



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

22. travnja 2015.*

„Zaštita financijskih interesa Unije – Sustav ranog upozoravanja (SRU) koji omogućuje prepoznavanje razine rizika povezane s ponuditeljima s kojim je ugovor sklopljen – OLAF-ova istraga izvršenja ugovora o javnoj nabavi vezano za projekt institucionalne modernizacije u Siriji – Odluke o aktiviranju upozorenja W1a i W1b – Pravni temelj – Temeljna prava – Obveza obrazlaganja“

U predmetu T-320/09,

Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion, sa sjedištem u Ateni (Grčka), koji zastupa V. Christianos, *avocat*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju D. Triantafyllou i F. Dintilhac, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje odluka Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF-a) kojima se tražilo prijavljivanje tužitelja u sustav ranog upozoravanja (SRU) kao i odluka Europske komisije u pogledu aktiviranja upozorenja W1a i zatim W1b,

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu: M. Kancheva, u svojstvu predsjednice, C. Wetter (izvjestitelj) i E. Bieliūnas, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 26. rujna 2014.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: grčki

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužitelj Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion grčko je društvo koje pruža usluge savjetovanja u području upravljanja poduzećima. Od 2006., kao član triju konzorcija, angažiran je na trima projektima u Siriji koje financira Europska komisija. To je društvo, među ostalim, od 16. listopada 2007. bilo predmet istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF-a) zbog sumnje u nepravilnosti u okviru navedena triju projekata.
- 2 Nakon postupka javne nabave pokrenutog u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje i tehnološki razvoj, Komisija je dopisom od 18. travnja 2008. pozvala tužitelja na pregovore u svrhu utvrđivanja konačnih uvjeta ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava u pogledu njegova prijedloga da preuzme ulogu koordinatora konzorcija na projektu „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“. U Komisijinu dopisu bilo je navedeno da eventualna bespovratna sredstva Europske zajednice ne mogu prijeći iznos od 3.300.000 eura te da pregovore treba zaključiti do 30. lipnja 2008.
- 3 Spomenuta istraga iz gornje točke 1. dovela je do toga da je OLAF zatražio prijavljivanje tužitelja u sustav ranog upozoravanja (u daljnjem tekstu: SRU), uspostavljen Odlukom Komisije 2008/969/EZ, Euratom od 16. prosinca 2008. o sustavu ranog upozoravanja namijenjenog dužnosnicima za ovjeravanje Komisije i izvršnim agencijama (SL L 344, str. 125.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 198.). Dana 26. veljače 2009. zatražio je aktiviranje upozorenja W1a te 19. svibnja 2009. aktiviranje upozorenja W1b, čija je prijava izvršena 10. ožujka odnosno 25. svibnja 2009. (u daljnjem tekstu zajedno: pobijani akti).
- 4 Dana 27. veljače 2009. Komisija je tužitelju i drugim članovima konzorcija kojeg je tužitelj bio član uputila na potpis dogovoreni ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava (u daljnjem tekstu: ugovor). Dana 11. ožujka 2009. tužitelj je vratio potpisani ugovor na potpis Komisiji.
- 5 Dana 4. lipnja 2009. Komisija je elektroničkom poštom izvijestila tužitelja da je postupak potpisivanja suspendiran do ispunjenja dodatnog uvjeta, odnosno tužiteljeva otvaranja blokiranog bankovnog računa putem kojeg će raspolagati samo dijelom predujma koji mu prema ugovoru pripada, dok će ostatak predujma banka isplatiti izravno drugim članovima konzorcija. U poruci elektroničke pošte navedeno je da je taj novi uvjet uveden zbog nepredviđenog događaja, odnosno aktiviranja upozorenja W1a te nakon toga upozorenja W1b.
- 6 S obzirom na to da se tužiteljeva banka obvezala, nakon što Komisija isplati predujam, isplatiti svakom članu konzorcija iznos koji mu pripada, Komisija je 3. srpnja 2009. potpisala ugovor

Postupak i zahtjevi stranaka

- 7 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 14. kolovoza 2009. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 8 Komisija je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 9. studenoga 2009. istaknula prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. stavka 1. Poslovnika Općeg suda.
- 9 Rješenjem Planet/Komisija (T-320/09, Zb., EU:T:2011:172) od 13. travnja 2011. Opći sud odbio je prigovor nedopuštenosti.

- 10 Mjerom upravljanja postupkom od 19. travnja 2011. Opći sud pozvao je Komisiju da se izjasni o pravnom temelju svoje nadležnosti za poduzimanje mjera predviđenih Odlukom 2008/969. Ona je tom zahtjevu udovoljila u roku koji joj je određen. Tužiteljeva očitovanja tajništvo Općeg suda zaprimilo je 28. lipnja 2011.
- 11 Odgovor na tužbu podnesen je tajništvu Općeg suda 27. svibnja 2011.
- 12 Rješenjem predsjednika šestog vijeća Općeg suda od 12. srpnja 2011. postupak u tom predmetu, na Komisijin zahtjev, suspendiran je do donošenja odluke Suda kojom se okončava postupak po žalbi upisan pod brojem C-134/11 P, a koji je Komisija pokrenula protiv rješenja Planet/Komisija, t. 9. supra (EU:T:2011:172).
- 13 Presudom od 19. prosinca 2012., Komisija/Planet (C-314/11 P, Zb., EU:C:2012:823) odbijena je žalba protiv rješenja Planet/Komisija, točka 9. supra (EU:T:2011:172). Nakon toga nastavljen je postupak pred Općim sudom.
- 14 Dana 19. veljače 2013. Komisija je podnijela zahtjev za obustavu postupka jer su Komisijine nadležne službe, na OLAF-ov zahtjev, pokrenule postupak za brisanje upozorenja u pogledu tužitelja te je time tužba postala bespredmetna.
- 15 Replika je podnesena tajništvu Općeg suda 20. veljače 2013.
- 16 Rješenjem Općeg suda (šestog vijeća) od 18. srpnja 2013. odlučeno je da će se o zahtjevu o obustavi postupka odlučiti zajedno s odlukom o meritumu.
- 17 Dopisom od 22. srpnja 2013. Komisija se odrekla prava na podnošenje odgovora na repliku te je umjesto njega podnijela priopćenje jednog od svojih članova o određenim privremenim mjerama za primjenu SRU-a. Prema Komisiji, taj dokument spominje mjere koje su privremeno poduzete kako bi uskladila svoje postupanje s presudom Komisija/Planet iz točke 13. supra (EU:C:2012:823) do „konačne izmjene“ Odluke 2008/969.
- 18 Slijedom djelomične obnove Općeg suda, sudac izvjestitelj dodijeljen je osmom vijeću, kojem je preraspodijeljen ovaj predmet.
- 19 Kako je predsjednik vijeća bio spriječen predsjedati, predsjednik Općeg suda prema redoslijedu predviđenom u članku 6. Poslovnika odredio je prvog suca kao zamjenu te, primjenom članka 32. stavka 3. Poslovnika, drugog suca kako bi se popunilo vijeće.
- 20 Dana 29. siječnja 2014. tužitelj je na temelju članka 64. Poslovnika zatražio donošenje mjere upravljanja postupkom s ciljem određivanja roka Komisiji za podnošenje nove odluke o SRU-u kako bi se ista objavila u Službenom listu Europske unije.
- 21 Opći sud (osmo vijeće) odlučio je, na temelju izvještaja suca izvjestitelja, otvoriti usmeni postupak.
- 22 Izlaganja tužitelja i Komisije kao i njihovi odgovori na usmena pitanja Općeg suda saslušani su na raspravi 26. rujna 2014.
- 23 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi pobijane akte;
 - odbije zahtjev za obustavu postupka;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.

- 24 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- obustavi postupak koji je pokrenut povodom tužbe;
 - odbije tužbu kao neosnovanu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

O zahtjevu za obustavu postupka

- 25 Komisija navodi da su, slijedom presude Suda Komisija/Planet iz točke 13. supra (EU:C:2012:823), njezine nadležne službe na OLAF-ov zahtjev pokrenule postupak za brisanje upozorenja u pogledu tužitelja. Imajući u vidu činjenicu da tužitelj više nije predmet upozorenja namijenjenih korisnicima SRU-a te prema tome pobijana upozorenja više ne postoje, Komisija ističe da je tužba postala bespredmetna.
- 26 Tužitelj osporava to da je tužba postala bespredmetna. U tom pogledu, kao prvo, ističe da je pitanje pravnog temelja Komisijine nadležnosti za poduzimanje mjera predviđenih Odlukom 2008/969 i dalje predmet spora i ostaje otvoreno jer nije riješeno presudom Komisija/Planet iz točke 13. supra (EU:C:2012:823). Kao drugo, tužitelj napominje da, iako je Komisija izbrisala upis u SRU (brisanje ex nunc), on i dalje ima pravni interes za traženje utvrđenja da je zbog nepostojanja pravnog temelja te prema tome i Komisijine nenadležnosti upis ništav ab initio (ex tunc), odnosno od dana upisa upozorenja. Naime, nije isključeno da bi se Komisija nakon odluke o obustavi postupka mogla „predomisлити“ i ponovno unijeti upis u bazu na temelju istih razloga.
- 27 Valja podsjetiti da tužitelj u pogledu predmeta tužbe treba imati pravni interes u stadiju njezina podnošenja jer je u suprotnom ona nedopuštena. Predmet spora i pravni interes moraju postojati, pod prijetnjom obustave postupka, do objave sudske odluke, što pretpostavlja da tužba svojim rezultatom može biti korisna za stranku koja ju je podnijela. Međutim, ako tužitelj izgubi pravni interes tijekom postupka, odluka Općeg suda o meritumu ne može za njega biti korisna (presude od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, Zb., EU:C:2007:322, t. 42. i 43. i od 10. travnja 2013., GRP Security/Revizorski sud, T-87/11, EU:T:2013:161, t. 45.).
- 28 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da tužitelj može zadržati interes za zahtijevanje poništenja akta institucije Europske unije kako bi izbjegao da se njegova navodna nezakonitost ponovno pojavi u budućnosti (vidjeti presudu Wunenburger/Komisija, t. 27. supra, EU:C:2007:322, t. 50. i navedenu sudsku praksu). Jednako tako, tužitelj može zadržati interes za zahtijevanje poništenja akta koji se odnosi izravno na njega kako bi od suda Unije ishodio utvrđenje da je žrtva nezakonitosti te kako bi takvo utvrđenje moglo poslužiti kao temelj eventualne tužbe za naknadu štete čija je svrha na prikladan način popraviti štetu nanесenu pobijanim aktom (vidjeti presudu GRP Security/Revizorski sud, t. 27. supra, EU:T:2013:161, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Imajući u vidu tu sudsku praksu, valja ispitati može li tužitelj imati konkretne koristi od postupka pred Općim sudom.
- 30 Valja istaknuti da stavljanje izvan snage akta institucije Unije nije priznanje njegove nezakonitosti te ima učinak ex nunc, za razliku od poništavajuće presude, na temelju koje se poništeni akt retroaktivno povlači iz pravnog poretka i smatra se da nikad nije ni postojao (u tom smislu vidjeti presudu od

6. lipnja 2013., Ayadi/Komisija, C-183/12 P, EU:C:2013:369, t. 66.). Prema tome, ako ne postoji Komisijina nadležnost ili ako se tužba treba prihvatiti iz drugih razloga, tužiteljeva prijava u sustav ranog upozoravanja ništava je ab initio.

- 31 U konkretnom slučaju valja izbjeći da akti koje su donijele institucije, a koji imaju ograničene vremenske učinke koji će isteći nakon podnošenja tužbe za poništenje, ali prije nego što je Opći sud u mogućnosti izreći relevantnu presudu, izmaknu svakom sudskom nadzoru jer takva situacija nije u duhu članka 263. UFEU-a (presuda od 18. ožujka 2009., Shanghai Excell M&E Enterprise i Shanghai Adeptech Precision/Vijeće, T-299/05, Zb, EU:T:2009:72, t. 56. i 57.).
- 32 Osim toga, iako je prijava tužitelja u SRU izbrisana (brisanje ex nunc), iz prethodno navedene sudske prakse proizlazi da postoji pravni interes, osobito zbog činjenice da je tužiteljeva prijava mogla naštetiti njegovu ugledu te se ta šteta može popraviti jedino poništenjem jer ono može poslužiti kao pravni temelj eventualne tužbe za naknadu štete. Zbog toga valja odbiti zahtjev za obustavu postupka.

O Komisijinoj nadležnosti za poduzimanje predmetnih mjera

- 33 U potporu svojoj tužbi tužitelj ističe dva tužbena razloga, od kojih je prvi u biti vezan za bitnu povredu postupovnih odredaba Odluke 2008/969, a drugi za povredu općih načela prava Unije, osobito načela dobre uprave, prava da bude saslušan, prava na obranu i obveze obrazlaganja.
- 34 U rješenju Planet/Komisija, t. 9. supra (EU:T:2011:172), Opći je sud utvrdio kako Odluka 2008/969, na kojoj se temelje pobijani akti, ne upućuju ni na koju odredbu primarnog ili sekundarnog prava koja Komisiji dodjeljuje nadležnost da uspostavi, izvršava i upravlja bazom podataka fizičkih ili pravnih osoba za koje se sumnja da predstavljaju rizik za financijske interese Unije.
- 35 S druge strane, prema ustaljenoj sudskoj praksi, nenadležnost institucije koja je donijela pobijani akt predstavlja razlog za poništenje zbog zaštite javnog poretka, na koji sud Unije pazi po službenoj dužnosti, čak i ako stranke to od njega nisu zahtijevale (vidjeti u tom smislu presude od 17. prosinca 1959., Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Haute Autorité, 14/59, Zb., EU:C:1959:31, str. 473.; od 10. svibnja 1960., Njemačka/Haute Autorité, 19/58, Zb., EU:C:1960:19, str. 488. i od 13. srpnja 2000., Salzgitter/Komisija, C-210/98 P, Zb., EU:C:2000:397, t. 56.). Što se tiče pitanja nenadležnosti institucije koja je donijela akt na temelju kojeg je donesen pobijani akt, valja istaknuti da, iako sud Unije nije obvezan po službenoj dužnosti razmatrati to pitanje, može ga se na to pozvati. Do toga može doći zbog podataka u spisu ili ako postoji očita manjkavost, odnosno ako je sud Unije može s lakoćom uočiti i prepoznati kao takvu (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija u predmetu Common Market Fertilizers/Komisija, C-443/05 P, Zb., EU:C:2007:127, t. 104.).
- 36 U konkretnom slučaju, imajući u vidu odvijanje postupka i informacije iz spisa te u skladu s navodima iz točke 40. rješenja Planet/Komisija, t. 9. supra (EU:T:2011:172, postavlja se pitanje o postojanju pravnog temelja koji bi Komisiji dodijelio nadležnost za poduzimanje mjera predviđenih Odlukom 2008/969.
- 37 Prema tome, prije ispitivanja dvaju tužbenih razloga, valja ispitati Komisijinu nadležnost za donošenje Odluke 2008/969 te s tim u skladu i za donošenje pobijanih akata.
- 38 S tim u vezi, Komisija je istaknula, pozivajući se na članak 27. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica ((SL L 248, str. 1.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.)), u daljnjem tekstu: Financijska uredba), kako je izmijenjena, da je navedena odluka donesena u okviru i u svrhu načela dobrog financijskog upravljanja. Prema njoj, Komisija, kao jedina i izvorna nalagodavna institucija, delegiranjem ili poddelegiranjem, sukladno članku 51. i članku 59. stavku 2. Financijske uredbe, prenosi ovlasti za izvršenje proračuna svojih uprava i unutar njih na

službenike, pri čemu su ta delegiranja uređena primjenjivim unutarnjim pravilima. Ona također napominje da se ta odluka temelji na osnovnom pravu svake institucije i svakog institucijskog tijela da samostalno uredi unutarnju organizaciju svojih službi.

- 39 Tužitelj osporava Komisijine argumente. Komisiji nije priznata nikakva nadležnost, bilo na temelju primarnog, bilo sekundarnog prava, da uspostavi, izvršava i upravlja bazom podataka fizičkih ili pravnih osoba za koje se sumnja da predstavljaju rizik za financijske interese Unije. Načelo dobrog financijskog upravljanja iz članka 27. Financijske uredbe samo je cilj i ne može činiti pravni temelj za prijave u SRU.
- 40 Valja navesti da se Komisijina proračunska odgovornost temelji na članku 274. UEZ-a. Prema tom članku, Komisija izvršava proračun u suradnji s državama članicama, u skladu s odredbama uredaba donesenih na temelju članka 279. UEZ-a, na vlastitu odgovornost i u granicama odobrenih proračunskih sredstava, vodeći pritom računa o načelu zdravog financijskog upravljanja.
- 41 Financijska uredba precizira osnovna načela i pravila koja uređuju proračun Unije, osobito načelo dobrog financijskog upravljanja. Ona jednako tako utvrđuje pravila koja se odnose na ugovore o javnoj nabavi, uključujući razloge za isključenje natjecatelja ili ponuditelja, i uspostavu središnje baze podataka koja sadrži podatke o navedenim osobama.
- 42 Članak 93. stavak 1. Financijske uredbe, među ostalim, predviđa isključenje natjecatelja ili ponuditelja iz sudjelovanja u postupku javne nabave ako su u stečaju ili u likvidaciji, ako su pravomoćnom presudom osuđeni za kažnjivo djelo koje se odnosi na njihovo profesionalno ponašanje ili za prijevare ili korupciju te ako nisu ispunili obveze koje se odnose na plaćanje socijalnih doprinosa ili plaćanje poreza. Članak 94. navedene uredbe predviđa isključenje natjecatelja ili ponuditelja kod kojih postoji sukob interesa te u situaciji pogrešnog prikazivanja činjenica u okviru postupaka javne nabave i u slučaju isključenja obuhvaćenog člankom 93. stavkom 1. Financijske uredbe. Članak 96. Financijske uredbe odnosi se na administrativne ili financijske kazne koje javni naručitelj može izreći natjecateljima ili ponuditeljima u slučaju pogrešnog prikazivanja činjenica iz članka 94. te uredbe kao i ugovornim stranama za koje je utvrđeno da su ozbiljno kršile obveze na temelju ugovora koji se financiraju iz proračuna.
- 43 Članak 95. stavak 1. Financijske uredbe glasi kako slijedi:
- „1. Komisija uspostavlja i upravlja središnjom bazom podataka u skladu s pravilima Zajednice o zaštiti osobnih podataka. Ta baza podataka sadrži podatke o natjecateljima i ponuditeljima koji su u nekoj od situacija iz članaka 93., 94., članka 96. stavka 1. točke (b) i stavka 2. točke (a). Ona je zajednička institucijama, izvršnim agencijama i tijelima iz članka 185.“
- 44 Središnja baza podataka o isključenjima o kojoj je riječ u članku 95. Financijske uredbe provedena je Uredbom Komisije (EZ, Euratom) br. 1302/2008 od 17. prosinca 2008. o središnjoj bazi podataka o isključenjima (SL L 344, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 15., str. 162.). Bazom upravlja računovodstveni službenik Komisije ili njemu podređeno osoblje (članak 4. Uredbe br. 1302/2008). Ta uredba također predviđa tijelo, način i uvjete odobrenja za pristup podacima sadržanima u bazi podataka o isključenjima (članak 5. Uredbe br. 1302/2008).
- 45 U svrhu borbe protiv prijevare i svih drugih nezakonitih aktivnosti na štetu financijskih interesa Unije, Komisija je 16. prosinca 2008. donijela i Odluku 2008/969 o SRU-u. Ta odluka zamjenjuje Odluku Komisije C (2004) 193/3 o SRU-u.
- 46 Sukladno uvodnoj izjavi 4. Odluke 2008/969, „svrha sustava ranog upozoravanja je da osigura kolanje ograničenih informacija unutar Komisije i njenih izvršnih agencija o trećim osobama koje mogu predstavljati prijetnju za financijske interese i ugled Zajednica ili za bilo koji drugi fond kojim upravljaju Zajednice“.

- 47 U skladu s uvodnim izjavama 5. do 7. navedene Odluke 2008/969, OLAF, koji ima pristup sustavu ranog upozoravanja za provođenje svojih istražnih funkcija te obavještajnih aktivnosti i aktivnosti za sprječavanje prijevара, zadužen je, zajedno s odgovornim dužnosnikom za ovjeravanje i Službom unutarnje revizije, za zahtjeve za pristup, izmjenu ili brisanje upozorenja u SRU-u, kojim upravlja računovodstveni službenik Komisije ili njemu podređeno osoblje.
- 48 U tom pogledu, članak 4. stavak 1. podstavak 2. Odluke 2008/969 određuje da: „Računovodstveni službenik [Komisije ili njemu podređeno osoblje] unosi, mijenja ili briše upozorenja o isključenju u sustavu ranog upozoravanja u skladu sa zahtjevima ovlaštenog DO-a, OLAF-a i [Službe unutarnje revizije]“.
- 49 Na temelju članka 5. stavka 1. podstavka 1. te odluke, „[s]vi zahtjevi za prijavljivanje upozorenja, njihove izmjene ili brisanje moraju biti naslovljeni na računovodstvenog službenika“.
- 50 Sukladno članku 6. stavku 2. podstavku 3. navedene odluke, „[u] slučaju postupaka javne nabave i dodjele bespovratnih sredstava, ovlašteni DO ili njegovo osoblje provjeravaju da li u sustavu ranog upozoravanja postoji upozorenje, najkasnije prije donošenja odluke o dodjeli“.
- 51 Iz članka 9. Odluke 2008/969 proizlazi da se SRU temelji na upozorenjima koja omogućuju utvrđivanje razine rizika povezanog sa subjektom prema kategorijama koje su podijeljene od W1, koja odgovara najnižoj razini rizika, do W5, koja odgovara najvišoj razini rizika.
- 52 Članci 10. do 14. Odluke 2008/969 definiraju upozorenja. Prema tome, upozorenje W1a označava da u ranoj fazi OLAF-ove istrage postoji dovoljno razloga za uvjerenje da će se vjerojatno utvrditi prijevare ili ozbiljne administrativne pogreške koje je moguće prijaviti u SRU. Jednako tako, upozorenje W1b označava da tekuće istrage OLAF-a i IAS-a upućuju na to da će se utvrditi ozbiljne administrativne pogreške ili prijevare koje je moguće prijaviti u SRU. Upozorenje W2 označava da su utvrđene ozbiljne administrativne pogreške ili prijevare. Upozorenje W3 označava da je u određenim okolnostima računovodstveni službenik primio obavijest o nalogu za zapljenu odnosno da su u tijeku sudski postupci zbog ozbiljnih administrativnih pogrešaka ili prijevара. Upozorenje W4 označava da je Komisija izdala nalog za povrat koji premašuje određeni iznos, čije je plaćanje znatno zakašnjelo. Naposljetku, upozorenje W5 unosi se za osobe koje se nalaze u situaciji isključenja, ili zbog upozorenja o isključenju, predviđenog člankom 10. stavcima 1. do 3. Uredbe br. 1302/2008 (upozorenje W5a), ili zato što su navedene osobe predmet financijskih ograničenja u vezi sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom (ZVSP) (upozorenje W5b) (članak 14. stavci 1. i 2. Odluke 2008/969).
- 53 Članci 10. do 14. Odluke 2008/969 jednako tako definiraju razdoblje tijekom kojeg upozorenje ostaje aktivno, a koje se mijenja ovisno o dotičnom upozorenju.
- 54 Posljedice prijave u SRU mijenjaju se ovisno o razini upozorenja. Ti su učinci, sadržani u člancima 16. do 22. Odluke 2008/969, različitog stupnja: upozorenje W1 prijavljuje se samo za potrebe informiranja i ne podrazumijeva nikakve posljedice osim pojačanih mjera nadzora, dok upozorenje W5 isključuje iz sudjelovanja u postupku sklapanja ugovora ili dodjele bespovratnih sredstava u odnosu na postupke sklapanja ugovora ili dodjele bespovratnih sredstava) ili, primjerice, suspendira plaćanja, izvršenje ugovora ili dodjelu bespovratnih sredstava u odnosu na ugovore i bespovratna sredstva koji su u tijeku, kao i izravno ili neizravno blokira sredstva i gospodarske izvore (u okviru ZVSP-a). Što se tiče upozorenja W2, W3b i W4, ona za posljedicu mogu imati, uz pojačane mjere nadzora, da nadležni računovodstveni službenik odluči sklopiti ugovor s nekim drugim ponuditeljem ili zaključiti postupak bez sklapanja ugovora. U slučaju postupka javne nabave koji je u tijeku, ovlašteni dužnosnik za ovjeravanje može suspendirati rok za plaćanje, suspendirati provođenje ugovora ili raskinuti ugovor kad sadrži odredbu u tom smislu.

- 55 Sukladno članku 14. stavku 3. Odluke 2008/969, postoji obveza obavještanja trećih o prijavi u SRU, dajući im mogućnost da pisanim putem izraze svoja stajališta. Ta je obveza ograničena na upozorenje W5a, odnosno na situacije u kojima se treću osobu namjerava isključiti primjenom članka 93. stavka 1. točaka (a) do (e) Financijske uredbe.
- 56 Članak 27. Odluke 2008/969 predviđa da se ona objavljuje u informativne svrhe u Službenom listu Europske unije te se prilaže Internim pravilima za izvršavanje općeg proračuna Europskih zajednica.
- 57 U ovom slučaju valja podsjetiti da, na temelju članka 5. UEZ-a, sukladno načelu dodjeljivanja ovlasti, svaka institucija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorom. Naime, poštovanje načela pravne sigurnosti zahtijeva da svaki akt čiji je cilj proizvesti pravne učinke temelji svoju obveznu snagu na odredbi prava Unije koja mora biti izričito navedena kao njegov pravni temelj (presude od 16. lipnja 1993., Francuska/Komisija, C-325/91, Zb., EU:C:1993:245, t. 26. i od 17. rujna 2007., Francuska/Komisija, T-240/04, Zb., EU:T:2007:290, t. 31.).
- 58 Međutim, nesporno je da ni iz odredaba članka 274. UEZ-a kao ni iz odredaba Financijske uredbe ne proizlazi da Komisija ima izričitu ovlast za donošenje odluke poput Odluke 2008/969.
- 59 Prema članku 274. UEZ-a, Komisija izvršava proračun u skladu s odredbama uredaba donesenih na temelju članka 279. UEZ-a. Potonji predviđa primjenu redovnog zakonodavnog postupka. Međutim, Financijska uredba, čiji je pravni temelj članak 279. UEZ-a, ne spominje sustav poput SRU-a. Navedena uredba jedino predviđa, kao što je to već istaknuto u gornjoj točki 43., uspostavu središnje baze podataka o obveznim isključenjima.
- 60 U tom pogledu valja istaknuti kako pravo Unije ne dopušta zaključak o postojanju implicitne ovlasti. Iz sudske prakse, naime, proizlazi da postojanje implicitne ovlasti, koja predstavlja iznimku od načela dodjeljivanja utvrđenog u članku 5. UEZ-a, treba ocjenjivati usko. Sudska praksa takve implicitne ovlasti priznaje samo iznimno te, da bi to bio slučaj, valja se uvjeriti u ono što je nužno da bi se osigurao koristan učinak odredaba Ugovora ili dotične temeljne uredbe (vidjeti presudu od 17. studenoga 2009., MTZ Polyfilms/Vijeće, T-143/06, Zb., EU:T:2009:441, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 61 U ovom slučaju valja navesti kako, neovisno o činjenici da sustav upozorenja može biti koristan instrument i u okviru uloge Komisije kao čuvara i izvršitelja proračuna Unije, potonja nije ni potkrijepila ni dokazala činjenicu da SRU ispunjava uvjet spomenut u prethodnoj točki, a koji dopušta zaključak o postojanju implicitne ovlasti.
- 62 Naime, Komisija je istaknula da je riječ o unutarnjoj organizacijskoj mjeri, na koju ima pravo svaka institucija Unije. Međutim, valja primijetiti da, iako Komisija treba biti u mogućnosti organizirati svoje unutarnje djelovanje kako bi osigurala najučinkovitije moguće djelovanje, sukladno članku 51. i članku 59. stavku 2. Financijske uredbe, kako se na njih poziva Komisija, i dalje stoji činjenica da je samoregulacijska ovlast ograničena dodijeljenim ovlastima.
- 63 Nadalje, u tom pogledu valja primijetiti da unutarnje mjere načelno proizvode učinke samo u unutarnjem području uprave i ne stvaraju nikakva prava u pogledu trećih (vidjeti presudu Francuska/Komisija, t. 57. supra, EU:T:2007:290, t. 43. i navedenu sudsku praksu te mišljenje nezavisnog odvjetnika Tesaura u predmetu Francuska/Komisija, C-366/88, EU:C:1990:304, t. 22.). U ovom slučaju jasno je da je cilj Odluke 2008/969 proizvesti pravne učinke prema van. Činjenica da dotični agenti trebaju obaviti provjere u SRU-u te poduzeti djelovanja u skladu s upisima u njemu kao i objava Odluke 2008/969 u Službenom listu Europske unije važne su naznake u tom smislu.
- 64 S druge strane, iako je zakonodavac Unije stvorio pravni temelj za upozorenja o isključenju, nije to smatrao korisnim za druga upozorenja iz Odluke 2008/969. Štoviše, za razliku od upozorenja W5, koje se temelji na objektivnim i u određenoj mjeri dokazanim elementima, prijava upozorenja W1a i

W1b rezultat je OLAF-ove istrage kao i vjerojatnih prijevара ili administrativnih pogrešaka koje još nisu utvrđene. Naposljetku, nije sporno da može doći do obvezujućih posljedica, kao što je to dokazano i u ovom slučaju.

- 65 Usto, bez povrede temeljnih prava, među kojima je i pretpostavka nedužnosti, nije moguće prihvatiti izreku *qui potest majus potest et minus*.
- 66 Pretpostavka nedužnosti, utvrđena u članku 48. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (koji odgovara članku 6. stavcima 2. i 3. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.), svakomu jamči da se neće smatrati niti da će se s njim postupati kao da je kriv za prijestup prije nego što mu se dokaže krivnja pred sudom.
- 67 Međutim, za razliku od upozorenja o isključenju (vidjeti gornje točke 43. i 64.), nesporno je da upozorenja W1a i W1b podrazumijevaju situaciju u kojoj su istrage još u tijeku i u kojima, prema tome, sud još nije utvrdio krivnju. Dakle, ako Komisija procijeni da je nužno poduzeti preventivne mjere u ranoj fazi, potreban joj je pravni temelj koji joj omogućuje uspostavu takvog sustava upozorenja i poduzimanje pripadajućih mjera koji poštuje prava na obranu, načelo proporcionalnosti kao i načelo pravne sigurnosti, pri čemu potonje podrazumijeva da pravna pravila trebaju biti jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito ako mogu imati nepovoljne posljedice za pojedince i poduzeća.
- 68 Dakle, valja utvrditi da postoji pravni temelj za upozorenja o isključenju predviđena u člancima 93. za upozorenje W5a i 94. za upozorenje W1d, Financijske uredbe, koji se nalazi u članku 95. Financijske uredbe. Jednako tako, pravni temelj za upozorenje W5b moguće je pronaći u uredbi odnosno provedbenom aktu donesenom u okviru ZVSP-a. Međutim, ne može se uputiti ni na kakav pravni temelj za upozorenja W1a i W1b, kao ni za ostala upozorenja, odnosno W1c i W2 do W4, i njihove posljedice. Odluka 2008/969 ne sadrži pozivanje ni na koju odredbu primarnog ni sekundarnog prava koja bi Komisiji izričito dodijelila nadležnost da uspostavi, izvršava i upravlja bazom podataka fizičkih ili pravnih osoba za koje se sumnja da predstavljaju rizik za financijske interese Unije. Činjenica da Odluka 2008/969 općenito upućuje na Financijsku uredbu, bez naznake konkretnog članka, u ovom pogledu nije dovoljna.
- 69 Činjenica da je Komisija radi boljeg poštovanja zahtjeva koji proizlaze iz temeljnih prava prilagodila svoju praksu do formalne „izmjene“ Odluke 2008/969 (vidjeti gornju točku 17.), u smislu da subjekti koji su predmet zahtjeva za upozorenje razine W1 do W4 imaju mogućnost iznijeti svoje stajalište, odnosno podnijeti pisana očitovanja prije prijave upozorenja, ne dovodi u pitanje utvrđenje iz gornje točke 69.
- 70 Dakle, u nedostatku posebne odredbe koja omogućuje Komisiji da donese takvu odluku, ona je trebala, ako je donošenje takvog akta bilo potrebno ili korisno, pratiti postupak predviđen člankom 279. UEZ-a, odnosno podnijeti prijedlog Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije u svrhu donošenja potrebnog pravnog temelja. S druge strane, Komisija je na raspravi izjavila da je nedavno podnijela prijedlog zakonodavcu Unije za izmjenu Financijske uredbe u tom smislu.
- 71 Posljedično, valja utvrditi da su, bez pravnog temelja koji Komisiji omogućuje donošenje Odluke 2008/969, pobijani akti doneseni na temelju te odluke također lišeni pravnog temelja te ih valja poništiti.

Drugi tužbeni razlog

- 72 U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da je Komisija bila nadležna za donošenje Odluke 2008/969, Opći sud smatra da se pobijani akti trebaju poništiti na temelju drugog tužbenog razloga.

- 73 U okviru tog razloga tužitelj ističe povredu temeljnih prava kao što su načelo dobre uprave, pravo na „prethodno saslušanje“, pravo na obranu i pretpostavka nedužnosti. Također ističe povredu obveze obrazlaganja.
- 74 Detaljnije, tužitelj se kritički osvrće na nemogućnost da se očituje o mjerama koje su na njega imale negativne posljedice i obvezujuće učinke te činjenicu da ga Komisija nije o tome valjano i u roku obavijestila, kršeći tako članak 8. Odluke 2008/969, što predstavlja povredu prava na prethodno saslušanje i pretpostavke nedužnosti.
- 75 Komisija osporava navodnu povredu temeljnih prava. S druge strane, ona ističe da su tužitelju bili dobro poznati razlozi zbog kojih ga je prijavila u SRU te da je iz svih okolnosti glede činjenica i upućenih mu dokumenata mogao zaključiti koji su razlozi doveli do toga da je Komisija odlučila prema njemu primijeniti određeni oprez.
- 76 U tom pogledu valja podsjetiti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da poštovanje prava na obranu u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati aktom koji negativno utječe na prava te osobe predstavlja temeljno načelo prava Zajednice koje mora biti zajamčeno, pa i onda kada ne postoje nikakva postupovna pravila (vidjeti presude od 13. veljače 1979., Hoffmann-La Roche/Komisija, 85/76, Zb., EU:C:1979:36, t. 9. i 11. i od 1. listopada 2009., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Vijeće, C-141/08 P, Zb., EU:C:2009:598, t. 83. i navedenu sudsku praksu).
- 77 Jednako tako valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, obveza obrazlaganja akta koji negativno utječe na položaj osobe, a koja proizlazi iz načela poštovanja prava na obranu, ima za cilj, s jedne strane, dati pojedincu dostatnu uputu o tome je li mjera osnovana ili sadrži li eventualno neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njezine valjanosti pred sućem Unije te, s druge strane, omogućiti sucu da provede nadzor zakonitosti te mjere (presude od 2. listopada 2003., Corus UK/Komisija, C-199/99 P, Zb., EU:C:2003:531, t. 145.; od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, Zb., EU:C:2005:408, t. 462. i od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, Zb., EU:C:2011:620, t. 148.).
- 78 Međutim, obrazloženje koje se zahtijeva člankom 253. UEZ-a mora biti prilagođeno prirodi dotičnog akta i kontekstu u kojem je donesen. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocjenjivati s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, prvenstveno sadržaj akta, prirodu istaknutih razloga te interes koji osobe kojima je akt upućen ili druge osobe na koje se on izravno i osobno odnosi mogu imati da dobiju objašnjenja. Nije potrebno da se u obrazloženju razmatraju svi relevantni činjenični i pravni elementi jer pitanje je li akt dovoljno obrazložen valja sagledati ne samo u odnosu na njegov izričaj već također u odnosu na njegov kontekst kao i na ukupnost pravnih pravila koja uređuju predmetno područje (presude od 2. travnja 1998., Komisija/Sytraval i Brink's France, C-367/95 P, Zb., EU:C:1998:154, t. 63.; Elf Aquitaine/Komisija, t. 78. *supra*, EU:C:2011:620, t. 150. i od 15. studenoga 2012., Al-Aqsa/Vijeće i Nizozemska/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, Zb., EU:C:2012:711, t. 139. i 140.).
- 79 U ovom slučaju valja utvrditi da pobijani akti nisu bili priopćeni tužitelju. Zbog te činjenice tužitelj nije imao mogućnost uputiti svoja očitovanja u tom pogledu niti je imao saznanja o razlozima koji su opravdali njegovu prijavu u SRU.
- 80 Članak 8. stavak 1. Odluke 2008/969 određuje kako se treće osobe, poput kandidata, ponuditelja, dobavljača, pružatelja usluga i njihovih podizvoditelja, u pozivima za podnošenje ponuda i pozivima za podnošenje prijedloga, u nedostatku poziva, prije sklapanja ugovora ili dodjele bespovratnih sredstava obavješćuju o podacima koji se odnose na njih koji bi mogli biti uključeni u SRU, a ako su treće osobe pravni subjekti, također se obavješćuju osobe koje su ovlaštene za zastupanje, odlučivanje i kontrolu tih pravnih subjekata. Međutim, ta obavijest ovlaštenog dužnosnika za ovjeravanje o tome da bi podaci mogli biti uključeni u SRU odnosi se samo na mogućnost i ne čini obvezu obavješćivanja dotičnih trećih u trenutku kad se prijava u SRU stvarno i provede.

- 81 Članak 8. stavak 2. Odluke 2008/969 predviđa da služba koja je zatražila prijavu upozorenja u sustavu ranog upozoravanja obavješćuje fizičku ili pravnu osobu na koju se podaci odnose o zahtjevu za aktiviranjem, ažuriranjem ili brisanjem bilo kojeg upozorenja o isključenju W5a koje se izravno odnosi na nju i navodi razloge za takav postupak. Ta obveza obavješćivanja dotične osobe popraćena je njezinim pravom da istakne svoja očitovanja o upozorenju o isključenju koje proizlazi iz članka 14. stavka 3. navedene odluke.
- 82 Naime, valja naznačiti da su članak 8. stavak 2. i članak 14. stavak 3. Odluke 2008/969 jedine odredbe koje daju pravo na primanje obavijesti o prijavi u SRU. Takvo pravo na primanje prethodne obavijesti i isticanje očitovanja nije predviđeno za druga upozorenja.
- 83 Međutim, sukladno sudskoj praksi navedenoj u gornjoj točki 76., uvijek treba osigurati prava na obranu, čak i kad nema nikakvih postupovnih pravila. To se jednako tako odnosi na obvezu obrazlaganja.
- 84 U tom pogledu valja istaknuti kako činjenica da je OLAF dopisom od 6. veljače 2009. obavijestio tužitelja o pokrenutoj istrazi i o razlozima zašto je pokrenuta nije sama po sebi dovoljna i ne podrazumijeva da tužitelj nije trebao biti obaviješten o pobijanim aktima u okviru primjene Odluke 2008/969.
- 85 Nesporno je da istraga, prema Odluci 2008/969, može biti razlog za OLAF-ov zahtjev da se osoba prijavi u SRU. Međutim, iz članka 10. te odluke proizlazi da OLAF zahtijeva aktiviranje upozorenja W1a kad rana faza istrage daje dovoljno razloga za uvjerenje da će se vjerojatno utvrditi prijevare ili ozbiljne administrativne pogreške koje se mogu prijaviti u SRU. U ovom je slučaju nesporno da je tužitelj tek 6. veljače 2009. obaviješten o činjenici da je predmet istrage i da je u njezinu okviru predviđena kontrola na licu mjesta za razdoblje od 22. do 26. veljače 2009. Komisija se, prema tome, ne može osloniti na informacije koje je OLAF dao tužitelju u okviru navedene istrage ističući u bitnome da je tužitelj iz okolnosti i relevantnih dokumenata mogao „zaključiti“ koji su razlozi za to da je predmet pojačanih mjera nadzora. S druge strane, iz predmeta pred Općim sudom ne proizlazi da je OLAF tužitelju naznačio da predmetne istrage mogu za posljedicu imati zahtjev za prijavu u SRU.
- 86 Također valja utvrditi da tužitelj nije bio obaviješten ni prije ni nakon svoje prijave u SRU. Iako je cilj mjera opreza zaštititi proračun Unije, to nikako ne može opravdati izostanak obavijesti. Tužitelj je slučajno, zbog činjenice da je Komisija suspendirala postupak ugovaranja i zatražila dodatno jamstvo u pogledu projekta „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“, doznao da je prijavljen u SRU.
- 87 Čak i pod pretpostavkom da je SRU uspostavljen kao unutarnji instrument, i dalje stoji da prijava u SRU ima pravne posljedice za dotičnu prijavljenu osobu, podrazumijevajući da se mora poštovati pravo na obranu, uključujući obvezu obrazlaganja.
- 88 Posljedično, valja prihvatiti tužbeni razlog vezan za nedostatak obrazloženja i povredu prava na obranu te na istom temelju poništiti pobijane akte bez potrebe očitovanja o prvom tužbenom razlogu i zahtjevu za donošenje mjere upravljanja postupkom spomenutom u gornjoj točki 20.

Troškovi

- 89 Sukladno članku 87. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U predmetnom slučaju, s obzirom na to da je Komisija izgubila spor, valja joj naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova tužitelja.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (osmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništavaju se odluke Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) kojima se traži prijava Planeta AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion u sustav ranog upozoravanja (SRU) kao i onih odluka Europske komisije koje su povezane s aktiviranjem upozorenja W1a i W1b i odnose se na to društvo.**
- 2. Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Kancheva

Wetter

Bieliūnas

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 22. travnja 2015.

Potpisi