.

66. Je zcela zřejmé, že znění článku 16 protokolu ESUO není zohledněno v čl. 90 odst. 2 služebního řádu. Bylo přesto rozhodnutí Tribunálu o použití odůvodnění ve věci Humblet v. Belgický stát³⁸ obdobně ve věci RQ správné?

67. Podle mého názoru bylo.

68. Tribunál vyvodil z rozsudku ve věci Humblet v. Belgický stát³⁹, že přestože úředníci požívají výhody imunity, jednají-li v rámci výkonu funkce (což je považováno za synonymní s jednáním ve veřejném zájmu samotné Evropské unie), nevyplývá z toho nezbytně, že výsady a imunity jsou udělovány subjektu, kterým je Unie, a nikoliv přímo samotnému úředníkovi. Na tomto základě je pak nezbytné určit, zda předmětný akt nepříznivě zasahuje do právního postavení dotčeného úředníka.

69. Argument Komise, podle něhož normotvůrce tím, že nepoužil znění článku 16 protokolu ESUO ve služebním řádu, zamýšlel vyloučit možnost, aby úředníci uplatňovali taková práva, není přesvědčivý.

70. Hlava VII služebního řádu je nadepsána „Opravné prostředky“. Normotvůrce v rámci této hlavy zavedl úplné a ucelené řízení pro napadení rozhodnutí ze strany úředníka, která se jej týká. Vzhledem k tomu, že bylo tímto zavedeno zvláštní řízení o opravném prostředku, zdá se mi, že protiargumenty mají větší váhu, konkrétně, že normotvůrce si nemusel půjčovat znění článku 16 protokolu ESUO, aby založil nezbytné právo na opravný prostředek. Dospěla jsem proto k závěru, že tvrzení Komise v tomto ohledu nemůže obstát.

37 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, Humblet v. Belgický stát, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, s. 570, kurzivou zvýraznila autorka stanoviska.

38 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

39 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

71. Komise dále zpochybňuje odkaz Tribunálu na rozhodnutí ve věci *Mote v. Parlament*⁴⁰ a *Gollnisch v. Parlament*⁴¹. Tribunál citoval druhé uvedené rozhodnutí na podporu tvrzení, že výsady a imunity stanovené v protokolu č. 7 přiznávají dotčené osobě subjektivní právo. O prvně uvedené rozhodnutí se opíral na podporu úvahy (založené na věci *Humblet v. Belgický stát*)⁴², že výsady a imunity jsou udělovány přímo úředníkům.

72. Obě věci se týkaly výsad a imunit členů EP, které jsou upraveny v člancích 7 až 9 v kapitole III protokolu č. 7. Znění těchto ustanovení není stejné, jako znění čl. 11 písm. a), který stanoví pravidla pro unijní úředníky. To není překvapivé: jejich role jsou velmi odlišné. *Povaha* imunity dotčené osoby však není sporná. Není proto třeba porovnávat postavení členů EP a úředníků. Otázka naopak zní, zda služební řád poskytuje unijnímu úředníkovi *opravný prostředek* pro *zjednání nápravy*, je-li zbaven imunity. V této souvislosti se mi s ohledem na můj závěr, že napadené rozhodnutí skutečně vyvolává přímé a bezprostřední právní důsledky pro RQ, zdá, že Tribunál postupoval správně, když obdobně použil úvahy ve věci *Mote v. Parlament*⁴³ a ve věci *Gollnisch v. Parlament*⁴⁴.

73. Konečně, Komise napadá skutečnost, že se Tribunál opírá o rozhodnutí bývalého Soudu pro veřejnou službu ve věci *A a G v. Komise*⁴⁵, které Komise popisuje jako „izolované“ rozhodnutí.

74. Rozsudek se týkal jednoho z několika sporů, které vyvstaly v souvislosti se skandálem okolo Edith Cressonové, bývalé členky Komise, konkrétně dvou žalob podaných proti Komisi bývalým „Chef de cabinet“ E. Cressonové. S ohledem na význam věci zasedal Soud pro veřejnou službu v plénu. Pokus Komise odmítnout navazující rozhodnutí v uvedené věci jako nevýznamné a zcela irrelevantní se proto jeví být nepřiměřený. V bodě 230 rozsudku ve věci *A a G v. Komise*⁴⁶ Soud pro veřejnou službu zopakoval úvahy uvedené ve věci *Humblet v. Belgický stát*⁴⁷ a ve věci *Mote v. Parlament*⁴⁸ v tom smyslu, že úředníci jsou přímo dotčeni rozhodnutími, kterými jsou zbaveni imunity stanovené v čl. 11 písm. a) protokolu č. 7. Věc *A a G v. Komise*⁴⁹ proto obsahuje úvahy, které jsou zcela relevantní pro projednávanou věc.

75. Soudní dvůr nemůže být vázán uvedeným rozsudkem, neboť není povinen přijmout konkrétní výklad služebního řádu. Stejně tak zde však neexistuje žádný dobrý důvod, proč by Tribunál nebo Soudní dvůr nemohli v projednávané věci uplatnit tytéž úvahy, které uplatnil Soud pro veřejnou službu ve věci *A a G v. Komise*⁵⁰.

76. Konečně se Komise snaží argumentovat, že postup v čl. 90 odst. 2 služebního řádu je ucelený. Komise tvrdí, že vhodným prostředkem nápravy pro úředníka je napadnutí rozhodnutí zbavujícího jej imunity ve vnitrostátním trestním řízení a vnitrostátnímu soudu pak přísluší, aby položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se posouzení platnosti dotčeného opatření na základě postupu v článku 267 SFEU.

77. Pokládám obě tvrzení Komise v tomto případě za nevěrohodná a špatně koncipovaná.

40 – Rozsudek ze dne 15. října 2008, T-345/05, EU:T:2008:440.

41 – Rozsudek ze dne 17. ledna 2013, T-346/11 a T-347/11, EU:T:2013:23.

42 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60 IMM, EU:C:1960:48.

43 – Rozsudek ze dne 15. října 2008, T-345/05, EU:T:2008:440.

44 – Rozsudek ze dne 17. ledna 2013, T-346/11 a T-347/11, EU:T:2013:23.

45 – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2.

46 – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2.

47 – Rozsudek ze dne 16. prosince 1960, 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

48 – Rozsudek ze dne 15. října 2008, T-345/05, EU:T:2008:440.

49 – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2.

50 – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2.

78. Zprvce z ustálené judikatury vyplývá, že předběžné otázky ohledně platnosti se mohou týkat pouze právně závazných unijních aktů⁵¹. Komise předkládá dva argumenty, které jsou vzájemně neslučitelné. Na jedné straně tvrdí, že napadený akt *nevyvolává* právně závazné účinky, které přímo a bezprostředně zasahují do právního postavení dotčeného úředníka, takže tento nemá možnost využít čl. 90 odst. 2 služebního řádu. Na druhé straně tvrdí, že tentýž akt může být předmětem řízení o prohlášení neplatnosti na základě článku 267 SFEU, který předpokládá, že akt skutečně má právně závazné účinky, které by dotčený úředník mohl chtít napadnout.

79. Zadruhé, i kdyby bylo možné přehlížet vnitřní rozpornost tvrzení Komise, řízení o rozhodnutí o předběžné otázce by vždy neposkytovalo plnou nápravu věci, protože skutečnost, zda by žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla nebo vůbec mohla být podána, by se různila podle dotčeného vnitrostátního řízení⁵². Připomínám rovněž, že i když strana může podat návrh, aby vnitrostátní soud položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku na základě článku 267 SFEU, nemůže tomuto soudu uložit povinnost tak učinit.

80. Zatřetí, řízení o rozhodnutí o předběžné otázce má výlučně za cíl napomáhat vnitrostátním soudům v případech, kdy je potřeba závazného rozhodnutí o výkladu nebo platnosti unijního práva za účelem rozhodnutí sporů, které projednávají. Avšak v okamžiku, kdy nastanou účinky rozhodnutí o zbavení imunity (spočívající v umožnění zahájení trestního vyšetřování, které se týká dotčeného unijního úředníka), zdá se mi, že pravděpodobně se nebude jednat o řízení před vnitrostátním soudem, v jehož rámci by mohla být řádně položena předběžná otázka. Teprve v pozdější fázi, jestliže by tedy byla proti danému úředníkovi jako obviněnému podána obžaloba k trestnímu soudu, by dotčený úředník měl možnost navrhnout položení předběžné otázky Soudnímu dvoru pro posouzení platnosti rozhodnutí, které jej zbavilo imunity. Nemyslím si, že je nereálné se domnívat, že v této fázi může být postoj vnitrostátního soudce takový, že položení předběžné otázky již *nebude považovat za nutné* pro rozhodnutí v trestním řízení, jemuž předsedá.

81. Ze všech výše uvedených důvodů mám za to, že první důvod kasačního opravného prostředku Komise je neopodstatněný.

Druhý důvod kasačního opravného prostředku: nesprávný výklad čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny a nesprávný výklad a použití čl. 4 odst. 3 SEU

82. V rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku uplatněného podpůrně Komise tvrdí, že Tribunál nesprávně rozhodl, že Komise tím, že nevyvážila zájmy RQ oproti požadavku vnitrostátních orgánů zachovat důvěrnost jejich vyšetřování před rozhodnutím o částečném zbavení uvedeného úředníka imunity, nedodržela právo RQ být vyslechnut.

Napadený rozsudek

83. Relevantní pasáže v rozsudku Tribunálu uvádí následující:

„[...] obecně platí, že skutečnost, že dotyčná osoba není před zbavením imunity vyslechnuta, zaručuje důvěrnost vyšetřování.

51 – Rozsudek ze dne 22. října 1987, Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, body 14 a 16.

52 – Viz například stanovisko generálního advokáta F.G. Jacobse ve věci Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:197, body 61 až 65.

Je však namístě zdůraznit, že jestliže v náležitě odůvodněných případech vnitrostátní orgán brání tomu, aby byla dotčená osoba přesně a úplně informována o důvodech, které jsou základem žádosti o zbavení imunity, s poukazem na důvěrnost vyšetřování, Komise musí ve spolupráci s vnitrostátními orgány, v souladu se zásadou loajální spolupráce, zavést opatření umožňující skloubit jednak legitimní hlediska důvěrnosti vyšetřování a jednak nutnost zajistit v dostatečné míře dodržování základních práv dotčené osoby, jako je právo být vyslechnut [...]

Jelikož je Komise při přijímání aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení povinna dodržovat právo být vyslechnut, musí velmi pečlivě zohlednit způsob, jakým lze skloubit dodržování uvedeného práva dotčené osoby s legitimními hledisky, kterých se dovolávají vnitrostátními orgány. Právě toto vyvažování zájmů umožňuje zajistit současně ochranu práv přiznávaných unijním právním řádem úředníkům a ostatním zaměstnancům Unie, a tudíž zájmy Unie, v souladu s čl. 17 druhým pododstavcem protokolu č. 7, a účinný a hladký průběh vnitrostátních trestních řízení, při dodržování zásady loajální spolupráce⁵³.

Argumentace účastníků řízení

84. Komise tvrdí, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když uvedl, že je nezbytné provést posouzení vyváženosti za účelem zajištění přiměřenosti jakéhokoli rozhodnutí o zbavení úředníka imunity. Tribunál tedy nesprávně konstatoval, že Komise neprovedla vyvážení zájmů RQ v rámci takového posouzení. Požadovat po Komisi, aby provedla takové posouzení, by bylo porušením zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU. Obecná praxe Komise spočívá v dodržování vnitrostátních pravidel, která stanoví podmínku přísné důvěrnosti související s důvěrností vyšetřování, a tudíž ve zbavení dotčeného úředníka imunity, aniž byl nejprve vyslechnut.

85. RQ tvrdí, že druhý důvod kasačního opravného prostředku není přípustný, neboť Komise pouze opakuje argumenty, které již uplatnila v řízení v prvním stupni. RQ podpůrně tvrdí, že druhý důvod kasačního opravného prostředku by měl být zamítnut jako neopodstatněný.

Posouzení

86. Důvody pro zamítnutí námítky nepřípustnosti vznesené RQ, pokud jde o první důvod kasačního opravného prostředku, se uplatní rovněž i u druhého důvodu kasačního opravného prostředku⁵⁴. Dospěla jsem proto k závěru, že druhý důvod kasačního opravného prostředku Komise je přípustný.

87. Komise v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku zpochybňuje výklad Tribunálu uvedený v napadeném rozsudku, který se týká vztahu mezi právem být vyslechnut zakotveným v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny a zásadou loajální spolupráce v čl. 4 odst. 3 SEU. Začnu s čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny.

88. Vysvětlivka k článku 41⁵⁵ potvrzuje, že toto ustanovení „je založen[o] na skutečnosti, že Unie je právním společenstvím, jehož znaky byly vymezeny v judikatuře, která mimo jiné zakotvila řádnou správu jako obecnou právní zásadu“⁵⁶. Obecné zásady, jako jsou právo být vyslechnut a právo na obhajobu, tudíž podírají čl. 41 odst. 1 a 2.

53 – Viz body 65 až 67 napadeného rozsudku.

54 – Viz body 44 až 49 výše.

55 – Vysvětlivky k Listině jsou uvedeny ve Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

56 – Vysvětlivka cituje mimo jiné rozsudek ze dne 18. října 1989, Orkem v. Komise, 374/89, EU:C:1989:387 (pokud jde o právo být vyslechnut, viz bod 25 a citovaná judikatura). Pokud jde o obecný rozsah povinnosti zohledňovat zájmy úředníků a zásadu řádné správy, viz rozsudek ze dne 31. března 1992, Burban v. Parlament, C-255/90 P, EU:C:1992:153, bod 7 a citovaná judikatura.

89. Soudní dvůr již konstatoval, pokud jde o právo být vyslechnut, že dodržování práva na obhajobu je základní zásadou unijního práva. Uvedené právo je nyní zakotveno v člancích 47 a 48 Listiny, které zaručují dodržování práva na obhajobu, jakož i práva na spravedlivý proces v každém soudním řízení. Soudní dvůr vždy potvrzoval důležitost práva být vyslechnut a jeho velmi široký rozsah v unijním právu. Soudní dvůr má proto za to, že se toto právo musí uplatnit v *každém* řízení, které může vést k přijetí aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení dotčené osoby⁵⁷.

90. Článek 41 odst. 2 Listiny stanoví (demonstrativně) tři části práva na řádnou správu: a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout; b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství a c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Všechny tři výše uvedené části jsou zjevně propojeny. Jestliže rozhodnutí nepříznivě zasáhne do právního postavení osoby, musí být této osobě poskytnuta příležitost uplatnit své argumenty. Aby tak mohla učinit, potřebuje mít přístup k celému spisu, s výjimkou skutečností, u nichž lze *legitimně* požadovat důvěrnost nebo utajení. A správní orgány musí uvést důvody vedoucí k rozhodnutí, které poté přijme, takže osoba, jejíž právní postavení je rozhodnutím nepříznivě zasaženo, může posoudit přiměřenost odůvodnění správy a rozhodnout se, zda se bude domáhat soudního přezkumu uvedeného rozhodnutí příslušným soudem.

91. Právo být vyslechnut musí být dodrženo i v případě, že příslušná právní úprava takový požadavek výslovně nestanoví. Jak Soudní dvůr vysvětlil v jiné souvislosti, uvedené právo zaručuje každému možnost užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů. Ukládá také veřejné správě povinnost při pečlivém a nestranném zkoumání všech relevantních skutečností projednávaného případu a podrobném odůvodňování svého rozhodnutí věnovat náležitou pozornost připomínkám předloženým dotčenou osobou. Povinnost odůvodnit rozhodnutí dostatečně specifickým a konkrétním způsobem, aby dotčená osoba mohla pochopit důvody zamítnutí své žádosti, představuje důsledek zásady dodržování práva na obhajobu⁵⁸.

92. Komise vysvětlila, že její současná praxe je založena na předpokladu, že rozhodnutí o zbavení úředníka imunity nepředstavuje akt nepříznivě zasahující do jeho právního postavení. Postup přijímání takového rozhodnutí je podle všeho následující. Rozhodnutí je přijato členem Komise se souhlasem jejího předsedy. Kolegium komisařů nese odpovědnost za všechna taková rozhodnutí. V rámci tohoto postupu neexistuje žádné systematické ustanovení, které by umožňovalo dotčenému úředníkovi, aby byl vyslechnut před přijetím rozhodnutí, kterým bude zbaven imunity. Pokud se příslušné vnitrostátní orgány dovolávají důvěrnosti vyšetřování a požadují po Komisi, aby neinformovala dotčeného úředníka, že usilují o zbavení imunity, Komise této žádosti systematicky vyhoví. Není-li žádná taková žádost podána, Komise úředníka informuje o tom, že probíhá řízení o zbavení imunity, ale nevyslechne jej ohledně toho, zda by měla být jeho imunita zachována.

93. Pokud jde o první důvod kasačního opravného prostředku, dospěla jsem k názoru, že napadené rozhodnutí je opatřením, které nepříznivě zasahuje do právního postavení RQ. Z toho vyplývá, že mám za to, že předpoklad, na němž staví Komise svou praxi, je nesprávný.

94. Článek 41 odst. 1 Listiny přiznává „každému“ právo na to „aby jeho záležitosti byly orgány [...] Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě“. Stejně jako jakákoliv jiná osoba se tedy úředníci pracující pro unijní orgány mohou dovolávat práva na řádnou správu. Ve věci RQ toto základní právo nezbytně zahrnovalo právo být vyslechnut v souladu s čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny před tím, než Komise přijala napadené rozhodnutí. Mám proto za to, že Tribunál správně dospěl k závěru, že Komise byla povinna dodržet právo RQ na obhajobu.

57 – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, M. M., C-277/11, EU:C:2012:744, body 81 až 85 a citovaná judikatura.

58 – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, M. M., C-277/11, EU:C:2012:744, body 86 až 88 a citovaná judikatura.

95. Vyvážila Komise porušení základních práv RQ v souvislosti s žádostí o důvěrnost vyšetřování? Jinými slovy, provedla posouzení přiměřenosti, jak je vyžadováno čl. 52 odst. 1 Listiny?

96. Podle čl. 52 odst. 1 Listiny výkon takových práv, jako jsou práva v ní zakotvená, může být omezen, pokud jsou tato omezení stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a jsou, při dodržení zásady proporcionality, nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Evropská unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého⁵⁹.

97. Cílem veřejného nebo obecného zájmu je v projednávané věci trestní vyšetřování prováděné belgickými orgány. Tribunál konstatoval, že toto řízení je upraveno ve vnitrostátních právních předpisech⁶⁰. Jako takové spadá přímo do pravomoci vnitrostátních orgánů a zjevně mimo oblast působnosti Komise.

98. Omezení v projednávané věci spočívá v tom, že úředník byl zbaven práva být vyslechnut. V napadeném rozsudku Tribunál zkoumal, zda Komise provedla posouzení proporcionality v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny před tím, než zbavila RQ imunity. Tribunál dospěl k závěru, že Komise neposoudila dopad porušení základních práv RQ v souvislosti s jakýmkoliv výhodami, které mohly vyplynout z vyhovění žádosti vnitrostátních orgánů o důvěrnost vyšetřování.

99. Závěr Tribunálu byl zcela správný. Z toho, jak Komise sama popisuje svou praxi ohledně žádostí o zbavení imunity, jasně vyplývá, že uvedený orgán *systematicky* neposkytuje možnost provést výslech dotčeného úředníka před přijetím rozhodnutí o takové žádosti. Pokud se totiž vnitrostátní orgány dovolají důvěrnosti vyšetřování, dotčená osoba nemusí být ani informována o tom, že byla podána žádost (jako tomu bylo v projednávané věci).

100. Komise je podle svého názoru povinna posoudit pouze to, zda mohou být poškozeny zájmy Evropské unie. Nemusí proto zohledňovat zájmy úředníka. Logickým důsledkem je, že Komise neprovádí posouzení proporcionality v případech, jako je případ RQ.

101. Tento přístup je zjevně v rozporu s požadavky čl. 52 odst. 1 Listiny. Náležité posouzení proporcionality nezbytně vyžaduje posouzení protichůdných zájmů. V projednávaném případě jsou třemi hlavními protagonisty dotčený úředník, vnitrostátní orgány a Evropská unie, jejíž zájmy (především ty finanční) musí být chráněny. Výchozí bod Komise pro posouzení žádostí o zbavení úředníka imunity zcela přehlíží prvního z uvedených účastníků. Nicméně předpokladem provedení posouzení vyváženosti podle čl. 52 odst. 1 Listiny je skutečnost, že úředník má právo být vyslechnut. Posouzení vyváženosti podle čl. 52 odst. 1 se provádí za účelem posouzení, zda je požadované *omezení* uvedeného práva (vyplývající z návrhu na důvěrnost vyšetřování uplatněného vnitrostátními orgány) odůvodněné a přiměřené.

102. Uvedené posouzení zahrnuje výklad a použití unijního práva, konkrétně čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny a článku 17 druhého pododstavce protokolu č. 7, a jeho provedení je věcí dotčeného orgánu. Uvedený orgán nebude moci prokázat, že jeho rozhodnutí o zbavení imunity bylo přiměřené, jestliže takové posouzení nebylo provedeno.

103. Dospěla jsem proto k názoru, že současná praxe Komise, tak jak byla vysvětlena Soudnímu dvoru, nerespektuje důležitá procesní práva zaručená Listinou a je v rozporu s povinnostmi, které má tento orgán na základě čl. 51 odst. 1 Listiny, a to respektovat práva, dodržovat zásady a podporovat uplatňování práv zakotvených v této Listině.

59 – Viz stanovisko mého nedávno zesnulého a váženého přítele a kolegy, generálního advokáta Y. Bota ve věci ZZ, C-300/11, EU:C:2012:563, bod 65.

60 – Tribunál popisuje relevantní vnitrostátní právní rámec v bodech 61 a 62 napadeného rozsudku.

104. Komise tvrdí, že pokud by Soudní dvůr rovněž dospěl k tomuto závěru a potvrdil by napadený rozsudek, mělo by takové rozhodnutí pro unijní správu závažné důsledky. Komise by konkrétně musela změnit svou současnou ustálenou praxi, která spočívá ve zbavování imunity a dodržování vnitrostátních pravidel, jež stanoví podmínku přísné důvěrnosti vyšetřování.

105. Zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU stanoví, že se Unie a členské státy „navzájem respektují“ a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv. Členské státy „učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie“. Tato zásada tudíž zakládá vzájemné závazky mezi unijními orgány a členskými státy, jakož i mezi samotnými členskými státy.

106. Komise tvrdí, že pokud by měla povinnost posuzovat zájmy dotčeného členského státu ve vztahu k zájmům úředníka, byla by povinna nahradit vlastní posouzení vnitrostátního trestního řízení posouzením vnitrostátních orgánů, čímž by porušila čl. 4 odst. 3 SEU.

107. Toto tvrzení odmítám.

108. Zaprvé v bodech 66 a 67 napadeného rozsudku Tribunál uvádí, že Komise a vnitrostátní orgány by měly *spolupracovat* při hledání řešení, které respektuje práva úředníka zaručená čl. 41 odst. 1 a 2 písm. a) Listiny. Taková spolupráce nevyžaduje po Komisi, aby zasahovala do pravomoci vnitrostátních orgánů. Zadruhé, Komise je povinna dodržovat svůj závazek naplnit právo úředníka být vyslechnut. Zatřetí je Komise rovněž povinna posoudit zájmy Unie na základě článku 17 protokolu č. 7. Vnitrostátní orgány mají tedy vzájemný závazek na základě čl. 4 odst. 3 SEU spočívající v pomáhání Komisi při plnění úkolu posouzení jejich žádostí o zbavení imunity, a to takovým způsobem, který je v souladu s jejími závazky na základě unijního práva.

109. Jestliže vnitrostátní orgány brání tomu, aby byl dotčený úředník přesně a úplně informován, je v souladu se zásadou loajální spolupráce jejich povinností spolupracovat s Komisí, aby prokázaly, jak lze uzpůsobit legitimní zájmy o důvěrnost vyšetřování tak, aby byly skloubeny s povinností Komise respektovat procesní práva úředníka⁶¹.

110. Komise tvrdí, že řízení o zbavení imunity má původ v tvrzeném porušení vnitrostátních právních předpisů. Takové případy se tedy liší od případů, v nichž Komise zahájí správní řízení proti úředníkovi; právo úředníka na obhajobu není založeno takovým řízením.

111. S tímto tvrzením nemohu souhlasit.

112. Otázka, kterou se zabývá Soudní dvůr, zní, zda bylo dodrženo právo RQ na obhajobu, když Komise přijala napadené rozhodnutí, kterým jej zbavila imunity, jíž požíval na základě čl. 11 písm. a) protokolu č. 7. Výklad ustanovení uvedeného protokolu a služebního řádu, který stanoví právo na opravný prostředek vůči Komisi, jsou záležitostmi unijního práva. Původní trestní řízení je záležitostí vnitrostátního práva. Nicméně posledně uvedené vnitrostátní řízení není jako takové předmětem projednávané věci.

113. Komise konečně tvrdí, že provedení posouzení vyváženosti zmíněné Tribunálem v napadeném rozhodnutí by zahrnovalo podrobný dialog s vnitrostátními orgány a že by to zdrželo trestní řízení.

114. Vzhledem k tomu, že v tomto smyslu nebyly Soudnímu dvoru předloženy žádné důkazy, jedná se o pouhé nepodložené tvrzení. I pokud by byla pravda, že provedení požadovaného dialogu by si nezbytně vyžádalo určitý čas, administrativní potíže nejsou legitimním důvodem pro omezení základních práv zaručených Listinou.

61 – Obdobně viz rozsudek ze dne 4. června 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, bod 57 a citovaná judikatura.

115. Dospěla jsem proto k názoru, že druhý důvod kasačního opravného prostředku není opodstatněný.

Třetí důvod kasačního opravného prostředku: nesprávné právní posouzení spočívající v nesprávném popisu jednání Komise

116. V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku (který je rovněž uplatněn podpůrně) Komise v zásadě tvrdí, že Tribunál chybně dospěl k závěru, že nezohlednila dostatečně zájmy RQ při posuzování jeho případu. Zpochybňuje přitom úvahy Tribunálu uvedené v bodech 69 až 72 napadeného rozsudku.

Napadený rozsudek

117. Tribunál uvedl ve svém rozsudku čtyři klíčová stanoviska. Zaprvé konstatoval, že vnitrostátní soudní spis *neobsahoval* žádné skutečnosti, z nichž by vyplývalo, že Komise skutečně vyvažovala protichůdné zájmy. Zadruhé Tribunál konstatoval jako skutečnost, že Komise se nedotázala vnitrostátních orgánů, v čem by vyslechnutí RQ před přijetím jejího rozhodnutí mohlo představovat riziko pro zachování důvěrnosti vyšetřování, a v konečném důsledku pro řádný průběh trestního řízení. Zatřetí Tribunál uvedl, že neexistoval žádný důkaz o skutečném riziku, že by zachování důvěrnosti vyšetřování bylo či mohlo být ohroženo výsledkem RQ (například proto, že by uprchl nebo zničil důkazy, nebo proto, že by moment překvapení byl nezbytným prvkem tohoto konkrétního vyšetřování). Tribunál poznamenal, že určité informace týkající se vyšetřování byly mimoto již veřejně známé. Začtvrté Tribunál konstatoval, že skutečnost, že se Komise dotázala belgických orgánů, zda bylo možné vyslechnout RQ v souvislosti s jejich žádostí o zbavení imunity (což bylo potvrzeno korespondencí připojenou k žalobní odpovědi), nebyla dostačující pro závěr, že Komise skutečně správně vyvážila zájem RQ být vyslechnut vůči zachování důvěrnosti vyšetřování⁶².

Argumentace účastníků řízení

118. V první části třetího důvodu kasačního opravného prostředku Komise tvrdí, že Tribunál nemohl právem učinit na základě důkazů, které mu byly předloženy, závěr, že Komise neposoudila zájmy RQ před tím, než jej zbavila imunity. Ve druhé části tohoto důvodu Komise tvrdí, že RQ neprokázal, že pokud by byl vyslechnut, přijaté rozhodnutí by bylo jiné⁶³.

119. RQ tvrdí, že třetí důvod kasačního opravného prostředku (nebo alespoň první část tohoto důvodu) je zjevně nepřipustná, neboť Komise se ve skutečnosti snaží dosáhnout opětovného přezkumu skutkových okolností. Podpůrně tvrdí, že Komise nesprávně vykládá napadený rozsudek a že její třetí důvod kasačního opravného prostředku je neopodstatněný.

Posouzení

120. Mám za to, že třetí důvod kasačního opravného prostředku je přípustný.

62 – Body 69 až 72 napadeného rozsudku.

63 – V bodech 135 až 147 níže.

121. Komise v zásadě uvádí, že Tribunál se dopustil nesprávného právního posouzení, když kvalifikoval postup Komise při přijímání napadeného rozhodnutí jako pochybení spočívající v nepoměření žádosti belgických orgánů o důvěrnost vyšetřování a práva RQ být vyslechnut. Komise tvrdí, že belgickým orgánům zaslala několik dopisů, v nichž žádala o poskytnutí dalších podrobností ve vztahu k důvěrnosti vyšetřování, a že imunity byl úředník zbaven částečně pouze poté, co vnitrostátní orgány na tyto žádosti odpověděly. Tvrdí, že z právního hlediska je tento postup dostačující pro prokázání, že provedla požadované posouzení vyváženosti.

122. Komise se tudíž nesnaží zpochybnit skutková zjištění Tribunálu. Zpochybňuje naopak, zda mohl Tribunál právem učinit na základě uvedených skutkových okolností závěr, že Komise neprovedla posouzení vyváženosti. Tento aspekt je vskutku právní otázkou, která podléhá přezkumu Soudního dvora⁶⁴. Budu se tedy zabývat argumenty ve věci samé vznesenými ve vztahu k uvedenému důvodu kasačního opravného prostředku.

123. V bodě 5 napadeného rozsudku Tribunál poznamenává, že Komise požadovala od belgických orgánů poskytnutí podrobnějších informací před přijetím napadeného rozhodnutí. V bodě 10 tohoto rozsudku Tribunál odkazuje na bod 11 odůvodnění napadeného rozhodnutí, v němž Komise uvedla, že by mohla zbavit RQ imunity, pouze pokud by byla informována dostatečně jasně a přesně o důvodech, pro které belgické orgány podaly žádost o zbavení úředníka imunity, a poukázala na to, že v opačném případě by jakákoliv osoba, jíž se vyšetřování úřadu OLAF týká, mohla prostřednictvím uvedení zjevně neopodstatněných tvrzení proti jeho generálnímu řediteli ochromit fungování tohoto subjektu, což by bylo v rozporu se zájmy Unie. Tribunál poznamenává, že Komise dále konstatovala, že na základě obdržení dopisu ze dne 23. června 2015 získala velmi jasné a přesné údaje ukazující, že belgické orgány mohly mít rozumně za to – a v každém případě, aniž by jednaly svévolně nebo zneužívajícím způsobem –, že obvinění vznesená vůči RQ odůvodňují pokračovat v jeho vyšetřování⁶⁵.

124. Komise užitečně zahrнула do přílohy A.1 k jejímu kasačnímu opravnému prostředku dokumenty, které byly připojeny k její žalobní odpovědi předložené Tribunálu. Tyto dokumenty zahrnují dopis ze dne 19. prosince 2014 zasláný generálním tajemníkem Komise vyšetřujícímu soudci, v němž se generální tajemník domáhá poskytnutí dalších podrobností o vnitrostátním vyšetřování (dále jen „dopis ze dne 19. prosince 2014“). V bodě 2 (na straně 2) uvedeného dopisu generální tajemník uvedl, že s ohledem na zvláštní nezávislé postavení úřadu OLAF by Komise chtěla vyslechnout generálního ředitele úřadu OLAF (RQ) před přijetím rozhodnutí o tom, zda by měl být zbaven imunity, a to za tím účelem, aby mohla posoudit s plnou znalostí věci důsledky, které by takové zbavení imunity mohlo mít pro nezávislost a fungování úřadu OLAF, a tím pádem i pro zájmy Evropské unie. Komise poté požádala belgické orgány, aby upřesnily, zda je nutné zachovat důvěrnost jejich vyšetřování ve vztahu ke všem úředníkům dotčeným jejich šetřením a zda může být generální ředitel úřadu OLAF o vyšetřování informován.

125. Belgické orgány odpověděly dopisem ze dne 6. února 2015. V odpovědi na dotaz Komise ohledně toho, zda může být RQ informován o žádosti o zbavení imunity, která se jej týká, belgické orgány uvedly, že vzhledem k tomu, že skutkové okolnosti věci prokázaly, že proti němu může být vedeno trestní řízení, potřeba dodržet zásadu důvěrnosti vyšetřování brání tomu, aby bylo vyžadováno jeho stanovisko k uvedené žádosti o zbavení imunity. Mohu-li to posoudit, podle všeho se jedná o rámcovou standardní odpověď na otázku „můžeme sdělit podezřelému, že je vyšetřován?“ spíše než o konkrétní odpověď na (odlišnou) otázku „je nezbytné dodržet zásadu důvěrnosti vyšetřování za okolností projednávané věci?“.

64 – Rozsudek ze dne 16. června 2016, SKW Stahl-Metallurgie a SKW Stahl-Metallurgie Holding v. Komise, C-154/14 P, EU:C:2016:445, bod 37 a citovaná judikatura.

65 – Napadené rozhodnutí bylo předloženo Tribunálu jako příloha A.1 k žalobě RQ. Bod 4 odůvodnění uvedeného rozhodnutí uvádí, že Komise dopisem ze dne 3. března 2015 informovala vyšetřujícího soudce, že požaduje další podrobnosti ohledně obvinění vzneseným vůči RQ. Komise v tomto dopise uvedla, že po obdržení požadovaných informací přijme rozhodnutí, přičemž se zaměří na dosažení rovnováhy mezi povinností loajální spolupráce s belgickými orgány a potřebou chránit zájmy Evropské unie. Viz dále bod 128 níže.

126. Dalším dopisem ze dne 3. března 2015 zopakoval generální tajemník žádost Komise o další informace. Potvrdil také, že Komise „bude respektovat“ žádost belgických orgánů o zachování důvěrnosti vyšetřování (dále jen „dopis ze dne 3. března 2015“).

127. Tvrzení Tribunálu uvedená v bodech 69 až 72 napadeného rozsudku je třeba vykládat v kontextu tohoto úplnějšího popisu skutkových okolností a dokumentů v soudním spise Tribunálu.

128. Na základě uvedených skutečností mám za to, že Tribunál mohl právem dospět k závěru, že Komise se skutečně snažila získat od belgických orgánů vysvětlení povahy obvinění vznesených proti RQ, a to přinejmenším z důvodu jeho zvláštního postavení jako generálního ředitele úřadu OLAF v rozhodné době. Nicméně, a to je podstatné, takové šetření není totéž, jako usilovat o zaručení toho, aby bylo dodrženo právo RQ být vyslechnut. Komise se prováděním tohoto šetření nesnažila získat nezbytné informace, které by jí umožnily rozhodnout, jak *vyvážit dotčené protichůdné zájmy*. Tribunál proto – podle mého názoru správně – konstatoval, že provedením uvedeného šetření se Komise nesnažila zjistit, zda bude s rozhodnutím o tom neinformovat RQ o obviněních vznesených vůči němu a umožnit mu podat vyjádření před přijetím rozhodnutí o zbavení jej imunity spojeno riziko (nepříznivého dopadu na základní práva RQ), nebo naopak riziko pro provedení šetření belgických orgánů, pokud by RQ byl informován a bylo mu dovoleno podat vyjádření⁶⁶. Místo toho Komise v dopise ze dne 3. března 2015 pouze potvrdila, že *bude respektovat* standardní žádost belgických orgánů o zachování důvěrnosti vyšetřování. Zbývající část ověřovacího procesu se týkala výhradně toho, zda mohly mít belgické orgány rozumně za to, že obvinění vznesená vůči RQ odůvodňují pokračovat v jeho vyšetřování.

129. Jádrem rozhodnutí Tribunálu je pochybení Komise spočívající v neposouzení uvedených možných rizik a nepoměření zájmu na důvěrnosti vyšetřování a protichůdného základního práva RQ být vyslechnut.

130. Tribunál správně připustil (v bodě 71 napadeného rozsudku), že v určitých případech bude zcela správně nesdělít informaci o žádosti o zbavení imunity osobě, jíž se týká, před vydáním rozhodnutí o takové žádosti. Bude tomu tak v případě, kdy existuje skutečné riziko, že tato osoba může bránit průběhu vnitrostátního řízení tak, že uprchne nebo zničí důkazy, nebo je-li pro vyšetřování nezbytný prvek překvapení. Žádné skutečnosti uvedené v soudním spise předloženém Soudnímu dvoru však nesvědčí o tom, že by belgické orgány uplatnily v projednávané věci takové argumenty.

131. Tribunál rovněž poznamenal, že určité informace týkající se probíhajícího vyšetřování byly již veřejně známé. S výše uvedeným mohu jen souhlasit. Z popisu skutkového základu sporu uvedeného v bodech 1 až 6 napadeného rozsudku je zcela jasné, že skandál panující okolo dřívějšího člena Komise Johna Dalliho (který byl výchozím bodem pro řetěz událostí, které vedly k případu RQ) byl již předmětem dychtivé pozornosti tisku.

132. Tribunál konečně uvedl (v bodě 72 napadeného rozsudku), že skutečnost, že se Komise dotázala belgických orgánů, zda by mohly vyslechnout žalobce ohledně žádostí o zbavení imunity (což bylo potvrzeno korespondencí připojenou k žalobní odpovědi Komise) nepostačuje pro konstatování, že Komise poté přistoupila k vyvážení zájmu RQ na uplatnění jeho práva být vyslechnut vůči žádosti belgických orgánů o zachování důvěrnosti vyšetřování. Souhlasím opět s posouzením Tribunálu a s logikou, z níž vychází. Šetření toho, zda mohla Komise získat vyjádření RQ jako součást procesu přijímání rozhodnutí (v dopise ze dne 19. prosince 2014), následované potvrzením, že Komise bude respektovat žádost belgických orgánů o zachování důvěrnosti vyšetřování (v dopise ze dne 3. března 2015), společně *nevedou* k posouzení toho, zda by v projednávané věci měla převážet důvěrnost vyšetřování a mohla tak přebít základní právo RQ být vyslechnut. Vráťím se k tomuto bodu níže⁶⁷.

66 – Body 69 a 70 napadeného rozsudku.

67 – Viz bod 145 níže.

133. Tribunál dospěl k závěru (v bodě 74 napadeného rozsudku), že Komise neprovedením posouzení vyváženosti porušila požadavek proporcionality v čl. 52 odst. 1 Listiny, neboť překročila meze toho, co bylo nezbytné pro dosažení cíle zachovat důvěrnost vyšetřování, a nerespektovala podstatu práva být vyslechnut v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny. S tímto souhlasím.

134. Dospěla jsem proto k závěru, že první část třetího důvodu kasačního opravného prostředku není opodstatněná.

135. Druhá část třetího důvodu kasačního opravného prostředku vyvolává mnohem složitější otázky. Je úředník dovolávající se práva být vyslechnut povinen prokázat, že rozhodnutí o zbavení imunity by bylo odlišné, kdyby měl možnost uplatnit toto právo?

136. Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když konstatoval (v bodě 76 napadeného rozsudku), že nelze vyloučit, že obsah napadeného rozhodnutí by byl odlišný, „kdyby Komise umožnila [RQ] účinně vyjádřit stanovisko, pokud jde o zbavení imunity spočívající ve vynětí z pravomoci soudů, a zejména, jak uvádí [RQ] ve svých písemnostech, jeho stanovisko k zájmu Unie a k ochraně jeho potřebné nezávislosti jako úředníka ve funkci generálního ředitele úřadu OLAF“.

137. Soudní dvůr konstantně uvádí, že dodržování práva na obhajobu má klíčový význam v řízeních, která vedou k přijetí aktu, jenž má pro dotčenou osobu nepříznivé důsledky⁶⁸. Nelze uvedené osobě ukládat, aby prokázala, že by rozhodnutí Komise mělo jiný obsah, ale pouze to, že taková hypotéza není zcela vyloučena, pokud by si osoba byla mohla lépe zajistit obhajobu a nebylo by došlo k procesní vadě⁶⁹.

138. Novější rozhodnutí Soudního dvora ve velmi odlišném kontextu však uvádí, že porušení práva na obhajobu, konkrétně práva být vyslechnut, vede ke zrušení napadeného aktu, pouze pokud by řízení v případě neexistence takové vady vedlo k jinému výsledku⁷⁰. Věc Ramiho Makhloufa se týkala přijetí omezujících opatření uložených vůči němu. Na základě podaného kasačního opravného prostředku Soudní dvůr konstatoval, že v řízení v prvním stupni R. Makhlouf neuvedl, které argumenty by předložil Radě, aby zpochybnil relevanci či důkazní hodnotu dokumentů, které mu Rada poskytla. Odmítl tedy jeho námitku, že nebyl vyzván k podání svého vyjádření k uvedeným dokumentům.

139. Zprvé, uvedená věc se zjevně liší od projednávané věci, neboť v uvedené věci byl R. Makhlouf informován o řízení vedeném proti němu a byl mu umožněn přístup k dokumentům, které Rada zohlednila při rozhodování o přijetí omezujících opatření vůči němu. V žádném stupni řízení však nevyšlo najevo žádné skutkové zjištění, že by R. Makhlouf uplatnil své právo na obhajobu napadením uvedených dokumentů. Naproti tomu RQ nebyl informován o žádosti o zbavení jej imunity před tím, než bylo rozhodnutí o uvedené žádosti přijato⁷¹. Neměl proto žádnou příležitost vyjádřit své stanovisko v rámci správního řízení vedoucího k uvedenému rozhodnutí, a to ani v postavení úředníka ani generálního ředitele úřadu OLAF⁷².

68 – Rozsudek ze dne 27. června 1991, Al-Jubail Fertilizer v. Rada, C-49/88, EU:C:1991:276, bod 15. Viz také rozsudek ze dne 1. října 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, bod 93 a citovaná judikatura.

69 – Rozsudek ze dne 1. října 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, bod 94 a citovaná judikatura.

70 – Rozsudek ze dne 14. června 2018, Makhlouf v. Rada, C-458/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:441, bod 42 a citovaná judikatura, viz také bod 43. Uvedený rozsudek byl přijat tříčlenným senátem, aniž bylo předneseno stanovisko generálního advokáta, a senát jej nepovažoval za dostatečně důležitý pro zajištění úplného překladu a zveřejnění.

71 – Viz body 124 až 126 výše.

72 – Připomínám, že RQ v rámci svého postavení generálního ředitele úřadu OLAF podal žalobu proti Komisi podle čl. 17 odst. 3 nařízení č. 883/2013: věc T-251/16 (viz poznámku pod čarou č. 17 výše).

140. Zadruhé v bodě 52 ve věci *Makhlouf v. Rada*⁷³ Soudní dvůr cituje standardní kritérium stanovené v jeho ustálené judikatuře, které jsem uvedla v bodě 137 výše⁷⁴. Soudní dvůr poté za konkrétních okolností věci pokračoval ve výkladu práva být vyslechnut velmi restriktivním způsobem. Nedomnívám se, že s ohledem na velmi odlišné okolnosti projednávané věci je tento mnohem restriktivnější výklad a použití vhodné.

141. Co by měl být úředník, jako je RQ, povinen prokázat za účelem dosažení rozhodnutí o tom, že porušení jeho práva na obhajobu má za následek zrušení aktu, který nepříznivě zasáhl do jeho právního postavení?

142. Zdá se mi, že by nebylo vhodné, kdyby byl Soudní dvůr příliš formalistický. Relevantní skutečnosti se budou podle mého názoru nezbytně lišit v závislosti na konkrétních okolnostech jednotlivého případu.

143. Bod 76 napadeného rozsudku může být podle mého názoru vykládán dvěma způsoby. Na jedné straně lze tento bod vykládat tak, že bylo nezbytné zohlednit názor RQ na zájmy Evropské unie a zachování jeho nezbytné nezávislosti jako úředníka působícího jako generální ředitel úřadu OLAF, a to před přijetím napadeného rozhodnutí. Na druhé straně je možné vykládat stanovisko Tribunálu v tom smyslu, že „není zcela vyloučena [taková hypotéza]“, že pokud by byla RQ dána příležitost být vyslechnut, Komise mohla mít příležitost získat jeho názor na důsledky jakéhokoliv rozhodnutí o zbavení imunity pro hladký chod úřadu OLAF. Takové informace mohly být součástí vyjádření učiněných RQ spontánně nebo mohly být připravené jako odpověď na otázky, které mohla sama Komise položit RQ v průběhu správního řízení.

144. Ve svých písemných vyjádřeních RQ správně poukazuje na skutečnost, že jako úředník působící jako generální ředitel úřadu OLAF měl na věc svůj názor, který chtěl přednést, a to ohledně zájmů Evropské unie a zachování nezávislosti nezbytné pro osobu vykonávající tuto zvláštní funkci. Považuji za poměrně samozřejmé, že „není zcela vyloučena [taková hypotéza]“, že jeho vyjádření (zajisté zasvěcená vzhledem k jeho zkušenostem v současném postavení generálního ředitele úřadu OLAF) *mohla* mít vliv na rozhodnutí, které bylo nakonec přijato ohledně zbavení imunity. Opačný postoj vyžaduje domněnku, že by osoby odpovědné za rozhodnutí v Komisi jednoduše odmítly vyslyšet všechny argumenty, které by RQ předložil.

145. Zdráhám se přijmout takovou pejorativní domněnku o rozhodovacím procesu Komise. Naštěstí není nutné k tomuto v projednávané věci přistoupit. Dopis ze dne 19. prosince 2014 objasnil belgickým orgánům, že *Komise chtěla vyslechnout RQ* nikoliv za účelem dodržení jeho základního práva být vyslechnut, ale protože Komise chtěla být schopna „posoudit s plnou znalostí věci důsledky, které by takové zbavení imunity mohlo mít na nezávislost a fungování úřadu OLAF, a tím pádem i na zájmy Evropské unie“⁷⁵. Tribunálu byl tudíž předložen jasný důkaz o tom, že *sama Komise měla za to*, že by názory RQ byly relevantní a důležité pro přijetí odpovídajícího rozhodnutí o zbavení imunity. Na tomto základě se mi logicky zdá být nemožné dospět k jinému závěru, než že dodržení práva RQ být vyslechnut mohlo mít velmi věrohodně dopad na výsledek správního řízení, a tudíž i na rozhodnutí, které bylo nakonec přijato ohledně zbavení imunity. Nevyplývá z toho však, že by dotčená osoba musela prokázat, že by předmětné rozhodnutí bylo odlišné, pokud by její právo být vyslechnut bylo dodrženo.

73 – Rozsudek ze dne 14. června 2018, C-458/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:441.

74 – Citovaným pramenem je rozsudek ze dne 3. června 2014, *Kamino International Logistics a Datema Hellmann Worldwide Logistics*, C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:2041, který odkazuje na rozsudek ze dne 1. října 2009, *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. Rada*, C-141/08 P, EU:C:2009:598, bod 94 a citovaná judikatura.

75 – Dopis zmíněný v bodě 124 výše.

146. Obecně platí, že základní zásada, z níž vychází právo na obhajobu a konkrétně právo být vyslechnut, je potřeba zaručit spravedlnost procesu. Byla dotčená osoba zbavena možnosti uvést relevantní informace před přijetím rozhodnutí, které nepříznivě zasáhlo do jejího právního postavení? Zdá se mi, že zásadní kritéria jsou tato: i) byla by informace, kterou chtěla uvést, relevantní a ii) změnilo by se její právní postavení v její neprospěch, pokud by byl akt přijat? Nedomnívám se, že by osoba byla povinna prokázat více než toto. Poznamenávám rovněž, že právo být vyslechnut úzce souvisí s povinností správních orgánů odůvodnit svá rozhodnutí zakotvenou v čl. 41 odst. 2 písm. c) Listiny. Jestliže správní orgán nevezme plně v úvahu všechny skutečnosti relevantní pro rozhodnutí, jenž se chystá přijmout, pravděpodobně tuto povinnost nesplní.

147. Mám proto za to, že druhá část třetího důvodu kasačního opravného prostředku není důvodná a že v důsledku toho je třetí důvod kasačního opravného prostředku neopodstatněný.

K nákladům řízení

148. V souladu s čl. 138 odst. 1 a čl. 140 odst. 1 jednacího řádu by Komisi jako účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, měla být uložena náhrada nákladů řízení.

Závěry

149. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.