



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

22 април 2015 година *

„Защита на финансовите интереси на Съюза — Система за ранно предупреждение (СРП), позволяваща да се определи степента на риска, свързан с изпълнителите на обществените поръчки — Разследване на OLAF относно изпълнението на обществена поръчка във връзка с проект за модернизиране на институциите в Сирия — Решения за задействане на предупреждения W1a и W1b — Правно основание — Основни права — Задължение за мотивиране“

По дело T-320/09

Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion, установено в Атина (Гърция), за което се явява V. Christianos, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват D. Triantafyllou и F. Dintilhac, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за отмяна на решенията на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), с които е поискана регистрацията на жалбоподателя в системата за ранно предупреждение (СРП), както и на решенията на Комисията за задействане на предупреждение W1a, а впоследствие и на предупреждение W1b,

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: М. Кънчева, изпълняваща функцията на председател, С. Wetter (докладчик) и E. Vieiliūnas, съдии,

секретар: S. Spyropoulos, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 26 септември 2014 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: гръцки.

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

- 1 Жалбоподателят Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion е гръцко дружество, което предоставя консултантски услуги във връзка с управлението на предприятия. Като член на три консорциума то участва от 2006 г. в три проекта в Сирия, финансирани от Комисията. От 16 октомври 2007 г. спрямо него е проведено по-специално разследване от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) по повод на съмнения за нередности при изпълнение на посочените три проекта.
- 2 След процедура по възлагане на обществена поръчка, проведена в рамките на седмата рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие, с писмо от 18 април 2008 г., жалбоподателят е поканен от Комисията да започне преговори за определяне на окончателните условия на споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ във връзка с предложението му да поеме ролята на координатор в консорциум относно проекта „Advancing knowledge — intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“. В писмото на Комисията се съобщава, че евентуалната безвъзмездна помощ от Европейската общност няма да може да надвишава сумата от 3 300 000 EUR и че преговорите трябва да приключат преди 30 юни 2008 г.
- 3 При провеждане на споменатото по-горе в точка 1 разследване OLAF иска два пъти регистрацията на жалбоподателя в Системата за ранно предупреждение (наричана по-нататък „СРП“), въведена с Решение 2008/969/ЕО, Евратом на Комисията от 16 декември 2008 година относно СРП за ползване от разпоредителите с бюджетни средства на Комисията и на изпълнителните агенции (ОВ L 344, стр. 125). На 26 февруари 2009 г. тя иска задействане на предупреждение W1a, а на 19 май 2009 г. — на предупреждение W1b, като двете регистрации са осъществени съответно на 10 март и на 25 май 2009 г. (наричани по-нататък заедно „обжалваните актове“).
- 4 На 27 февруари 2009 г. Комисията изпраща на жалбоподателя споразумението за договорената безвъзмездна помощ (наричано по-нататък „споразумението“), за да бъде подписано от него и от останалите членове на консорциума, в който той участва. На 11 март 2009 г. жалбоподателят връща подписаното споразумение на Комисията, за да го подпише и тя.
- 5 На 4 юни 2009 г. с изпратено по електронната поща писмо Комисията уведомява жалбоподателя, че процедурата по подписване на споразумението е спряна до изпълнението на допълнително условие, а именно до откриване от жалбоподателя на блокирана банкова сметка, чрез която той ще се разпорежда единствено с полагащата му се част от аванса по споразумението, докато останалата част от аванса ще бъде преведена от банката направо на другите членове на консорциума. В изпратеното по електронната поща писмо се съобщава, че поставянето на това ново условие се дължи на неочаквано събитие, а именно регистрацията на жалбоподателя в СРП, съответно чрез задействането на предупреждение W1a, а впоследствие — на предупреждение W1b.
- 6 След като банката на жалбоподателя се договори с него да поеме задължение да прехвърли на всеки член от консорциума полагащата му се част от аванса, който трябва да бъде внесен от Комисията, веднага след получаването му, Комисията подписва споразумението на 3 юли 2009 г.

Производство и искания на страните

- 7 На 14 август 2009 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 8 С отделен акт, постъпил в секретариата на Общия съд на 9 ноември 2009 г., Комисията повдига възражение за недопустимост съгласно член 114, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд.
- 9 С определение от 13 април 2011 г., Planet/Комисия (T-320/09, Сб., EU:T:2011:172) Общият съд (шести състав) отхвърля възражението за недопустимост.
- 10 В рамките на процесуално-организационни действия на 19 април 2011 г. Общият съд приканва Комисията да изрази становището си по правното основание на нейната компетентност по-специално да приема мерките, предвидени в Решение 2008/969. Тя изпълнява искането в определения срок. Становището на жалбоподателя постъпва в секретариата на Общия съд на 28 юни 2011 г.
- 11 Писмената защита е подадена в секретариата на Общия съд на 27 май 2011 г.
- 12 С определение на председателя на шести състав на Общия съд от 12 юли 2011 г. по искане на Комисията производството по настоящото дело е спряно до произнасянето на Съда със съдебен акт, който слага край на производството по дело C-314/11 P, образувано по жалба на Комисията срещу определение Planet/Комисия, точка 9 по-горе (EU:T:2011:172).
- 13 С решение от 19 декември 2012 г., Комисия/Planet (C-314/11 P, Сб., EU:C:2012:823) е отхвърлена жалбата срещу определение Planet/Комисия, точка 9 по-горе (EU:T:2011:172). Вследствие на това е възобновено производството пред Общия съд.
- 14 На 19 февруари 2013 г. Комисията подава искане за прекратяване поради липса основание за произнасяне по същество, тъй като по искане на OLAF компетентните служби на Комисията са премахнали отнасящото се до жалбоподателя предупреждение, така че е отпаднал предметът на жалбата.
- 15 Писмената реплика е подадена в секретариата на Общия съд на 20 февруари 2013 г.
- 16 С определение от 18 юли 2013 г. Общият съд (шести състав) постановява, че с решението по същество ще се произнесе и по искането за прекратяване поради липса основание за произнасяне по същество.
- 17 С писмо от 22 юли 2013 г. Комисията се отказва от подаването на писмена дуплика и вместо последната представя съобщение от един от своите членове относно някои временни мерки за прилагането на СРП. Според Комисията в този документ са разгледани временни мерки, приети за съобразяване с решение Комисия/Planet, точка 13 по-горе (EU:C:2012:823), докато Решение 2008/969 бъде „окончателно изменено“.
- 18 След частичното обновяване на състава на Общия съд съдията докладчик е включен в осми състав, на който вследствие на това е разпределено настоящото дело.
- 19 Тъй като председателят на състава е възпрепятстван да заседава, по реда на член 6 от Процедурния правилник председателят на Общия съд определя съдия, който да го замести, и съгласно член 32, параграф 3 от посочения правилник определя втори съдия за попълване на състава.

- 20 На 29 януари 2014 г. жалбоподателят отправя искане за извършването на процесуално-организационни действия на основание член 64 от Процедурния правилник, за да се даде срок на Комисията да представи новото решение относно СРП за публикуване в *Официален вестник на Европейския съюз*.
- 21 Въз основа на доклад на съдията докладчик Общият съд (осми състав) решава да започне устната фаза на производството.
- 22 Устните състезания и отговорите на жалбоподателя и на Комисията на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 26 септември 2014 г.
- 23 Жалбоподателят моли Общия съд:
- да отмени обжалваните актове,
 - да отхвърли искането за прекратяване поради липса основание за произнасяне по същество,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 24 Комисията моли Общия съд:
- да обяви, че е отпаднало основанието за произнасяне по жалбата по същество,
 - да отхвърли жалбата като неоснователна,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

По искането за прекратяване поради липса основание за произнасяне по същество

- 25 Комисията твърди, че вследствие на решение на Съда Комисия/Planet, точка 13 по-горе (EU:C:2012:823) компетентните служби на Комисията са премахнали по искане на OLAF отнасящото се до жалбоподателя предупреждение. Предвид обстоятелството, че спрямо жалбоподателя вече не се прилагат предупреждения за ползвателите на СРП, поради което спрямо него не се прилагат и оспорените предупреждения, Комисията смята, че е отпаднал предметът на жалбата.
- 26 Жалбоподателят оспорва твърдението, че е отпаднал предметът на жалбата. В това отношение той поддържа, на първо място, че все още се поставя въпросът за правното основание за компетентността на Комисията да приема мерките, предвидени в Решение 2008/969, и този въпрос продължава да бъде предмет на спора, тъй като не му е даден отговор с решение Комисия/Planet, точка 13 по-горе (EU:C:2012:823). На второ място, жалбоподателят твърди, че макар Комисията да е заличила регистрацията в СРП (с действие *ex nunc*), той продължава да има правен интерес от констатацията, че поради липсата на правно основание, и следователно на компетентност на Комисията, регистрацията е недействителна *ab initio* (*ex tunc*), а именно от датата на предупреждението. Всъщност не е изключена възможността Комисията да „преразгледа становището си“ след прекратяването поради липса основание за произнасяне по същество и отново да извърши регистрация въз основа на същите мотиви.

- 27 Следва да се напомни, че правният интерес на жалбоподателя трябва да съществува с оглед на предмета на жалбата към момента на подаването ѝ, тъй като в противен случай същата би била недопустима. Този предмет на спора, както и правният интерес трябва да продължават да съществуват до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала. В случай обаче че правният интерес на жалбоподателя отпадне в хода на производството, решението на Общия съд по съществото на спора няма да му донесе никаква полза (решения от 7 юни 2007 г., *Wunenburger/Комисия*, C-362/05 P, Сб., EU:C:2007:322, т. 42 и 43 и от 10 април 2013 г., *GRP Security/Сметна палата*, T-87/11, EU:T:2013:161, т. 45).
- 28 От практиката на Съда обаче е видно, че жалбоподателят може да запази правния си интерес да иска отмяна на акт на институция на Европейския съюз, за да позволи да се избегне възпроизвеждането в бъдеще на твърдяната незаконосъобразност, опорочаваща същия (вж. решение *Wunenburger/Комисия*, точка 27 по-горе, EU:C:2007:322, т. 50 и цитираната съдебна практика). Освен това жалбоподателят може да запази правния си интерес да иска отмяна на акт, който го засяга пряко, за да може съдът на Съюза да установи, че спрямо него е допусната незаконосъобразност, така че подобна констатация да може да послужи като основа на евентуален иск за обезщетение, с който се цели настъпилите в резултат от обжалвания акт вреди да бъдат поправени по подходящ начин (вж. решение *GRP Security/Сметна палата*, точка 27 по-горе, EU:T:2013:161, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 29 С оглед на тази съдебна практика трябва да се разгледа въпросът дали производството пред Общия съд може да донесе конкретна полза на жалбоподателя.
- 30 Следва да се отбележи, че отмяната на акт на институция на Съюза с последващ акт не представлява признание за незаконосъобразността на отменения акт и има действие *ex nunc*, за разлика от съдебната отмяна, по силата на която отмененият акт се заличава с обратна сила от правния ред и се счита, че никога не е съществувал (вж. в този смисъл решение от 6 юни 2013 г., *Ayadi/Комисия*, C-183/12 P, EU:C:2013:369, т. 66). Следователно, ако липсва компетентност на Комисията или ако жалбата следва да бъде уважена по други мотиви, регистрацията на жалбоподателя в случая ще бъде недействителна *ab initio*.
- 31 В случая следва да се предотврати опасността да не бъде упражняван съдебен контрол по отношение на приетите от институциите актове, които пораждат ограничено във времето правно действие и спират да пораждат действие след подаването на жалба за отмяна, но преди Общият съд да е могъл да се произнесе със съответно решение, тъй като подобно положение е несъвместимо с духа на член 263 ДФЕС (решение от 18 март 2009 г., *Shanghai Excell M&E Enterprise* и *Shanghai Adeptech Precision/Съвет*, T-299/05, Сб., EU:T:2009:72, т. 56 и 57).
- 32 Освен това, макар да е била заличена регистрацията на жалбоподателя в СРП (с действие *ex nunc*), от изложената по-горе съдебна практика е видно, че е налице правен интерес по-специално поради обстоятелството, че тъй като регистрацията на жалбоподателя би могла да накърни доброто му име, същото може да бъде възстановено единствено със съдебна отмяна, която да послужи като основа на евентуален иск за обезщетение. По тези съображения искането за прекратяване поради липса основание за произнасяне по същество следва да бъде отхвърлено.

По компетентността на Комисията да приеме разглежданите мерки

- 33 В подкрепа на жалбата жалбоподателят изтъква две основания, изведени, първото, от нарушение на съществени процесуални изисквания, предвидени в Решение 2008/969, и второто, от нарушение на общи принципи и на основни права, предвидени в правото на Съюза, по-специално на принципа на добра администрация, на правото на изслушване, на правото на защита и на задължението за мотивиране.
- 34 В определение Planet/Комисия, точка 9 по-горе (EU:T:2011:172) Общият съд установява, че Решение 2008/969, на което се основават обжалваните актове, не препраща към нито една разпоредба от първичното или вторичното право, която да възлага изрично на Комисията компетентността да създава, да привежда в действие и да управлява база данни относно юридически или физически лица, за които има подозрения, че представляват опасност за финансовите интереси на Съюза.
- 35 От друга страна, съгласно установената съдебна практика липсата на компетентност на институцията, приела обжалвания акт, е абсолютно основание за отмяна, което трябва да бъде разгледано служебно от съда на Съюза, дори никоя от страните да не е направила такова искане (вж. в този смисъл решения от 17 декември 1959 г., *Société des fonderies de Pont-à-Mousson*/Върховен орган, 14/59, Rec, EU:C:1959:31, стр. 473, от 10 май 1960 г., *Германия/Върховен орган*, 19/58, Rec, EU:C:1960:19, стр. 488 и от 13 юли 2000 г., *Salzgitter/Комисия*, C-210/98 P, Rec, EU:C:2000:397, т. 56). Относно липсата на компетентност на институцията, приела акта, въз основа на който е приет обжалваният акт, следва да се отбележи, че макар съдът на Съюза да не е длъжен да разгледа служебно този въпрос, възможно е да се наложи да направи това. Такъв може да бъде случаят с оглед на материалите, приложени към преписката, или когато става въпрос за очевиден порок, иначе казано, когато съдът на Съюза може без затруднение да го открие и идентифицира като такъв (вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело *Common Market Fertilizers/Комисия*, C-443/05 P, Сб., EU:C:2007:127, т. 104).
- 36 В случая, предвид хода на производството и приложените към преписката материали и с оглед на извода, направен в точка 40 от определение Planet/Комисия, точка 9 по-горе (EU:T:2011:172), се поставя въпросът за наличието на правно основание, с което се възлага компетентност на Комисията да приема мерките, предвидени в Решение 2008/969.
- 37 При това положение преди двете основания следва да се разгледа въпросът за компетентността на Комисията да приеме Решение 2008/969 и вследствие на това да приеме обжалваните актове.
- 38 В това отношение, като се позовава на член 27 от изменения Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198, наричан по-нататък „Финансовият регламент“), Комисията поддържа, че посоченото решение е прието в рамките на принципа на добро финансово управление и за неговите цели. Според Комисията в качеството си на първоначална и единствена разпоредителна институция, в съответствие с член 51 и член 59, параграф 2 от Финансовия регламент тя делегира на своите служби и в техните рамки правомощия с оглед на изпълнението на бюджета от разпоредители с бюджетни средства, на които са делегирани първично или вторично правомощия, като делегирането е уредено от условията, предвидени в приложимите вътрешни правилници. Комисията отбелязва и че в това си качество посоченото решение се основава на първичното правомощие, което притежава всяка институция и всеки институционален орган, да урежда самостоятелно вътрешната организация на своите служби.

- 39 Жалбоподателят оспорва доводите на Комисията. На Комисията не била призната никаква компетентност, нито по силата на първичното, нито по силата на вторичното право, да създава, да привежда в действие и да управлява база данни относно правни субекти само по съображението, че за тях има подозрения, че представляват опасност за финансовите интереси на Съюза. Принципът на добро финансово управление по член 27 от Финансовия регламент представлявал цел и не можел да съставлява правното основание за извършваните в СРП регистрации.
- 40 Следва да се посочи, че бюджетната отговорност на Комисията се основава на член 274 ЕО. Съгласно този член Комисията изпълнява бюджета в съответствие с разпоредбите на регламентите, приети по силата на член 279 ЕО, на своя собствена отговорност и в рамките на заделените бюджетни средства, съгласно принципа на добро финансово управление.
- 41 Финансовият регламент уточнява принципите и основните правила, уреждащи бюджета на Съюза, по-специално принципа на добро финансово управление. Той определя и правилата за възлагането на обществени поръчки, включително основанията за отстраняване на кандидат или оферент, и за създаването на централна база данни, в която се съдържат уточнения за посочените лица.
- 42 В член 93, параграф 1 от Финансовия регламент са посочени по-специално отстраняването от участие в процедура по възлагане на обществена поръчка в случай на обявяване в несъстоятелност, ликвидация, осъждане с влязла в сила присъда за престъпление по служба или за измама или корупция, или в случай на неплащане на вноски за социално осигуряване или на данъци. Член 94 от посочения регламент се отнася до невъзлагането на обществена поръчка при положение на конфликт на интереси, при представяне на документи с невярно съдържание в процедурата по възлагане на обществената поръчка и при отстраняването от участие по член 93, параграф 1 от Финансовия регламент. В член 96 от Финансовия регламент са предвидени административни или финансови санкции, които възложителят може да налага на кандидати или оференти в случай на представяне на документи с невярно съдържание по член 94 от този регламент или на съдоговорители, които са били обявени в тежко нарушение поради неизпълнение на техните договорни задължения по обществени поръчки, финансирани от бюджета.
- 43 Текстът на член 95, параграф 1 от Финансовия регламент е следният:
- „1. Централната база данни се създава и управлява от Комисията в съответствие с правилата на Общността за защита на лични данни. Базата данни съдържа подробна информация за кандидатите и оферентите, които са в едно положенията за отстраняване от участие, посочени в членове 93 и 94 и в член 96, параграф 1, буква б) и параграф 2, буква а). Тя е обща за институциите, изпълнителните агенции и структурите, посочени в член 185“.
- 44 Централната база данни за отстраняванията, за която става въпрос в член 95 от Финансовия регламент, е въведена с Регламент (ЕО, Евратом) № 1302/2008 на Комисията от 17 декември 2008 година относно централната база данни за отстраняванията (ОВ L 344, стр. 12). Обслужването на тази база данни се осигурява от счетоводителя на Комисията или от подчинените му служители (член 4 от Регламент № 1302/2008). Регламентът предвижда и органа, начина и условията за разрешаване на достъпа до съдържанието на базата данни за отстраняванията (член 5 от Регламент № 1302/2008).
- 45 За борба с измамата и всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Европейските общности, на 16 декември 2008 г. Комисията приема и Решение 2008/969 относно СРП. Това решение заменя Решение С(2004) 193/3 на Комисията относно СРП.

- 46 Съгласно съображение 4 от Решение 2008/969 „[ц]елта на системата за ранно предупреждение е да се гарантира, в рамките на Комисията и нейните изпълнителни агенции, циркулирането на информация с ограничен достъп относно трети страни, които могат да представляват заплаха за финансовите интереси и репутацията на [Общностите] или за всякакви други средства, управлявани от [Общностите]“.
- 47 Според съображения 5—7 от посоченото Решение 2008/969 OLAF, която при изпълнение на своите задачи по разследване и събиране на информация с цел предотвратяване на измами има достъп до СРП заедно с отговорните оправомощени разпоредители с бюджетни средства и службата за вътрешен одит, има задачата да иска вписване, изменение или заличаване на предупрежденията в СРП, чието управление се осъществява от счетоводителя на Комисията или неговите подчинени.
- 48 В това отношение член 4, параграф 1, втора алинея от Решение 2008/969 предвижда, че „[с]четоводителят [на Комисията или негови подчинени] вписва[т], изменя[т] или заличава[т] всички предупреждения по СРП съгласно исканията на отговорния [оправомощен разпоредител с бюджетни средства], OLAF и Службата [за] [вътрешен одит]“.
- 49 Съгласно член 5, параграф 1, първа алинея от това решение „[в]сички искания за регистриране на предупрежденията, тяхното изменение или заличаване се адресират до счетоводителя“.
- 50 В съответствие с член 6, параграф 2, трета алинея от посоченото решение „[в] случай на процедури за [възлагане] на обществена поръчка или [отпускане] на [безвъзмездна помощ] отговорният [оправомощен разпоредител с бюджетни средства] или негов подчинен проверява дали има предупреждение в СРП най-късно преди вземането на решението за [възлагане]“.
- 51 От член 9 от Решение 2008/969 е видно, че СРП се основава на предупреждения, позволяващи да се определи степента на свързания с даден правен субект риск, въз основа на категории от W1, която отговаря на най-ниската степен на риск, до W5, която отговаря на най-високата степен на риск.
- 52 Предупрежденията са определени в членове 10—14 от Решение 2008/969. Така предупреждение W1a означава, че на по-ранен етап на разследванията на OLAF съществуват достатъчно основания да се смята, че в СРП могат бъдат регистрирани констатации за сериозни административни грешки или измама. Освен това предупреждение W1b означава, че текущите разследвания на OLAF и на службата за вътрешен одит дават достатъчно основания да се смята, че в СРП могат бъдат регистрирани окончателни констатации за сериозни административни грешки или измама. Предупреждение W2 означава, че са констатирани сериозни административни грешки или измама. Предупреждение W3 означава, че при определени условия счетоводителят е получил известие за постановление за налагане на заповест или че е образувано съдебно производство поради сериозни административни грешки или измама. Предупреждение W4 означава, че Комисията е издала разпоредения за възстановяване, които превишават определена сума и за които плащането е значително просрочено. Накрая предупреждения W5 се регистрират за лица, които са в положение на отстраняване било поради предупреждение за изключване по член 10, параграфи 1—3 от Регламент № 1302/2008 (предупреждение W5a), било защото на посочените лица са наложени финансови ограничения, свързани с Общата външна политика и политиката за сигурност (ОВППС) (предупреждение W5b) (член 14, параграфи 1 и 2 от Решение 2008/969).
- 53 Членове 10—14 от Решение 2008/969 определят и срока, в който предупрежденията остават активни, като той е различен в зависимост от разглежданите предупреждения.

- 54 Последниците от регистрациите в СРП са различни в зависимост от равнището на съответните предупреждения. Тези последици, съдържащи се в членове 16—22 от Решение 2008/969, се степенуват от предупреждение W1, което се регистрира само с информативна цел и може да доведе единствено до засилени мерки по мониторинг, до предупреждение W5, което от своя страна води до изключване от участие в процедурите по възлагане на обществени поръчки или по отпускане на безвъзмездни помощи, що се отнася до тези процедури, или например до спиране плащанията, на изпълнението на обществената поръчка или на отпускането на безвъзмездната помощ, що се отнася до възложените обществени поръчки или отпуснатите безвъзмездни помощи, както и до прякото или косвеното блокиране на икономически средства или ресурси в рамките на ОВППС. Относно предупреждения W2, W3b и W4, наред със засилването на мерките по мониторинг, те могат да доведат до това отговорният оправомощен разпоредител с бюджетни средства да възложи обществената поръчка на друг оферент или да прекрати процедурата, без да възложи обществената поръчка. В рамките на възложена обществена поръчка оправомощеният разпоредител с бюджетни средства може да спре срока за плащанията или изпълнението на обществената поръчка, или да прекрати договора, ако той съдържа разпоредба в този смисъл.
- 55 Съгласно член 14, параграф 3 от Решение 2008/969 съществува задължение за уведомяване на трети лица за регистрация в СРП, за да им се даде възможност писмено да изразят гледната си точка. Това задължение е ограничено до предупреждение W5a, следователно до случаите, при които отговорният оправомощен разпоредител с бюджетни средства възнамерява да изключи трета страна, като приложи член 93, параграф 1, букви а)—д) от Финансовия регламент.
- 56 Член 27 от Решение 2008/969 предвижда, че това решение се публикува за сведение в *Официален вестник на Европейския съюз* и че се прилага към вътрешните правила за изпълнение на общия бюджет на Европейските общности.
- 57 В случая следва най-напред да се напомни, че по силата на член 5 ЕО в съответствие с принципа на възлагане на правомощия всяка институция действа в рамките на правомощията, предоставени ѝ с Договора. В действителност спазването на принципа на правната сигурност изисква всеки акт, който има за цел да породи правни последици, да черпи своята задължителна сила от разпоредба на правото на Съюза, която трябва изрично да бъде посочена като правно основание и която предписва правната форма, в която актът следва да бъде издаден (решения от 16 юни 1993 г., Франция/Комисия, C-325/91, Rec, EU:C:1993:245, т. 26 и от 17 септември 2007 г., Франция/Комисия, T-240/04, Сб., EU:T:2007:290, т. 31).
- 58 Налага се обаче изводът, че нито от разпоредбите на член 274 ЕО, нито от тези на Финансовия регламент следва, че Комисията изрично притежава компетентност да приеме решение като Решение 2008/969.
- 59 Несъмнено съгласно член 274 ЕО Комисията изпълнява бюджета в съответствие с разпоредбите на регламентите, приети по силата на член 279 ЕО. Последният предвижда прилагане на обикновената законодателна процедура. Във Финансовия регламент обаче, чието правно основание е член 279 ЕО, не е посочена система, подобна на СРП. Както вече бе отбелязано в точка 43 по-горе, този регламент предвижда единствено създаването на централна база данни относно случаите на задължително отстраняване.
- 60 В това отношение следва да се посочи, че правото на Съюза не позволява да се направи извод за съществуването на имплицитно правомощие. Всъщност от съдебната практика следва, че съществуването на имплицитно правомощие, което съставлява отклонение от принципа на възлагане, закрепен в член 5, първа алинея ЕО, трябва да се преценява стриктно. Само по изключение такива имплицитни правомощия се признават от съдебната практика и за да бъдат

признати, трябва да бъдат необходими за осигуряване на полезното действие на разпоредбите на Договора или на съответния основен регламент (вж. решение от 17 ноември 2009 г., *MTZ Polyfilms/Съвет*, T-143/06, Сб., EU:T:2009:441, т. 47 и цитираната съдебна практика).

- 61 В случая следва да се приеме, че независимо от обстоятелството, че една предупредителна система може да бъде полезен инструмент в рамките на задачите на Комисията като пазител и изпълнител на бюджета на Съюза, последната нито е поддържала, нито е доказала, че СРП отговаря на посоченото в предходната точка условие, за да се направи извод за наличие на имплицитно правомощие.
- 62 Всъщност Комисията само посочва, че става въпрос за приемане на вътрешноорганизационен акт, правомощие, с което разполага всяка институция на Съюза. Следва да се отбележи обаче, че макар Комисията да е оправомощена да организира вътрешното си функциониране, за да се осигури възможно най-ефикасно функциониране съгласно член 51 и член 59, параграф 2 от Финансовия регламент, на които се позовава Комисията, така или иначе правомощието ѝ за саморегулиране е ограничено до възложените ѝ правомощия.
- 63 В това отношение трябва да се отбележи и че по принцип вътрешните актове произвеждат действие само във вътрешната сфера на администрацията и не пораждаат никакви права или задължения за третите лица (вж. решение *Франция/Комисия*, точка 57 по-горе, EU:T:2007:290, т. 43 и цитираната съдебна практика, и заключението на генерален адвокат *Tesaurio* по дело *Франция/Комисия*, C-366/88, EU:C:1990:304, т. 22). В случая е очевидно, че Решение 2008/969 е насочено към пораждаване на правно действие извън вътрешната сфера на администрацията. Фактът, че съответните служители трябва да направят справка със СРП и да изведат определени последици от това с оглед на съдържащите се в последната регистрации, както и публикуването на Решение 2008/969 в *Официален вестник на Европейския съюз*, са важни индиции в това отношение.
- 64 Освен това, докато законодателят на Съюза е предвидил правно основание за предупрежденията за отстраняване, той не е сметнал за необходимо да направи това за другите предупреждения, съдържащи се в Решение 2008/969. Нещо повече, противно на предупрежденията W5, основаващи се на обстоятелства, които са обективни и се проявили в определена степен, регистрацията на предупреждение W1a или W1b е последица от разследване на OLAЕ, въпреки че все още не са направени констатации за административни грешки или измами. Накрая, неоспорим факт е, че би могло да настъпят последици с обвързващо действие, както бе установено в конкретния случай.
- 65 Впрочем не може да бъде приета максимата *qui potest majus potest et minus*, без да бъдат накърнени основните права, сред които е презумпцията за невинност.
- 66 Целта на презумпцията за невинност, закрепена в член 48, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, който съответства на член 6, параграфи 2 и 3 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., е да се гарантира, че никой няма да бъде нито посочен, нито третиран като виновен в извършването на престъпление, преди вината му да бъде установена от съд.
- 67 За разлика от предупрежденията за отстраняване обаче (вж. точки 43 и 64 по-горе), безспорно е, че предупреждения W1a и W1b се отнасят до положение, при което разследванията са все още в ход, поради което вината все още не е установена от съд. Следователно, ако Комисията смята за необходимо да вземе превантивни мерки на по-ранен етап, именно по тази причина тя се нуждае от правно основание, позволяващо да се създаде подобна предупредителна система и да се приемат свързаните с това мерки, като тази система трябва да е съобразена с правото на

защита, с принципа на пропорционалност и с принципа на правна сигурност, който изисква действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, по-специално когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и предприятията.

- 68 Ето защо следва да се приеме, че е налице правно основание за предупрежденията за отстраняване, посочени в член 93, а именно предупреждение W5a, и в член 94, а именно предупреждение W1d от Финансовия регламент, като това правно основание се съдържа в член 95 от Финансовия регламент. Освен това е възможно да се изведе правно основание и за предупреждение W5b в регламент или акт за изпълнение, приет в рамките на ОВППС. Не е възможно обаче да се посочи правно основание за предупреждения W1a и W1b, както и за другите предупреждения, а именно W1c и W2—W4 и за последиците от тях. Впрочем в Решение 2008/969 не се съдържа препращане към нито една разпоредба от първичното или вторичното право, която изрично да възлага на Комисията компетентността да създава, да привежда в действие и да управлява база данни относно юридически или физически лица, за които има подозрения, че представляват опасност за финансовите интереси на Съюза. В това отношение не е достатъчно обстоятелството, че в Решение 2008/969 е направено общо препращане към Финансовия регламент, без обаче да е посочен конкретен член.
- 69 Обстоятелството, че за да се съобрази надлежно с изискванията, произтичащи от основните права, Комисията е внесла промяна в практиката си, така че Решение 2008/969 формално е „изменено“ (вж. точка 17 по-горе) в смисъл, че правните субекти, към които е насочено искане за предупреждение от равнище W1—W4, вече имат възможността да изразят своята гледна точка, т.е. да представят писменото си становище преди регистрирането на предупреждението, не опровергава извода, направен в точка 68 по-горе.
- 70 Така при липсата на конкретна разпоредба, която оправомощава Комисията да приеме подобно решение, последната е била длъжна, ако се окаже необходимо или полезно да се приеме подобен акт, да следва предвидената в член 279 ЕО процедура, т.е. да направи предложение до Европейския парламент и до Съвета на Европейския съюз, за да се опре на необходимото правно основание. От друга страна, Комисията посочва в съдебното заседание, че неотдавна е направила предложение до законодателя на Съюза да измени Финансовия регламент в този смисъл.
- 71 Ето защо следва да се приеме, че без наличието на правно основание, оправомощаващо Комисията да приеме Решение 2008/969, обжалваните актове, приети въз основа на това решение, също са лишени от правно основание, поради което те трябва да бъдат отменени.

По второто основание

- 72 Във всички случаи, дори да се допусне, че Комисията има компетентност да приеме Решение 2008/969, Общият съд счита, че обжалваните актове трябва да бъдат отменени на базата на второто основание.
- 73 В рамките на това основание жалбоподателят посочва нарушение на основни права като принципа на добра администрация, правото на „предварително изслушване“, правото на защита и презумпцията за невиновност. Жалбоподателят сочи и нарушение на задължението за мотивиране.
- 74 По-специално жалбоподателят изтъква оплакване за липсата на възможност да изрази становището си по увреждащите го актове, които имат обвързващи последици, тъй като в нарушение на член 8 от Решение 2008/969 Комисията не го е уведомила надлежно и своевременно и по този начин не е зачала правото му на предварително изслушване и не се е съобщила с презумпцията за невиновност.

- 75 Комисията оспорва твърдението за нарушение на основни права. Освен това тя смята, че жалбоподателят е бил напълно запознат с причините, поради които е регистриран в СРП и въз основа на всички фактически обстоятелства и документи, които са му изпратени, е имал възможност да направи извод за причините, поради които Комисията е приела за необходимо да се подходи към него с известна предпазливост.
- 76 В това отношение трябва да се напомни, че от постоянната съдебна практика следва, че зачитането на правото на защита във всяка започнала срещу дадено лице процедура, която може да завърши с увреждащ го акт, представлява основен принцип на общностното право и то трябва да бъде гарантирано дори при липсата на каквато и да било правна уредба относно разглежданата процедура (вж. решения от 13 февруари 1979 г., Hoffmann-La Roche/Комисия, 85/76, Rec, EU:C:1979:36, т. 9 и 11 и от 1 октомври 2009 г., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Съвет, C-141/08 P, Сб., EU:C:2009:598, т. 83 и цитираната съдебна практика).
- 77 Следва да се напомни и че съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране на увреждащ акт, което е следствие от принципа на зачитане на правото на защита, има за цел, от една страна, да предостави на заинтересованото лице достатъчно данни, за да установи дали актът е обоснован, или евентуално страда от порок, който позволява да се оспори валидността му пред съда на Съюза, и от друга страна, да позволи на този съд да упражни контрол за законосъобразността на посочения акт (решения от 2 октомври 2003 г., Corus UK/Комисия, C-199/99 P, Rec, EU:C:2003:531, т. 145, от 28 юни 2005 г., Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, Rec, EU:C:2005:408, т. 462 и от 29 септември 2011 г., Elf Aquitaine/Комисия, C-521/09 P, Сб., EU:C:2011:620, т. 148).
- 78 Изискваните от член 253 ЕО мотиви обаче трябва да са съобразени с естеството на разглеждания акт и с контекста, в който е бил приет. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите са достатъчни следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста му, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, Rec, EU:C:1998:154, т. 63, Elf Aquitaine/Комисия, точка 77 по-горе, EU:C:2011:620, т. 150 и от 15 ноември 2012 г., Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa, C-539/10 P и C-550/10 P, Сб., EU:C:2012:711, т. 139 и 140).
- 79 В случая следва да се приеме за установено, че обжалваните актове не са съобщени на жалбоподателя. Поради това жалбоподателят не е имал възможността да изрази становището си в това отношение и не е бил запознат с мотивите, обосноваващи регистрирането му в СРП.
- 80 Несъмнено в член 8, параграф 1 от Решение 2008/969 е посочено, че третите лица като кандидатите, оферентите, доставчиците на стоки и услуги и съответните им подизпълнители се уведомяват в хода на процедурите за възлагане на обществени поръчки при наличието на покани за представяне на оферти, а при липсата на такива покани, преди възлагането на обществени поръчки или отпускането на безвъзмездни помощи, че данните за тях могат да бъдат включени в СРП, като освен това е посочено, че когато третите страни са юридически лица, лицата, които имат правомощия да ги представляват, да вземат решения или да упражняват контрол в рамките на тези юридически лица, също се уведомяват. Това уведомяване от страна на оправомощения разпоредител с бюджетни средства обаче, с което се посочва, че могат да бъдат регистрирани данни в СРП е само възможност и не представлява задължение за уведомяване на съответните трети лица към момента на действителната регистрация.

- 81 Член 8, параграф 2 от Решение 2008/969 предвижда, че службата, която е поискала регистрацията на предупреждение, уведомява съответното физическо или юридическо лице за искането за задействане, актуализиране и заличаване на предупреждение за отстраняване W/5a, което се отнася пряко до него и излага причините за това. На това задължение за уведомяване на съответното лице отговаря правото на последното да изрази становището си по предупреждението за отстраняване — право, което произтича от член 14, параграф 3 от посоченото решение.
- 82 Всъщност следва да се отбележи, че член 8, параграф 2 и член 14, параграф 3 от Решение 2008/969 са единствените разпоредби, в които се посочва правото на изслушване относно регистрация в СРП. Подобно право на предварително изслушване и на изразяване на становище не е предвидено за другите предупреждения.
- 83 Съгласно напомнената в точка 76 по-горе съдебна практика обаче зачитането на правото на защита винаги трябва да бъде гарантирано, дори при липсата на каквато и да било правна уредба относно разглежданата процедура. Това се отнася и за задължението за мотивиране.
- 84 В това отношение следва да се напомни, че обстоятелството, че с писмо от 6 февруари 2009 г. OLAF е уведомила жалбоподателя за започнатите срещу него разследвания и за причините за започването им, само по себе си не е достатъчно и не означава, че липсва задължение за уведомяване на жалбоподателя за обжалваните актове в рамките на прилагането на Решение 2008/969.
- 85 Несъмнено съгласно Решение 2008/969 едно разследване може да бъде мотив за искане от страна на OLAF за регистриране на лице в СРП. От член 10 от това решение обаче следва, че OLAF изисква задействане на предупреждение W/1a в случаите, когато нейните разследвания на по-ранен етап дават достатъчно основания да се смята, че в СРП могат бъдат регистрирани констатации за сериозни административни грешки или измама. В случая е безспорно, че едва на 6 февруари 2009 г. жалбоподателят е уведомен за обстоятелството, че срещу него се провеждат разследвания и че в рамките на тях се предвижда контрол на място за периода от 22 до 26 февруари 2009 г. Следователно Комисията не може да се основава само на информацията, предоставена на жалбоподателя от OLAF в рамките на посочените разследвания, като поддържа по същество, че въз основа на съответните обстоятелства и документи жалбоподателят е имал възможност да „направи извод“ за причините, поради които към него са приложени мерки по мониторинг. От друга страна, от представената пред Общия съд преписка не е видно OLAF да е посочила на жалбоподателя, че разследванията могат да доведат и до искане за регистрирането му в СРП.
- 86 Следва да се приеме за установено, че жалбоподателят не е уведомен нито предварително, нито след регистрацията му в СРП. Въпреки че преследваната цел е да се защити бюджетът на Съюза с мерки за предпазливост, това изобщо не обосновава липсата на уведомяване. Едва инцидентно, поради обстоятелството че Комисията е спряла процеса на преговори и е изисквала допълнителна гаранция относно проект „Advancing knowledge — intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“, жалбоподателят е узнал, че е бил регистриран в СРП.
- 87 Дори да се приеме, че СРП е създадена като вътрешен инструмент, така или иначе регистрирането в СРП поражда правни последици за съответното регистрирано лице, а това предполага да бъде зачетено правото на защита, включително да бъде изпълнено задължението за мотивиране.

- 88 Ето защо следва да бъде прието основанието, изведено от липса на мотиви и от нарушение на правото на защита, и обжалваните актове трябва да се отменят и на това основание, без да е необходимо произнасяне по първото основание за отмяна, нито по искането за извършването на процесуално-организационни действия, посочено в точка 20 по-горе.

По съдебните разноски

- 89 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да понесе направените от нея съдебни разноски и да заплати съдебните разноски, направени от жалбоподателя.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

- 1) **Отменя решенията на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), с които е поискана регистрацията на Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion в системата за ранно предупреждение (СПП), както и решенията на Европейската комисия за задействане на отнасящите се до него предупреждения W1a и W1b.**
- 2) **Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.**

Кънчева

Wetter

Bieliūnas

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 22 април 2015 година.

Подписи