



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (osmého senátu)

22. dubna 2015 *

„Ochrana finančních zájmů Unie — Systém včasného varování (EWS) umožňující identifikovat míru rizika spojeného se subjekty, kterým jsou zadány veřejné zakázky — Vyšetřování OLAF týkající se provádění veřejné zakázky na projekt modernizace institucí v Sýrii — Rozhodnutí o aktivaci výstrah W1a a W1b — Právní základ — Základní práva — Povinnost uvést odůvodnění“

Ve věci T-320/09,

Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion, se sídlem v Athénách (Řecko),
zastoupená V. Christianosem, avocat,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené D. Triantafyllouem a F. Dintilhacem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), kterými žádá o registraci žalobkyně v rámci systému včasného varování (EWS), jakož i rozhodnutí Komise týkající se aktivace nejprve výstrahy W1a a poté výstrahy W1b,

TRIBUNÁL (osmý senát),

ve složení M. Kančeva, vykonávající funkci předsedkyně, C. Wetter (zpravodaj) a E. Bieliūnas, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: S. Spyropoulos, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 26. září 2014,

vydává tento

* Jednací jazyk: řečtina.

Rozsudek

Skutečnosti předcházející sporu

- 1 Žalobkyně, Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion, je řeckou obchodní společností, která poskytuje poradenské služby v oblasti řízení podniků. Od roku 2006 je jakožto členka tří konsorcií zapojena do třech projektů v Sýrii financovaných Evropskou komisí. Ode dne 16. října 2007 proti ní vede Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) vyšetřování pro podezření z nesrovnalostí v rámci uvedených tří projektů.
- 2 Na základě vyhlášení zadávacího řízení v rámci sedmého rámcového programu pro výzkum a technologický vývoj vyzvala Komise žalobkyni dopisem ze dne 18. dubna 2008, aby zahájila jednání za účelem stanovení konečných podmínek grantové dohody, pokud jde o její návrh na převzetí úlohy koordinátora konsorcia v souvislosti s projektem „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“. Komise v dopise zdůraznila, že případný grant ze strany Evropského společenství nemůže překročit částku 3 300 000 eur a že je třeba jednání ukončit do 30. června 2008.
- 3 V průběhu vyšetřování zmíněného v bodě 1 výše OLAF dvakrát požádal o registraci žalobkyně v Systému včasného varování (dále jen EWS) zavedeného rozhodnutím Komise 2008/969/ES Euratom o EWS pro používání schvalujícími osobami Komise a výkonnými agenturami (Úř. věst. L 344, s. 125). Dne 26. února 2009 požádal o aktivaci výstrahy W1a a dne 19. května 2009 požádal o aktivaci výstrahy W1b s tím, že registrace byly provedeny ve dnech 10. března a 25. května 2009 (dále společně jen „napadené akty“).
- 4 Dne 27. února 2009 zaslala Komise žalobkyni vyjednanou grantovou dohodu (dále jen „dohoda“), aby ji žalobkyně, jakož i ostatní členové konsorcia, jehož je žalobkyně součástí, podepsaly. Dne 11. března 2009 vrátila žalobkyně podepsanou dohodu k podpisu Komisi.
- 5 Dne 4. června 2009 informovala Komise žalobkyni zprávou zaslanou elektronickou poštou, že postup pro připojení podpisu Komise byl pozastaven do doby, než bude splněna dodatečná podmínka, tj. do otevření blokováného bankovního účtu žalobkyní, jehož prostřednictvím by žalobkyně disponovala pouze tou částí zálohy, která jí náleží podle dohody, zatímco zbytek zálohy by banka vyplatila přímo ostatním členům konsorcia. Ve zprávě zaslané elektronickou poštou bylo uvedeno, že požadavek týkající se této nové podmínky byl uplatněn v důsledku nečekané události, kterou byla registrace žalobkyně v EWS prostřednictvím aktivace výstrahy W1a a poté výstrahy W1b.
- 6 Jelikož se banka žalobkyně vůči žalobkyni zavázala, že jakmile přijme zálohu, která má být vyplacena Komisí, převede na každého člena konsorcia částku, která jim náleží, podepsala Komise dohodu dne 3. července 2009.

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 7 Žalobkyně podala projednávanou žalobu návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 14. srpna 2009.
- 8 Samostatným podáním došlým kanceláři Tribunálu dne 9. listopadu 2009 uplatnila Komise námitku nepřípustnosti podle čl. 114 odst. 1 jednacího řádu Tribunálu.
- 9 Usnesením ze dne 13. dubna 2011, Planet v. Komise (T-320/09, Sb. rozh., EU:T:2011:172), Tribunál (šestý senát) námitku nepřípustnosti odmítl.

- 10 Organizačním opatřením ze dne 19. dubna 2011 vyzval Tribunál Komisi, aby se vyjádřila k právnímu základu stran její pravomoci přijmout konkrétně opatření upravená v rozhodnutí 2008/969. Komise jeho výzvě ve stanovené lhůtě vyhověla. Vyjádření žalobkyně došlo soudní kanceláři Tribunálu dne 28. června 2011.
- 11 Žalobní odpověď došla kanceláři Tribunálu dne 27. května 2011.
- 12 Usnesením předsedy šestého senátu Tribunálu ze dne 12. července 2011 bylo řízení v projednávané věci na návrh Komise přerušeno do rozhodnutí Soudního dvora, jímž bude ukončeno řízení o kasačním opravném prostředku pod číslem C-314/11 P, který Komise podala proti usnesení uvedenému v bodě 9 výše.
- 13 Rozsudkem ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Planet (C-314/11 P, Sb. rozh., EU:C:2012:823) byl kasační opravný prostředek podaný proti usnesení Planet v. Komise, bod 9 výše (EU:T:2011:172) zamítnut. Řízení před Tribunálem poté pokračovalo.
- 14 Dne 19. února 2013 podala Komise návrh na nevydání rozhodnutí ve věci samé, jelikož příslušné útvary Komise odstranily na žádost OLAF výstrahu týkající se žalobkyně, takže se žaloba stala bezpředmětnou.
- 15 Replika došla kanceláři Tribunálu dne 20. února 2013.
- 16 Usnesením Tribunálu (šestého senátu) ze dne 18. července 2013 si Tribunál vyhradil rozhodnout o námitce nepřípustnosti spolu s věcí samou.
- 17 Dopisem ze dne 22. července 2013 se Komise vzdala svého práva na předložení dupliky a předložila namísto toho sdělení jednoho ze svých komisařů o některých opatřeních prozatímně provádějících EWS. Podle Komise se tento dokument týká opatření, která byla prozatímně přijata za účelem dosažení souladu s rozsudkem Komise v. Planet, bod 13 výše (EU:C:2012:823), do doby, než bude rozhodnutí 2008/969 „definitivně změněno“.
- 18 V návaznosti na částečnou obměnu Tribunálu byl soudce zpravodaj přidělen k osmému senátu, kterému tak byla přidělena projednávaná věc.
- 19 Vzhledem k překážce na straně předsedy osmého senátu předseda Tribunálu podle pořadí stanoveného v článku 6 jednacího řádu určil nejprve soudce nahrazujícího předsedu senátu a na základě čl. 32 odst. 3 jednacího řádu dále určil soudce, který tento senát doplnil.
- 20 Dne 29. ledna 2014 podala žalobkyně návrh na vydání organizačního opatření podle článku 64 jednacího řádu, aby byla Komisi uložena lhůta pro předložení nového rozhodnutí týkajícího se EWS ke zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie*.
- 21 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Tribunál (osmý senát) o zahájení ústní části řízení.
- 22 Řeči žalobkyně a Komise a jejich odpovědi na ústní otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 26. září 2014.
- 23 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:
 - napadené akty zrušil;
 - zamítl návrh na nevydání rozhodnutí ve věci samé;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

- 24 Komise navrhuje, aby Tribunál:
- určil, že není třeba o žalobě rozhodnout;
 - zamítl žalobu jako neopodstatněnou;
 - uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

K návrhu na nevydání rozhodnutí ve věci samé

- 25 Komise tvrdí, že po vydání rozsudku Soudního dvora, Komise v. Planet, bod 13 výše (EU:C:2012:823), odstranily příslušné útvary Komise na žádost OLAF výstrahy týkající se žalobkyně. Vzhledem k tomu, že výstrahy pro uživatele EWS ohledně osoby žalobkyně, a tedy napadené výstrahy, již neplatí, žaloba se podle Komise stala bezpředmětnou.
- 26 Žalobkyně zpochybňuje bezpředmětnost žaloby. V tomto ohledu zaprvé uvádí, že otázka právního základu pro pravomoc Komise přijmout opatření stanovená v rozhodnutí 2008/969 je doposud předmětem sporu a zůstává nevyřešena, jelikož se jí rozsudek Komise v. Planet, bod 13 výše (EU:C:2012:823) nevěnoval. Žalobkyně zadruhé tvrdí, že Komise sice odstranila výstrahu z EWS (výmaz s účinky *ex nunc*), avšak právní zájem žalobkyně na podání žaloby a na tom, aby bylo určeno, že je zápis neplatný od počátku (*ex tunc*), tj. od data výstrahy, vzhledem k chybějícímu právního základu, a tedy nedostatku pravomoci na straně Komise, nadále přetrvává. Podle žalobkyně totiž nelze vyloučit, že by Komise mohla po rozhodnutí nevydat rozhodnutí ve věci samé „změnit názor“ a provést novou registraci na základě týchž důvodů.
- 27 Je třeba připomenout, že právní zájem žalobce na podání žaloby musí existovat ve vztahu k předmětu žaloby ve fázi jejího podání, neboť jinak by byla nepřípustná. Tento předmět sporu, stejně jako právní zájem na pokračování v řízení, musí přetrvávat až do vydání soudního rozhodnutí, neboť jinak by nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé, což je předpokladem pro to, aby žaloba mohla ve svém výsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ji podal. Pokud přitom žalobce v průběhu řízení ztratí právní zájem na pokračování v řízení, rozhodnutí Tribunálu ve věci samé nemůže žalobci přinést žádný prospěch (rozsudky ze dne 7. června 2007, Wunenburger v. Komise, C-362/05 P, Sb. rozh., EU:C:2007:322, body 42 a 43, a ze dne 10. dubna 2013, GRP Security v. Účetní dvůr, T-87/11, EU:T:2013:161, bod 45).
- 28 Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že žalobce může mít nadále právní zájem na zrušení aktu orgánu Evropské unie, aby se v budoucnu zabránilo opakování protiprávnosti, kterou je tento akt údajně stížen (viz rozsudek Wunenburger v. Komise, bod 27 výše, EU:C:2007:322, bod 50 a citovaná judikatura). Žalobce může mít stejně tak právní zájem na tom domáhat se zrušení aktu, který se ho bezprostředně dotýká, a dále toho, aby byla unijním soudem určena protiprávnost, ke které vůči němu došlo, tak aby takové určení mohlo sloužit jako podklad případné žaloby na náhradu škody mířící k odpovídajícímu odškodnění újmy způsobené napadeným aktem (viz rozsudek GRP Security v. Účetní dvůr, bod 27 výše, EU:T:2013:161, bod 47 a citovaná judikatura).
- 29 S ohledem na tuto judikaturu je třeba zkoumat, zda by mohl žalobkyni plynout z řízení před Tribunálem konkrétní prospěch.
- 30 Je třeba uvést, že derogace aktu unijního orgánu není uznáním jeho protiprávnosti a má účinky *ex nunc* na rozdíl od zrušujícího rozsudku, na základě kterého je zrušený akt se zpětnou účinností vyřazen z právního řádu a má se o něm za to, že nikdy neexistoval (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne

6. června 2013, Ayadi v. Komise, C-183/12 P, EU:C:2013:369, bod 66). Není-li tedy pravomoc Komise dána nebo musí-li být žalobě vyhověno z jiných důvodů, bude registrace žalobkyně v tomto případě od počátku neplatná.

- 31 V projednávaném případě je třeba zabránit tomu, aby akty orgánů, které mají časově omezenou působnost a pozbývají platnosti po podání žaloby na neplatnost, avšak dříve než mohl Tribunál vydat relevantní rozsudek, nepodléhaly žádnému soudnímu přezkumu, jelikož taková situace je neslučitelná s duchem článku 263 SFEU (rozsudek ze dne 18. března 2009, Shanghai Excell M&E Enterprise a Shanghai Adeptech Precision v. Rada, T-299/05, EU:T:2009:72, body 56 a 57).
- 32 Ačkoli byla registrace žalobkyně z EWS odstraněna (výmaz s účinky *ex nunc*), z výše uvedené judikatury vyplývá, že právní zájem je dán zejména z toho důvodu, že registrace mohla poškodit její dobré jméno a pouze její zrušení může přinést nápravu a sloužit jako základ pro případnou žalobu na náhradu škody. Z těchto důvodů musí být návrh na nevydání rozhodnutí ve věci samé zamítnut.

K pravomoci Komise přijmout dotčená opatření

- 33 Na podporu žaloby uvádí žalobkyně dva žalobní důvody, z nichž první spočívá v porušení podstatných procesních náležitostí v rozhodnutí 2008/969 a druhý v porušení obecných zásad a základních práv v rámci unijního práva, a sice zásady řádné správy, práva na to být vyslechnut, práva na to se v řízení účinně bránit a povinnosti uvést odůvodnění.
- 34 V usnesení Planet v. Komise, bod 9 výše (EU:T:2011:172) Tribunál konstatoval, že rozhodnutí 2008/969, na němž se sporné akty zakládají, neodkazuje na žádné ustanovení primárního či sekundárního práva, které by Komisi výslovně svěřovalo pravomoc vytvářet, provozovat a spravovat databázi údajů o právnických nebo fyzických osobách, u nichž existuje podezření, že představují riziko pro finanční zájmy Unie.
- 35 Podle ustálené judikatury je dále absence pravomoci orgánu, který přijal napadený akt, nepominutelným důvodem pro zrušení, který musí unijní soud uplatnit i bez návrhu některé ze stran (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 1959, Sociétés des fonderies de Pont-à-Mousson v. Vysoký úřad, 14/59, Sb. rozh., EU:C:1959:31, s. 473; ze dne 10. května 1960, Německo v. Vysoký úřad, 19/58, Sb. rozh., EU:C:1960:19, s. 488, a ze dne 13. července 2000, Salzgitter v. Komise, C-210/98 P, Sb. rozh., EU:C:2000:397, bod 56). Pokud jde o absenci pravomoci orgánu, který akt přijal, je třeba uvést, že unijní soud se sice nemusí touto otázkou zabývat i bez návrhu, avšak může se stát, že k tomu dojde. K tomu může dojít v závislosti na informacích obsažených ve spise nebo v případě zjevného pochybení, jinými slovy pochybení, které může unijní soud jednoduše odhalit a jako takové identifikovat (v tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Common Market Fertilizers v. Komise, C-443/05 P, Sb. rozh., EU:C:2007:127, bod 104).
- 36 V projednávaném případě je s ohledem na průběh řízení a informace obsažené ve spise a s ohledem na konstatování učiněné v bodě 40 usnesení Planet v. Komise, bod 9 výše (EU:T:2011:172), nastolena otázka existence právního základu pro pravomoc Komise přijmout opatření upravená v rozhodnutí 2008/969.
- 37 Před posouzením obou žalobních důvodů je tedy třeba nejprve zkoumat pravomoc Komise přijmout rozhodnutí 2008/969 a potažmo napadené akty.
- 38 Komise v tomto ohledu tvrdí s poukazem na článek 27 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství, v pozměněném znění (Úř. věst. L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74, dále jen „finanční nařízení“), že uvedené rozhodnutí bylo přijato v rámci zásady řádné finanční správy a pro účely této zásady. Komise tvrdí, že může jakožto jediný a prvotní schvalující orgán udělit v souladu s článkem 51

a čl. 59 odst. 2 finančního nařízení svým útvarům a v jejich rámci pověření pro účely plnění rozpočtu pro pověřené či dále pověřené schvalující osoby za podmínek upravených v použitelných vnitřních předpisech. Uvádí rovněž, že toto rozhodnutí vychází jako takové ze základní výsady upravovat autonomním způsobem svou vnitřní organizaci, která je vlastní každému orgánu a instituci.

- 39 Žalobkyně zpochybňuje argumenty Komise. Komise podle ní nemá na základě primárního ani na základě sekundárního práva pravomoc vytvářet, provozovat ani spravovat databázi údajů o subjektech pouze z toho důvodu, že u nich existuje podezření, že představují riziko pro finanční zájmy Unie. Zásada řádné finanční správy podle článku 27 finančního nařízení je podle ní cílem a není právním základem pro registraci v EWS.
- 40 Je třeba konstatovat, že základem pro rozpočtovou odpovědnost Komise je článek 274 ES. Podle tohoto článku Komise plní unijní rozpočet v souladu ustanoveními nařízení na základě článku 279 ES na vlastní odpovědnost a v mezích přidělených prostředků, v souladu se zásadou řádného finančního řízení.
- 41 Finanční nařízení konkretizuje zásady a základní pravidla pro unijní rozpočet a mj. i zásadu řádné finanční správy. Stanoví rovněž pravidla pro zadávání veřejných zakázek včetně důvodů pro vyloučení zájemce či uchazeče a vytvoření ústřední databáze s informacemi o uvedených osobách.
- 42 Článek 93 odst. 1 finančního nařízení upravuje mimo jiné vyloučení ze zadávání zakázek v případě insolvence, likvidace, pravomocného odsouzení pro trestný čin související s podnikáním nebo za podvod, podplácení a v případě neplacení příspěvků na sociální zabezpečení nebo placení daní. Článek 94 uvedeného nařízení upravuje vyloučení ze zadávání zakázek v případě střetu zájmů, nesprávných prohlášení při účasti v zadávacím řízení a v případě vyloučení upravených v čl. 93 odst. 1 finančního nařízení. Článek 96 finančního nařízení se týká správních nebo finančních sankcí, které může zadavatel uložit zájemcům či uchazečům v případě nesprávných prohlášení ve smyslu článku 94 tohoto nařízení, jakož i zhotovitelům, dodavatelům nebo poskytovatelům, u nichž bylo zjištěno závažné porušení povinností vyplývajících z veřejných zakázek financovaných z rozpočtu.
- 43 Článek 95 odst. 1 finančního nařízení zní takto:
- „1. Komise zřídí a provozuje ústřední databázi v souladu s předpisy Společenství o ochraně osobních údajů. Ústřední databáze obsahuje podrobné údaje o zájemcích a uchazečích, kteří se nacházejí v některé ze situací uvedených v člancích 93 a 94 nebo v čl. 96 odst. 1 [písm.] b) a odst. 2, [písm.] a). Tato databáze je společná pro všechny orgány, výkonné agentury a subjekty uvedené v článku 185.“
- 44 Ústřední databáze pro vyloučení, jíž se týká článek 95 finančního nařízení, byla zřízena nařízením Komise (ES, Euratom) č. 1302/2008 ze dne 17. prosince 2008 o ústřední databázi pro vyloučení (Úř. věst. L 344, s. 12). Spravuje ji účetní Komise nebo jemu podřízení zaměstnanci (článek 4 nařízení č. 1302/2008). Toto nařízení rovněž upravuje subjekty, způsob a podmínky, pokud jde o získání přístupu do ústřední databáze pro vyloučení (článek 5 nařízení č. 1302/2008).
- 45 S cílem bojovat proti podvodům a ostatní nezákonné činnosti ohrožující unijní finanční zájmy přijala Komise dne 16. prosince 2008 rozhodnutí 2008/969 o EWS. Toto rozhodnutí nahrazuje rozhodnutí Komise C(2004) 193/3 o EWS.
- 46 Podle bodu 4 odůvodnění rozhodnutí 2008/969 je „[c]ílem systému EWS zajistit v rámci Komise a jejích výkonných agentur oběh vyhrazených informací týkajících se třetích stran, které by mohly představovat hrozbu pro finanční zájmy a pověst Společenství nebo pro jakékoli jiné finanční prostředky spravované Společenstvími“.

- 47 V souladu s body 5 až 7 uvedeného rozhodnutí 2008/969 OLAF, který má do EWS přístup v rámci plnění svých úkolů v souvislosti s vyšetřováním a shromažďováním informací za účelem předcházení podvodům, je společně s odpovědnými schvalujícími osobami a útvary interního auditu pověřen podáváním žádostí o registraci, změnu nebo odstranění výstrah v rámci EWS, jehož správu zajišťuje účetní Komise nebo jemu podřízení pracovníci.
- 48 Článek 4 odst. 1 druhý pododstavec rozhodnutí 2008/969 v této souvislosti stanoví, že „účetní [Komise nebo jemu podřízení pracovníci, které pověřil určitými úkoly] zad[ají], změni nebo odstraní výstrahu EWS na základě žádostí předložených odpovědnou pověřenou schvalující osobou, [úřadem OLAF nebo útvarem interního auditu]“.
- 49 Článek 5 odst. 1 první pododstavec tohoto rozhodnutí stanoví, že „[v]eškeré žádosti o registraci výstrah, jejich změnu nebo odstranění jsou adresovány účetnímu“.
- 50 Podle čl. 6 odst. 2 třetího pododstavce uvedeného rozhodnutí „v případě zadávacích nebo grantových řízení odpovědná pověřená schvalující osoba nebo její podřízení pracovníci ověří, zda v EWS existuje výstraha, nejpozději před rozhodnutím o udělení zakázky nebo grantu.“
- 51 Z článku 9 rozhodnutí 2008/969 vyplývá, že EWS je systém výstrah, které umožňují označit míru rizika spojeného s konkrétním subjektem prostřednictvím kategorií odstupňovaných od kategorie W1, která odpovídá nejnižší míře rizika, do kategorie W5, která odpovídá nejvyšší míře rizika.
- 52 Články 10 až 14 rozhodnutí 2008/969 vymezují jednotlivé výstrahy. Výstraha W1a znamená, že vyšetřování OLAF v počáteční fázi poskytuje dostatečný důvod se domnívat, že pravděpodobně budou do EWS zaznamenána zjištění týkající se vážných administrativních chyb nebo podvodů. Výstraha W1b pak znamená, že vyšetřování vedené OLAF a útvarem interního auditu poskytuje dostatečný důvod domnívat se, že pravděpodobně budou do EWS zaznamenána konečná zjištění týkající se vážných administrativních chyb nebo podvodů. Výstraha W2 znamená, že byly zjištěny vážné administrativní chyby nebo podvody. Výstraha W3 znamená, že účetní obdržel oznámení o příkazu k obstavení za určitých podmínek nebo, že probíhá soudní řízení kvůli vážným administrativním chybám nebo podvodům. Výstraha W4 znamená, že Komise vydala inkasní příkazy převyšující určitou částku, u nichž je platba významně opožděna. Konečně výstraha W5 platí pro osoby, které byly vyloučeny buď na základě výstrahy týkající se vyloučení podle čl. 10 odst. 1 až 3 nařízení č. 1302/2008 (výstraha W5a), nebo z důvodu, že uvedené osoby jsou předmětem finančních omezení související se společnou zahraniční a bezpečnostní politikou (SZBP) (výstraha W5b) (čl. 14 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2008/969).
- 53 Články 10 až 14 rozhodnutí 2008/969 vymezují i dobu, po kterou zůstává výstraha aktivní a která se liší v závislosti na dané výstraze.
- 54 Důsledky registrace do EWS se liší v závislosti na typu výstrahy. Tyto důsledky uvedené v člancích 16 až 22 rozhodnutí 2008/969 sahají od výstrahy W1 zaznamenávané pouze pro informační účely, která nemusí mít žádný jiný důsledek než posílení monitorovacích opatření, až k výstraze W5, která pak vede k vyloučení z řízení o udělení zakázky nebo grantu v případě řízení o udělení zakázky nebo grantu, nebo např. k pozastavení plateb, ukončení zakázky nebo grantu u probíhajících zakázek či grantů, jakož i k přímému či nepřímému zablokování finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů (v rámci SZBP). Pokud jde o výstrahy W2, W3b a W4, tyto mohou vést kromě posílení monitorovacích opatření k tomu, že odpovědná pověřená schvalující osoba udělí zakázku jinému uchazeči nebo ukončí řízení bez zadání zakázky. V případě probíhající zakázky může pověřená schvalující osoba přerušit běh lhůty pro platby nebo zakázku ukončit, pokud smlouva obsahuje ustanovení v tomto smyslu.
- 55 Podle čl. 14 odst. 3 rozhodnutí 2008/969 platí povinnost informovat třetí osoby o registraci do EWS, což jim dává možnost vyjádřit se písemně. Tato povinnost je omezena jen na výstrahu W5a, a tedy na situace, kdy pověřená schvalující osoba hodlá vyloučit třetí osobu na základě čl. 93 odst. 1 písm. a) až e) finančního nařízení.

- 56 Článek 27 rozhodnutí 2008/969 stanoví, že je toto rozhodnutí pro informaci zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* a je připojeno k vnitřním předpisům pro plnění souhrnného unijního rozpočtu.
- 57 V projednávaném případě je třeba nejprve připomenout, že podle článku 5 ES každý orgán jedná podle zásady svěřených pravomocí v mezích pravomocí, které mu přiznává Smlouva. Dodržování zásady právní jistoty totiž vyžaduje, aby závazná povaha jakéhokoliv aktu, který směřuje k založení právních účinků, byla odvozena z ustanovení unijního práva Společenství, které musí být výslovně uvedeno jako právní základ (rozsudky ze dne 16. června 1993, Francie v. Komise, C-325/91, Sb. rozh., EU:C:1993:245, bod 26, a ze dne 17. září 2007, Francie v. Komise, T-240/04, Sb. rozh., EU:T:2007:290, bod 31).
- 58 Je přitom třeba konstatovat, že z ustanovení článku 274 ES ani z ustanovení finančního nařízení nevyplývá, že by měla Komise výslovnou pravomoc přijmout takové rozhodnutí, jako je rozhodnutí 2008/969.
- 59 Článek 274 ES sice stanoví, že Komise plní unijní rozpočet v souladu s finančním nařízením přijatým na základě článku 279 ES. Posledně uvedený článek odkazuje na použití řádného legislativního postupu. Finanční nařízení, jehož právním základem je článek 279 ES, však o takovém systému, jako je EWS, nehovoří. Uvedené nařízení pouze stanoví, jak již bylo uvedeno v bodě 43 výše, že bude zřízena ústřední databáze pro vyloučení.
- 60 V tomto ohledu je třeba uvést, že existenci implicitní pravomoci nelze z unijního práva dovodit. Z judikatury totiž vyplývá, že existence implicitní pravomoci, která představuje výjimku ze zásady svěřených pravomocí zakotvené v čl. 5 prvním pododstavci ES, musí být posuzována restriktivně. Takové implicitní pravomoci jsou judikaturou uznány pouze výjimečně, a aby byly uznány, musí být nezbytné pro zajištění užitečného účinku ustanovení Smlouvy nebo dotčeného základního nařízení (viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2009, MTZ Polyfilms v. Rada, T-143/06, Sb. rozh., EU:T:2009:441, bod 47 a citovaná judikatura).
- 61 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že systém výstrah sice může být užitečným nástrojem v rukou Komise při plnění její role strážkyně a vykonavatelky unijního rozpočtu, avšak Komise netvrdila ani neprokázala, že by EWS splňoval podmínku existence implicitní pravomoci uvedenou v předchozím bodě.
- 62 Komise totiž pouze tvrdila, že jde o vnitřní organizační opatření, které může přijímat každý unijní orgán. Je však třeba poznamenat, že i když je Komise oprávněna v souladu s článkem 51 a čl. 59 odst. 2 finančního nařízení, které zmiňuje, organizovat své fungování směrem dovnitř, aby bylo toto fungování co nejúčinnější, nemění to nic na tom, že její autoregulační pravomoc platí jen v rámci pravomocí, které jsou jí svěřeny.
- 63 V tomto ohledu je navíc třeba podotknout, že vnitřní opatření v zásadě vyvolávají účinky pouze uvnitř správy a nezakládají žádné právo či povinnost třetím osobám (viz rozsudek Francie v. Komise, bod 58 výše, EU:T:2007:290, bod 43 a citovaná judikatura, a stanovisko generálního advokáta Tesaura ve věci Francie v. Komise, C-366/88, EU:C:1990:304, bod 22). V projednávaném případě je jednoznačné, že rozhodnutí 2008/969 má vyvolávat právní účinky navenek. Skutečnost, že musí dotčení úředníci nahlédnout do EWS a vyvodit určité důsledky ze zápisu v něm obsaženém, jakož i zveřejnění rozhodnutí 2008/969 v *Úředním věstníku Evropské unie* jsou v tomto ohledu významnými vodítky.
- 64 Když navíc unijní zákonodárce vytvářel právní základ pro výstrahy týkající se vyloučení, nepovažoval za nutné učinit to samé pro ostatní výstrahy uvedené v rozhodnutí 2008/969. Na rozdíl od výstrahy W5, která vychází z objektivních a do určité míry prokázaných skutečností, je registrace výstrahy W1a či W1b důsledkem vyšetřování OLAF před tím, než byl podvod či administrativní pochybení prokázány. Je konečně nepopiratelné, že závazné důsledky mohou nastat, jak bylo v této věci prokázáno.

- 65 Nelze navíc akceptovat zásadu *qui potest majus potest et minus*, aniž dojde k porušení základních práv a zásady presumpce nevinny.
- 66 Zásada presumpce nevinny zakotvená v čl. 48 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (který odpovídá čl. 6 odst. 2 a 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950), je určena k tomu, aby všem osobám bylo zaručeno, že nebudou označovány jako vinné z protiprávního jednání před tím, nežli bude jejich vina prokázána soudem, nebo že s nimi nebude zacházeno takovým způsobem.
- 67 Na rozdíl od výstrah týkajících se vyloučení (viz body 43 a 64 výše) se výstrahy W1a a W1b nesporně týkají situace, kdy vyšetřování dosud probíhá, a kdy tedy soud dosud neprokázal takovou vinu. Pokud je tedy podle Komise třeba přijmout předem preventivní opatření, potřebuje tím spíše právní základ k vytvoření takového systému výstrah a přijímání souvisejících opatření, přičemž tento systém musí respektovat právo na to se v řízení účinně bránit, zásadu proporcionality, jakož i zásadu právní jistoty, podle níž musí být právní úprava jasná a přesná a její účinky předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky.
- 68 Je tudíž třeba konstatovat, že existuje právní základ pro výstrahy týkající se vyloučení ve smyslu článku 93, tj. výstraha W5a, a článku 94, tj. výstraha W1d, finančního nařízení, přičemž tento základ se nachází v článku 95 finančního nařízení. Stejně tak lze právní základ pro výstrahu W5b nalézt v nařízení či prováděcím předpise přijatém v rámci SZBP. Žádný právní základ však nelze nalézt, pokud jde o výstrahy W1a a W1b či ostatní výstrahy, tj. W1c a W2 až W4 a jejich důsledky. Rozhodnutí 2008/969 přitom neodkazuje na žádné ustanovení primárního či sekundárního práva, které by Komisi výslovně svěřovalo pravomoc založit, vést a spravovat databázi o fyzických či právnických osobách, u nichž existuje podezření, že budou představovat riziko pro unijní finanční zájmy. Skutečnost, že rozhodnutí 2008/969 odkazuje obecně na finanční nařízení, aniž uvádí konkrétní článek, v tomto ohledu nepostačuje.
- 69 Skutečnost, že Komise prozatímními opatřeními upravila svůj postup v praxi do doby, než rozhodnutí 2008/969 formálně „změní“ (viz bod 17 výše), aby lépe respektovala základní práva, a to tak, že subjekty, ve vztahu k nimž je podána žádost o výstrahu W1 až W4, mohou vyjádřit svůj názor, tj. předložit písemné vyjádření před zaregistrováním výstrahy, na konstatování učiněném v bodě 69 výše nic nemění.
- 70 Vzhledem k neexistenci zvláštního ustanovení opravňujícího Komisi přijmout takové rozhodnutí, měla Komise, pokud považovala přijetí takového aktu za nezbytné či užitečné, postupovat podle článku 279 ES, tj. měla předložit návrh Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie za účelem vytvoření nezbytného právního základu. Komise ostatně na jednání uvedla, že před nedávnem předložila unijnímu zákonodárci návrh na změnu finančního nařízení v tomto smyslu.
- 71 Je tudíž třeba konstatovat, že bez právního základu opravňujícího Komisi k přijetí rozhodnutí 2008/969, postrádají právní základ i napadené akty přijaté na základě tohoto rozhodnutí, takže je třeba je zrušit.

Ke druhému žalobnímu důvodu

- 72 Tribunál je v každém případě toho názoru, že napadené akty musí být zrušeny na základě druhého žalobního důvodu, i kdyby Komise měla pravomoc přijmout rozhodnutí 2008/969.
- 73 V rámci tohoto žalobního důvodu žalobkyně tvrdí, že byla porušena základní práva jako zásada řádné správy, právo na to být předem vyslechnut, právo účinně se v řízení bránit a zásada presumpce nevinny. Namítá rovněž, že byla porušena povinnost uvést odůvodnění.

- 74 Žalobkyně konkrétně kritizuje, že se nemohla vyjádřit k závazným opatřením nepříznivě zasahujícím do jejího právního postavení z důvodu, že ji Komise platně a včas neinformovala v rozporu s článkem 8 rozhodnutí 2008/969, čímž porušila právo na to být předem vyslechnut a zásadu presumpce nevinny.
- 75 Komise zpochybňuje, že došlo k porušení základních práv. Podle ní ostatně žalobkyně znala důvody, kvůli nimž byla zaregistrována do EWS, a mohla z celé skutkové situace a z dokumentů, které jí byly oznámeny, dovodit důvody, proč ji Komise označila za subjekt vyžadující určitou pozornost.
- 76 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je dodržování práva na obhajobu v každém řízení, které je zahájeno proti určité osobě a je způsobilé vést k přijetí aktu, který zasáhne do právního postavení této osoby, základní zásadou práva Společenství a musí být zaručeno i při úplné absenci právní úpravy dotčeného řízení (viz rozsudky ze dne 13. února 1979, Hoffmann-La Roche v. Komise, 85/76, Sb. rozh., EU:C:1979:36, body 9 a 11, a ze dne 1. října 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware v. Rada, C-141/08 P, Sb. rozh., EU:C:2009:598, bod 83 a citovaná judikatura).
- 77 Rovněž je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury slouží povinnost odůvodnit akt nepříznivě zasahující do právního postavení osoby, jež je logickým důsledkem zásady dodržování práva na obhajobu, k tomu, aby byly dotyčné osobě poskytnuty dostatečné informace pro zjištění, zda je akt opodstatněný, nebo je případně stížen vadou, která umožňuje napadnout jeho platnost před unijním soudem, a dále umožnit tomuto soudu vykonat přezkum legality tohoto aktu (rozsudky ze dne 2. října 2003, Corus UK v. Komise, C-199/99 P, Sb. rozh., EU:C:2003:531, bod 145; ze dne 28. června 2005, Dansk Rørindustri a další v. Komise, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, Sb. rozh., EU:C:2005:408, bod 462, a ze dne 29. září 2011, Elf Aquitaine v. Komise, C-521/09 P, Sb. rozh., EU:C:2011:620, bod 148).
- 78 Odůvodnění požadované článkem 253 SFEU musí být nicméně přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a kontextu, ve kterém byl přijat. Povinnost uvést odůvodnění musí být posuzována v závislosti na okolnostech případu, zejména v závislosti na obsahu aktu, povaze tvrzených důvodů a zájmu, který mohou mít osoby, kterým je akt určen, nebo jiné osoby, kterých se akt bezprostředně a osobně dotýká, na získání těchto vysvětlení. Není požadováno, aby odůvodnění upřesňovalo všechny relevantní skutkové a právní okolnosti, jelikož dostatečnost odůvodnění musí být posuzována s ohledem nejen na jeho znění, ale i na jeho kontext, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast (rozsudky ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, Sb. rozh., EU:C:1998:154, bod 63; Elf Aquitaine v. Komise, bod 77 výše, EU:C:2011:620, bod 150, a ze dne 15. listopadu 2012, Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa, C-539/10 P a C-550/10 P, Sb. rozh., EU:C:2012:711, body 139 a 140).
- 79 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že napadené akty nebyly žalobkyni oznámeny. Žalobkyně se proto nemohla v tomto ohledu vyjádřit a nebyla ani obeznámena s důvody, které vedly k její registraci do EWS.
- 80 Článek 8 odst. 1 rozhodnutí 2008/969 sice stanoví, že třetí osoby, jako jsou uchazeči, zhotovitelé, dodavatelé, poskytovatelé služeb a jejich příslušní subdodavatelé, jsou v nabídkových řízeních a ve výzvách k předkládání návrhů a v případě jejich neexistence před udělením zakázek nebo grantů informováni o tom, že údaje, které se jich týkají, mohou být zařazeny do EWS, a o tom, že pokud jsou třetí osoby právními subjekty, budou být informováni i osoby s pravomocí k zastupování, rozhodování nebo ke kontrole v rámci těchto subjektů. Toto sdělení ze strany odpovědné pověřené schvalující osoby, že může dojít k zápisu údajů do EWS, se však týká pouze možného kroku a nezakládá povinnost informovat třetí dotčené strany v okamžiku, kdy k registraci do EWS skutečně dojde.

- 81 Článek 8 odst. 2 rozhodnutí 2008/969 stanoví, že útvar, který požádal o registraci výstrahy v EWS, informuje dotčenou fyzickou nebo právnickou osobu o žádosti o aktivování, aktualizaci a odstranění případné výstrahy W5a týkající se vyloučení, která se přímo vztahuje k tomuto subjektu, s uvedením důvodů. Tato povinnost informovat dotčenou osobu jde ruku v ruce s jejím právem se vyjádřit k žádosti týkající se vyloučení, které vyplývá z čl. 14 odst. 3 uvedeného rozhodnutí.
- 82 Je totiž třeba podotknout, že čl. 8 odst. 2 a čl. 14 odst. 3 rozhodnutí 2008/969 jsou jedinými ustanoveními, která právo na to být informován o registraci do EWS upravují. Takové právo na to být s předstihem informován a podat vyjádření není upraveno u ostatních výstrah.
- 83 V souladu s judikaturou připomenutou v bodě 76 výše však musí právo na to účinně se v řízení bránit být zajištěno vždy i při úplné absenci právní úpravy dotčeného řízení. Totéž platí pro povinnost uvést odůvodnění.
- 84 V tomto ohledu je třeba uvést, že skutečnost, že OLAF dopisem ze dne 6. února 2009 informoval žalobkyni o zahájeném vyšetřování a o důvodech, které k němu vedly, nepostačuje sama o sobě a neznamená, že žalobkyně neměla být informována o napadených aktech při aplikaci rozhodnutí 2008/969.
- 85 Vyšetřování sice může být podle rozhodnutí 2008/969 důvodem k žádosti OLAF o registraci osoby do EWS. Z článku 10 tohoto rozhodnutí však vyplývá, že OLAF požádá o aktivování výstrahy W1a, pokud jeho vyšetřování v počáteční fázi poskytuje dostatečný důvod se domnívat, že do EWS mohou být zaznamenána zjištění týkající se vážných administrativních chyb nebo podvodů. V projednávaném případě je nesporné, že žalobkyně byla o tom, že je předmětem vyšetřování a že je v jeho rámci plánována kontrola na místě na období od 22. do 26. února 2009, informována až dne 6. února 2009. Komise tedy nemůže vycházet z této jediné informace poskytnuté ze strany OLAF žalobkyni v rámci uvedeného vyšetřování a tvrdit, že žalobkyně mohla z těchto okolností a dokumentů „vyvodit“ důvody, které vedly k tomu, že vůči ní byla přijata monitorovací opatření. Ze spisu před Tribunálem navíc nevyplývá, že by OLAF žalobkyni informoval o tom, že uvedené vyšetření může vést k její registraci do EWS.
- 86 Rovněž je třeba konstatovat, že žalobkyně nebyla informována před ani po registraci v EWS. Ačkoli sledovaný cíl spočívá v ochraně unijního rozpočtu prostřednictvím preventivních opatření, neodůvodňuje to nepodání informací. Žalobkyně se o registraci v EWS dozvěděla pouze náhodou, když Komise přerušila proces uzavírání smlouvy a požadovala dodatečnou záruku u projektu „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“.
- 87 I za předpokladu, že by byl EWS zřízen jakožto interní nástroj, nemění to nic na tom, že registrace v EWS s sebou nese právní důsledky pro dotčenou zaregistrovanou osobu, což implikuje, že musí být respektováno právo na to účinně se v řízení bránit a splněna povinnost uvést odůvodnění.
- 88 Žalobnímu důvodu vycházejícímu z nedostatečného odůvodnění a z porušení práva na to se v řízení účinně bránit je proto třeba vyhovět a napadené akty je třeba na tomto základě zrušit, aniž je nutné odpovídat na první žalobní důvod a vyslovovat se k návrhu na přijetí organizačního procesního opatření uváděnému v bodě 20 výše.

K nákladům řízení

- 89 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit, že ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené žalobkyní.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (osmý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Rozhodnutí Evropského úřadu pro boj s podvody (OLAF), kterými požádal o registraci společnosti Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion v systému včasného varování (EWS), jakož i rozhodnutí Evropské komise o aktivaci výstrah W1a a W1b týkajících se této společnosti se zrušují.**
- 2) **Komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Kančeva

Wetter

Bieliūnas

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 22. dubna 2015.

Podpisy.