



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

20. srpnja 2016.*

„Izvanugovorna odgovornost – Štete koje su prouzročili OLAF i Komisija tijekom OLAF-ove istrage –
Tužba za naknadu štete – Zahtjev za utvrđenje da su OLAF-ove radnje pravno nepostojeće i
nedopuštene u svrhu dokazivanja pred nacionalnim tijelima – Dopuštenost – Zlouporeba ovlasti –
Obrada osobnih podataka – Prava obrane“

U predmetu T-483/13,

Athanassios Oikonomopoulos, s prebivalištem u Ateni (Grčka), kojeg su zastupali N. Korogiannakis i
I. Zarzoura, odvjetnici, a zatim G. Georgios, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J. Baquero Cruz i A. Sauka, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom, s jedne strane, zahtjeva za naknadu štete koju su prouzročili Komisija i Europski ured za
borbu protiv prijevара (OLAF) i, s druge strane, zahtjeva za utvrđenje da su OLAF-ove radnje pravno
nepostojeće i nedopuštene u svrhu dokazivanja pred nacionalnim tijelima,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Prek (izvjestitelj), predsjednik, I. Labucka i V. Kreuschitz, suci,

tajnik: C. Heeren, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. lipnja 2015.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu¹

Činjenice iz kojih proizlazi spor

- 1 Tužitelj Athanassios Oikonomopoulos po zanimanju je elektroinženjer koji samostalno posluje na tržištu informatičke robotike. Osnovao je, a zatim i bio direktor društva Zenon Automation Technologies SA (u daljnjem tekstu: Zenon), sa sjedištem u Grčkoj, od 1987. do 2006.
- 2 U razdoblju od 2004. do 2006. Zenon je sklopio nekoliko ugovora s glavnom upravom (GU) Europske komisije „Informacijsko društvo i mediji” (u daljnjem tekstu: GU Informacijsko društvo), u sklopu Šestog okvirnog programa za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti kao doprinosa stvaranju europskog istraživačkog prostora i inovacijama (2002. – 2006.) (u daljnjem tekstu: Šesti okvirni program).
- 3 Na Komisijin zahtjev, vanjski revizorski ured u studenome 2008. proveo je reviziju u vezi s projektima Alladin i Gnosys, koji su bili obuhvaćeni Šestim okvirnim programom. Na temelju te revizije sastavljeno je, među ostalim, revizorsko izvješće 08-BA59-028 od 13. svibnja 2009. (u daljnjem tekstu: prvo revizorsko izvješće).
- 4 Iz prvog revizorskog izvješća proizlazi da su postojale nepravilnosti u vezi s troškovima zaposlenika. Zenon je navodno od Komisije tražio financiranje znatno većeg iznosa troškova od onog koji joj je zaračunalo ciparsko društvo Comeng Computerised Engineering (u daljnjem tekstu: Comeng). Ti su troškovi navodno pogrešno iskazani u kategoriji izravnih troškova zaposlenika, i to kao troškovi „internih konzultanata”, iako ih je trebalo iskazati kao troškove podugovaranja. Ta sa praksa navodno sustavno ponavljala. Komisija je stoga zaključila da se ti troškovi ne mogu smatrati prihvatljivima ni kao troškovi zaposlenika ni kao troškovi podugovaranja.
- 5 S tim u vezi, 10. prosinca 2009. Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) pokrenuo je istragu u vezi s projektom GR/RESEARCH-INFISO-FP6-Robotics and informatics koji se vodio radi provedbe Šestog okvirnog programa. OLAF je na temelju Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. svibnja 1999. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) (SL 1999., L 136, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 100.) nadležan za provedbu vanjskih istraga, to jest izvan institucija Europske unije, kao i unutarnjih istraga, to jest unutar tih institucija.
- 6 OLAF je 25. i 26. veljače 2010. obavio inspekciju u Comengovim prostorima.
- 7 GU Informacijsko društvo sastavio je 6. kolovoza 2010. nacrt konačnog revizorskog izvješća.
- 8 Komisija je 18. veljače 2011. usvojila konačno revizorsko izvješće.
- 9 OLAF je u srpnju 2011. obavijestio tužitelja da ga smatra osobom koja je obuhvaćena istragom iz točke 5. gore. OLAF-ovi agenti saslušali su tužitelja 7. rujna 2011. u njegovu domu koji se tada nalazio na Patmosu (Grčka).
- 10 Dopisom od 19. rujna 2012. OLAF je obavijestio tužitelja da je istraga zaključena. U dopisu je naveo da prema zaključcima istrage postoji sumnja da su počinjena kaznena djela protiv financijskih interesa Unije. Također je izjavio da je grčkim pravosudnim tijelima preporučio pokretanje sudskog postupka u vezi s tim predmetom. OLAF je, nadalje, uputio poziv GU-u Komunikacijske mreže, sadržaji i tehnologije (CNECT), koji je zamijenio GU Informacijsko društvo, da poduzme odgovarajuće mjere kako bi se Zenonu oduzeo novčani iznos od 1,5 milijuna eura.

1 — Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

Postupak i zahtjevi stranaka *[omissis]*

19 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

- utvrdi da su radnje i mjere koje je poduzeo OLAF pravno nepostojeće;
- utvrdi da su informacije i podaci koji ga se tiču kao i svi povezani dokazi dostavljeni nacionalnim tijelima nezakoniti dokazi;
- Komisiji naloži da mu plati iznos od dva milijuna eura kao naknadu za svoja nezakonita postupanja i štetu koja je prouzročena njegovu poslovanju i ugledu;
- odredi mjere izvođenja dokaza i mjere upravljanja postupkom na temelju članka 64. i 65. Poslovnika od 2. svibnja 1991. u obliku podnošenja dokumenata i saslušanja svjedoka;
- Komisiji naloži snošenje troškova.

20 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije tužbu kao djelomično nedopuštenu i djelomično neosnovanu ili, podredno, kao neosnovanu u cijelosti;
- tužitelju naloži snošenje troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

Pravo

1.1. 1. *O dopuštenosti nekih dijelova tužbenog zahtjeva [omissis]*

- 25 Na prvome mjestu valja ispitati dopuštenost zahtjeva za utvrđenje da su mjere koje je OLAF poduzeo pravno nepostojeće. S tim u vezi, valja podsjetiti koje su ovlasti sudova Unije kada odlučuju o tužbi za naknadu štete.
- 26 Prema već ustaljenoj sudskoj praksi, da bi postojala izvanugovorna odgovornost Unije, u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, mora se kumulativno ispuniti nekoliko pretpostavki koje se tiču nezakonitog postupanja koje se Uniji stavlja na teret, nastanka stvarne štete i postojanja uzročne veze između postupanja i štete na koju se poziva (vidjeti presudu od 9. studenoga 2006., Agraz i dr./Komisija, C-243/05 P, EU:C:2006:708, t. 26. i navedenu sudsku praksu). Što se tiče pretpostavke u pogledu nezakonitog postupanja koje se stavlja na teret, mora se utvrditi dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila koje za cilj ima dodjeljivanje prava pojedincima (presude od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 42. i 43. i od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 173.). Usto, valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi tužba za naknadu štete autonomno pravno sredstvo koje ima posebnu funkciju u sustavu pravnih sredstava i ovisi o pretpostavkama za primjenu koje su određene uzimajući u obzir njegovu posebnu svrhu (presuda od 28. travnja 1971., Lütticke/Komisija, 4/69, EU:C:1971:40, t. 6. i rješenje od 15. listopada 2013., Andechser Molkerei Scheitz/Vijeće i Komisija, T-13/12, neobjavljeno, EU:T:2013:567, t. 46.).
- 27 Mora se zaključiti da je zahtjev za utvrđenje da su mjere koje je OLAF poduzeo pravno nepostojeće u biti zahtjev da Opći sud istodobno poništi mjere koje je OLAF poduzeo i da utvrdi da su bile bez pravnog učinka (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2011., dm-drogerie markt/OHIM – Distribuciones Mylar (dm), T-36/09, EU:T:2011:449, t. 83.). To prelazi opseg običnog utvrđenja nezakonitosti, o čemu Opći sud može odlučiti u postupku povodom tužbe za naknadu štete.

- 28 Slijedom toga, valja utvrditi da je prvi dio tužiteljeva tužbenog zahtjeva nedopušten.
- 29 Tim utvrđenjem nedopuštenosti ne čini se povreda prava na djelotvornu sudsku zaštitu kao ni načela dobrog sudovanja i ekonomičnosti postupka. Naime, Sud Europske unije i sudovi država članica osiguravaju sudski nadzor poštovanja pravnog poretka Unije, kao što proizlazi iz članka 19. stavka 1. UEU-a. U tu svrhu, Ugovor o FEU-u u svojim je člancima 263. i 277., s jedne, te člankom 267., s druge strane, ustanovio cjelovit sustav pravnih lijekova i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata Unije povjeravajući ga Sudu Unije (presuda od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 57.). Međutim, u pogledu odluka koje su nacionalna tijela donijela na temelju OLAF-ovih informacija mora postojati mogućnost pravne zaštite pred nacionalnim sudovima, koji pak mogu pokrenuti prethodni postupak o tumačenju odredbi prava Unije koje smatraju potrebnim kako bi sami donijeli odluku o sporu (vidjeti u tom smislu rješenje od 19. travnja 2005., Tillack/Komisija, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, t. 38. i 39.).
- 30 Valja istaknuti da tužitelj uopće nije pružio neki drugi element kojim bi dokazao da su navedeno pravo i načela povrijeđeni.
- 31 Slijedom toga, sama činjenica da je za dio tužbenog zahtjeva utvrđeno da je nedopušten nije dovoljan dokaz o povredi prava na djelotvornu sudsku zaštitu ili načela dobrog sudovanja i ekonomičnosti postupka.
- 32 Na drugome mjestu, također treba odbiti dio tužbenog zahtjeva kojim se od Općeg suda zahtijeva da utvrdi da su tužiteljeve informacije i podaci kao i svi povezani dokazi dostavljeni nacionalnim tijelima nezakoniti dokazi.
- 33 Naime, taj dio tužbenog zahtjeva može se protumačiti samo kao zahtjev da Opći sud odluči o tome da su ti dokazi nedopušteni pred nacionalnim sudovima. Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, izvođenje zaključaka o informacijama koje im je dostavio OLAF u isključivoj je i potpunoj nadležnosti nacionalnih tijela pa ona sama trebaju provjeriti opravdavaju li takve informacije ili zahtijevaju pokretanje kaznenog progona. Slijedom toga, sudska zaštita od kaznenog progona mora se osigurati na nacionalnoj razini zajedno sa svim jamstvima predviđenima domaćim pravom, uključujući i ona koja proizlaze iz temeljnih prava, kao i mogućnošću da sud koji vodi postupak uputi Sudu zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a (vidjeti rješenje od 19. travnja 2005., Tillack/Komisija, C-521/04 P(R), EU:C:2005:240, t. 38. i 39. i navedenu sudsku praksu). Također je naglašeno da nacionalna tijela, ako odluče pokrenuti istragu, ocjenjuju posljedice mogućih OLAF-ovih nezakonitih radnji kao i da se ta ocjena može osporavati pred nacionalnim sudom. Ako se ne pokrene kazneni postupak ili ako on bude zaključen oslobađajućom presudom, pokretanje postupka za naknadu štete pred sudovima Unije dovoljno je jamstvo zaštite interesa dotične osobe koja može dobiti naknadu ukupne štete do koje je došlo zbog OLAF-ova nezakonitog postupanja (vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2010., Komisija/Violetti i dr., T-261/09 P, EU:T:2010:215, t. 59.).
- 34 Nameće se zaključak da bi, u skladu sa sudskom praksom koja se navodi u točki 33. gore, odluka Općeg suda kojom se utvrđuje da su dokazi dostavljeni grčkim pravosudnim tijelima nezakoniti bila očito izvan njegove nadležnosti. Stoga Opći sud nije nadležan za donošenje odluke o tome da su tužiteljeve informacije i podaci kao i svi povezani dokazi dostavljeni nacionalnim tijelima nezakoniti dokazi pred nacionalnim sudovima.
- 35 Slijedom toga, treba odbaciti drugi dio tužbenog zahtjeva i bez ispitivanja njegova merituma.

2.2. 2. Meritum

- 36 Uvodno valja ispitati argument koji je Komisija istaknula, a prema kojem je tužba za naknadu štete preuranjena. Ona, naime, tvrdi da dostava OLAF-ova izvješća dosad nije dovela ni do jedne mjere nadležnih nacionalnih tijela. Nadalje, nije nastala šteta jer informacije nisu procurile i nisu javno objavljene.
- 37 Nesporno je da je i dalje u tijeku postupak pred nacionalnim sudom. Međutim, mogući ishodi tog postupka ne mogu utjecati na ovaj postupak. Naime, u ovom slučaju ne traži se odgovor na pitanje je li tužitelj počinio nepravilnosti ili prijevaru, nego treba ispitati kako je OLAF proveo i zaključio istragu koja se izrijeком na njega odnosi i u kojoj se njemu pripisuje moguća odgovornost za nepravilnosti kao i to kako je Komisija postupala u toj istrazi. Ako nacionalna pravosudna tijela utvrde da tužitelj nije kriv, to neće nužno popraviti štetu koju je on možda pretrpio (vidjeti u tom smislu presudu od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija, T-48/05, EU:T:2008:257, t. 90. i 91.).
- 38 Stoga, budući da je navodna šteta na koju se poziva u ovoj tužbi različita od one koju bi potvrdilo tužiteljevo oslobođenje od odgovornosti pred nacionalnim pravosudnim tijelima, zahtjev za naknadu štete ne može se odbiti kao preuranjen, s posljedicom da bi tužitelj mogao podnijeti takav zahtjev tek nakon moguće pravomoćne odluke nacionalnih pravosudnih tijela.
- 39 Slijedom toga, budući da tužba nije preuranjena, nije potrebno ostaviti razmatranje pitanja u vezi s prirodom i opsegom štete za moguću kasniju fazu.
- 40 U trećem dijelu tužbenog zahtjeva tužitelj tvrdi da treba utvrditi Unijinu izvanugovornu odgovornost.

[omissis]

O nezakonitom postupanju [omissis]

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi uredbi br. 45/2001 i br. 1073/1999, obveze zaštite povjerljivosti i poslovne tajne, prava na privatni život i načela dobre uprave [omissis]

- 51 Uvodno valja naglasiti da su odredbe Uredbe br. 45/2001 pravna pravila kojima je cilj dodjela prava osobama na koje se odnose osobni podaci koje posjeduju institucije i tijela Unije. Naime, sam cilj tih pravila jest zaštita tih osoba od mogućih nedopuštenih obrada podataka koji se na njih odnose (presuda od 12. rujna 2007., Nikolaou/Komisija, T-259/03, neobjavljena, EU:T:2007:254, t. 210. i 232.).

– – Prvi, drugi i treći prigovor, koji se temelje na povredama članaka 4., 5., 7., 8. i 12. Uredbe br. 45/2001, obveze zaštite povjerljivosti, poslovne tajne, prava na privatni život kao i načela dobre uprave, a osobito članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1073/99 i članka 8. stavka 1. Uredbe br. 2185/96

- 52 Uvodno i prije svega treba podsjetiti da u članku 2. točki (a) Uredbe br. 45/2001 pojam „osobni podatak” znači „svaka informacija koja se odnosi na identificirane fizičke osobe ili fizičke osobe koje se može identificirati” i da „osoba koja se može identificirati jest osoba koju se može izravno ili neizravno identificirati, i to posebno prema identifikacijskom broju ili prema jednom ili više svojstava značajnih za njezin fizički, fiziološki, mentalni, ekonomski, kulturni ili socijalni identitet”. U članku 2. točki (b) navedene uredbe „obrada osobnih podataka” definirana je kao „svaki postupak ili niz postupaka koji se provode nad osobnim podacima, automatskim putem ili ne, kao što su prikupljanje, bilježenje, organizacija, pohrana, prilagodba ili promjena, vraćanje, savjetovanje, upotreba, priopćavanje prijenosom, širenje ili drugi način omogućavanja dostupnosti, usklađivanje ili kombiniranje, brisanje ili uništavanje”.

53 U skladu sa sudskom praksom, priopćavanje takvih podataka ulazi u definiciju „obrade” u smislu članka 2. točke (b) Uredbe br. 45/2001 (presude od 29. lipnja 2010., Komisija/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, t. 68. i 69. i od 7. srpnja 2011., Valero Jordana/Komisija, T-161/04, neobjavljena, EU:T:2011:337, t. 91.). U ovom slučaju valja zaključiti da su informacije o tužitelju „osobni podaci” i da su ih i Komisija i OLAF „obradili” u smislu navedene odredbe, što, uostalom, među strankama nije sporno.

[omissis]

59 Kao prvo, valja ispitati prigovor prema kojem nije bila ispunjena nijedna od pretpostavki koje se navode u članku 5. Uredbe br. 45/2001.

60 Što se tiče OLAF-ova prenošenja informacija Komisiji i grčkim nacionalnim tijelima, treba podsjetiti da OLAF načelno izvršava zadatke koji se provode u javnom interesu, u smislu članka 5. točke (a) Uredbe br. 45/2001. U ovom slučaju tužitelji osobni podaci obrađeni su u sklopu istrage koju je OLAF vodio kako bi utvrdio je li možda došlo do prijave kojom je nanesena šteta financijama Unije. Takva OLAF-ova obrada podataka bila je, dakle, nužna radi obavljanja njegove zadaće. Stoga valja zaključiti da je OLAF informacije prenio Komisiji i grčkim nacionalnim tijelima u javnom interesu. OLAF, dakle, nije prekoračio granice svoje diskrecijske ovlasti koju ima na temelju članka 5. točke (a) Uredbe br. 45/2001.

61 Što se tiče Komisijina prenošenja informacija Zenonu, mora se zaključiti da je takvo dostavljanje načelno u skladu s člankom 5. Uredbe br. 45/2001.

62 Naime, Komisija je Zenonu opravdano uputila konačno revizorsko izvješće u kojem su se zaključci temeljili na izvacima iz OLAF-ova izvješća s informacijama iz izvješća o OLAF-ovoj zadaći, OLAF-ova izvješća o terenskom nadzoru u Comengovim prostorima 25. i 26. veljače 2010., zapisnika o saslušanju Comengova direktora i dokumenata koje su OLAF-ovi istražitelji uz odobrenje Comengova direktora skenirali na licu mjesta i koje je OLAF priopćio GU-u Informacijsko društvo 4. svibnja 2010.

63 Na temelju tih informacija Komisija je mogla potvrditi da Zenon nije poštovao odredbe iz ugovora FP6 koji su sklopljeni radi provedbe Šestog okvirnog programa i odbiti naknadu svih troškova koje je Zenon s tim u vezi tražio.

64 Da u svojem konačnom revizorskom izvješću nije navela OLAF-ove zaključke, Komisija ne bi mogla opravdati zašto je provela prilagodbu u odnosu na Zenon. S tim u vezi, načelno se, dakle, ne može prigovoriti što je GU Informacijsko društvo Zenonu dostavio konačno revizorsko izvješće s informacijama koje je on morao saznati kako bi razumio zašto je bilo potrebno provesti financijske prilagodbe. Zato se, nadalje, ne može prihvatiti tvrdnja prema kojoj dostava takvog izvješća Zenonu s informacijama o OLAF-ovoj istrazi sama po sebi nije bila u skladu s člankom 5. Uredbe br. 45/2001.

65 Valja naglasiti da su među informacijama koje je OLAF prikupio i koje je GU Informacijsko društvo naveo u konačnom revizorskom izvješću bile nužne one koje spominju tužiteljevo ime u vezi s bankovnim transakcijama izvršenima sukladno tužiteljevu nalogu u Comengovo ime između 2002. i 2006. kako bi se dokazalo da te bankovne transakcije uopće nisu bile povezane s izvršavanjem ugovora FP6 koji su sklopljeni radi provedbe Šestog okvirnog programa. U revizorskom izvješću tužiteljevo ime također se navodi u vezi s financijskim transakcijama koje su u istom razdoblju izvršene u korist drugih društava u kojima je on imao udjele ili koje je kontrolirao te se naglašava da tužitelj nije dokazao da su te transakcije obavljene u sklopu Zenonova izvršavanja ugovora sklopljenih radi provedbe Šestog okvirnog programa. Takva informacija također je bila nužna kako bi se dokazalo nepostojanje povezanosti između tih transakcija i Zenonova izvršavanja ugovora FP6. Usto, iz revizorskog izvješća proizlazi da je tužitelj odlučio upotrijebiti Comeng kako bi izdao račune Zenonu i izvršio bankovne transakcije između Zenona i Comenga. Nužno je utvrditi da se do tih informacija može doći iz poruke elektroničke pošte od 29. listopada 2010. koju je sam tužitelj poslao novom Zenonovu direktoru, a koju

su Komisiji prosljedili novi dioničari tog društva. Tužitelj je u toj poruci objasnio da je društvo Comeng upotrijebio kako bi napuhao dobit za 10 % a da pritom trgovačko društvo ne snosi gubitke. Na temelju tih podataka Komisija je mogla utvrditi da angažiranje Comenga u izvršavanju ugovora sklopljenih radi provedbe Šestog okvirnog programa nije bila „pogreška”, nego namjerna radnja, mogla je na temelju toga opovrgnuti tezu o običnoj pogrešci u računanju pa onda i odbiti Zenonov prijedlog da se samo ispravi izračun troškova zaposlenika koji je istaknuo u poruci elektroničke pošte od 18. listopada 2010., a slijedom toga, mogla je opravdati i opseg financijske prilagodbe koju je izvršila u odnosu na društvo Zenon. Stoga nije moguće zaključiti da dostava tih informacija Zenonu u obliku revizorskog izvješća nije bila sukladna članku 5. Uredbe br. 45/2001.

[omissis]

- 67 Što se tiče ostalih tužiteljevih argumenata, on tvrdi da nije poštovan članak 5. točke (a) i (b) Uredbe br. 45/2001 jer je on treća osoba u odnosu na ugovore koje je Zenon sklopio s Unijom i da nijedna odredba prava Unije Komisiji ne daje ovlast da obrađuje osobne podatke trećih osoba. Kao što to Komisija pravilno ističe, valja naglasiti da je u vrijeme nastanka spornih činjenica tužitelj bio Zenonov direktor i zastupnik na temelju zakona u odnosu na nekoliko ugovora FP6 sklopljenih radi provedbe Šestog okvirnog programa i da je do 2006. bio Comengov glavni izvršni direktor i njegov krajnji vlasnik.
- 68 Usto, tužitelj tvrdi da je Komisija nastupala u svojstvu ugovorne stranke, a ne u svojstvu tijela javne vlasti kada je u sklopu ugovora FP6 Zenonu uputila konačno revizorsko izvješće pa se nužno mora zaključiti da nije bila ispunjena nijedna od pretpostavki iz članka 5. Uredbe br. 45/2001. Tužiteljev argument, čini se, treba shvatiti na način da je konačno revizorsko izvješće sastavljeno samo u sklopu ugovornog odnosa, da je navedeno izvješće neodvojivo od tog odnosa i da stoga GU Informacijsko društvo nije smio prenijeti Zenonu tužiteljeve osobne podatke u vezi s tim odnosom.
- 69 Dakako, konačno revizorsko izvješće sastavljeno je u sklopu ugovornog odnosa. Međutim, njegovi zaključci temelje se na informacijama iz OLAF-ova izvješća, koji je izvršavao svoje ovlasti u javnom interesu u smislu članka 5. točke (a) Uredbe br. 45/2001.
- 70 Stoga valja odbiti prigovor prema kojem nije bila ispunjena nijedna od pretpostavki iz članka 5. Uredbe br. 45/2001.
- 71 Kao drugo, tužitelj pogrešno tvrdi da je OLAF, čak ako se i prihvati da je imao pravo prikupiti osobne podatke koji ga se tiču, u svakom slučaju povrijedio članke 7. i 8. Uredbe br. 45/2001 priopćivši ih različitim Komisijinim GU-ima, grčkim nacionalnim tijelima, Zenonu i njegovim zaposlenicima te Comengu i njegovim zaposlenicima.
- 72 OLAF je podatke morao prenijeti GU-u Informacijsko društvo radi opravdanog obavljanja zadaće iz svoje nadležnosti. Naime, zaključci konačne revizije mogli su se izraditi na temelju informacija koje je pružio OLAF. Na temelju tih podataka GU Informacijsko društvo mogao je utvrditi da je povećanje troškova zaposlenika odgovaralo troškovima zaposlenika koje je fakturirao Comeng i da se nisu poštovali uvjeti iz članka II.6 tipskih ugovora Šestog okvirnog programa jer su troškovi iskazani kao troškovi „internih konzultanata” zapravo bili troškovi podugovaranja. Komisija je također na temelju tih informacija zatim provela prilagodbu troškova. Stoga nije povrijeđen članak 7. Uredbe br. 45/2001.
- 73 Nadalje, tužitelj prigovora GU-u Informacijsko društvo što je konačno revizorsko izvješće priopćio GU-u „Energetika i promet” i GU-u „Poduzetništvo i industrija”, to jest da im je na taj način prenio osobne podatke.
- 74 Valja istaknuti da je u odgovoru na postavljeno joj pitanje Komisija objasnila da su GU „Energetika i promet” i GU „Poduzetništvo i industrija” dio grupe glavnih uprava u „području istraživanja” koje upravljaju istraživačkim okvirnim programima. Komisija je pojasnila da je razmjena informacija u vezi

s revizorskim izvješćima unutar grupe glavnih uprava u „području istraživanja” uobičajena praksa kojoj je cilj zaštita financijskih interesa Unije kao i osiguranje usklađene provedbe okvirnih programa, s obzirom na to da su korisnici često uključeni u nekoliko ugovora o subvencioniranju za koje su zadužene različite glavne uprave.

- 75 U ovom slučaju dostava konačnog revizorskog izvješća s tužiteljevim osobnim podacima GU-u „Energetika i promet” i GU-u „Poduzetništvo i industrija” nije bila protivna članku 7. Uredbe br. 45/2001. Naime, uzimajući u obzir ulogu koju su ti GU-i kao dio grupe glavnih uprava u „području istraživanja” imali u provedbi Šestog okvirnog programa, valja zaključiti, kao što je to naglašeno u točki 65. gore, da su prijenosi osobnih podataka bili nužni radi opravdanog izvršavanja zadaća iz njihove nadležnosti.
- 76 Tužitelj se također poziva na povredu članka 8. Uredbe br. 45/2001. Tvrdi da je OLAF prilikom prijena nadležnim tijelima države članice obuhvaćenog Direktivom 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL 1995., L 281, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 7., str. 88.) trebao utvrditi da su osobni podaci bili nužni za izvršavanje zadaće u javnom interesu. Taj argument valja odbiti. Naime, očito je da su podaci koje je OLAF prikupio – a to su osobito oni sadržani u Komisijinu konačnom revizorskom izvješću – i koji su dostavljeni grčkim nacionalnim tijelima po svojoj naravi bili nužni kako bi ta tijela mogla obavljati svoju zadaću u javnom interesu u vezi s progonom za moguća kaznena djela koja je tužitelj počinio prilikom izvršavanja ugovora sklopljenih radi provedbe Šestog okvirnog programa.
- 77 Kao treće, ne može se prihvatiti prigovor koji se temelji na povredi članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1073/99 i članka 8. Uredbe br. 2185/96. Tim odredbama zajedno u biti je predviđeno da su informacije dobivene tijekom vanjskih istraga obuhvaćene poslovnom tajnom i da su zaštićene onako kako su zaštićeni osobni podaci. Prenijevši Zenonu podatke navedene u točkama 62. i 65. gore, Komisija je samo potvrdila ono što je već tužitelj prenio novom Zenonovu glavnom izvršnom direktoru u poruci elektroničke pošte od 29. rujna 2010., to jest da je upotrijebio Comeng s ciljem napuhavanja dobiti. Na taj način tužitelj je priznao da je namjerno pribjegao shemi s podugovaranjem i da sve nije bilo rezultat pogreške u izračunu. Štoviše, kako je to naglašeno u točkama 62. i 65. gore, te informacije svakako je trebalo dostaviti Zenonu kako bi se opovrgnula teza o običnoj pogrešci u računanju i kako bi se odbio Zenonov prijedlog da se samo ispravi izračun troškova zaposlenika koji je to društvo istaknulo Komisiji u poruci elektroničke pošte od 18. listopada 2010.
- 78 Kao četvrto, bez učinka je tužiteljeva tvrdnja prema kojoj je povrijeđen i članak 12. stavak 1. Uredbe br. 45/2001 jer navodno nikad nije bio obaviješten o prijenu svojih osobnih podataka. Valja utvrditi da je OLAF odlučio da se tužitelja obavijesti kasnije, i to 31. ožujka 2010. Naime, člankom 20. Uredbe br. 45/2001 predviđeno je da „[i]nstitucije i tijela Zajednice mogu ograničiti primjenu [...] članka 12. stavka 1., [...] ako takvo ograničenje predstavlja neophodnu mjeru kojom se jamči: (a) sprečavanje, istraga, otkrivanje i progon kaznenih djela”. U ovom slučaju, kako to Komisija naglašava, odgađanje obavijesti tužitelju lako se može opravdati potrebom da se osiguraju istraga, otkrivanje i progon kaznenih djela kao i da se izbjegne ozbiljna opasnost od uništavanja dokaza do koje bi došlo kada bi tužitelj znao za OLAF-ovu istragu. Tužitelj je zatim bio više puta propisno obaviješten o OLAF-ovoj obradi njegovih podataka, i to prilikom poziva na saslušanje, prilikom samog saslušanja i prilikom zaključenja istrage.
- 79 Iz prethodno navedenoga proizlazi da treba odbiti prvi i drugi prigovor, koji se temelje na povredama članaka 4., 5., 7., 8. i 12. Uredbe br. 45/2001. Također treba odbiti i treći prigovor, koji se temelji na obvezi zaštite poslovnih tajni i povjerljivosti osobnih podataka, a koja u biti proizlazi iz članka 8. stavka 1. Uredbe br. 1073/99 u vezi s člankom 8. stavkom 1. Uredbe br. 2185/96.

– – Četvrti prigovor, koji se temelji na tvrdnji da je GU Informacijsko društvo nezakonito obrađivao tužiteljeve osobne podatke tijekom financijskih revizija u sklopu ugovorâ

- 80 Tužitelj smatra da revizije na kojima se temelji OLAF-ova istraga sadržavaju nezakonitosti, s obzirom na to da nijedna pravna odredba ne ovlašćuje Komisiju da obrađuje osobne podatke tijekom financijskih revizija u sklopu ugovorâ. Tužitelj tvrdi da nije bio ispunjen nijedan od kriterija iz članka 5. točaka (a) do (c) i (e) Uredbe br. 45/2001. Isto tako, smatra da je povrijeđen članak 5. točka (d) iste uredbe jer uopće nije tražena tužiteljeva suglasnost za obradu osobnih podataka. Također smatra da je povrijeđen i članak 12. stavak 1. Uredbe br. 45/2001 jer tužitelj nikad nije bio obaviješten o prijenosu tih podataka.
- 81 Tužitelj u biti prigovara da je, s jedne strane, GU Informacijsko društvo tijekom revizije obradio osobne podatke protivno članku 5. Uredbe br. 45/2001 i da ih je, s druge strane, prenio OLAF-u.
- 82 Na prvome mjestu, što se tiče prigovora da je GU Informacijsko društvo tijekom revizije obradio osobne podatke protivno članku 5. Uredbe br. 45/2001, valja naglasiti da je revizija provedena radi provjere je li ugovor pravilno izvršen. Komisija ne osporava da je pritom obradila osobne podatke. Međutim, ona pravilno ističe da je u ugovoru bilo predviđeno da korisnici Šestog okvirnog programa trebaju navesti stvarne troškove zaposlenika, to jest stvarno utrošene sate zaposlenika koji su izravno obavili poslove i satnice konzultanata. Stoga je Komisija opravdano smjela pristupiti određenim osobnim podacima kako bi mogla učinkovito provesti reviziju.
- 83 U tom pogledu, u konačnom revizorskom izvješću stoji napomena da su revizori utvrdili da su konzultanti predstavljeni kao Zenonovi zaposlenici u biti bili konzultanti drugog trgovačkog društva, to jest Comenga, da je s tim u vezi postojao ugovor između tih dvaju društava i da je angažiranje tih konzultanata utjecalo na trošak zaposlenika, s obzirom na to da je njihova satnica bila znatno viša od one Zenonovih zaposlenika. U odgovoru na to utvrđenje Zenon je napomenuo da je izvršenje ugovora zahtijevalo višu razinu stručnog znanja i da je zato morao angažirati Comengove konzultante, s obzirom na to da su oni u tom pogledu imali posebna znanja i sposobnosti. S tim u vezi, kao što to Komisija naglašava, revizori su morali imati pristup svim podacima kako bi mogli procijeniti pojedinačne troškove osoba koje su radile na projektu i kako bi odredili postoji li zamjetno odstupanje između troškova osoblja i stvarnih troškova. Slijedom toga, obrada određenih osobnih podataka u ovom slučaju bila je nužna i na temelju anonimnih podataka revizori ne bi mogli učinkovito obaviti svoj zadatak.
- 84 Usto, valja istaknuti da je tužiteljevo ime navedeno samo u Prilogu 2. prvom revizorskom izvješću u tablici u kojoj su navedeni članovi osoblja i njihovi utrošeni sati rada u sklopu europskih projekata u koje je uključen Zenon. Nasuprot tomu, nigdje se ne spominju neki drugi osobni podaci koji se tiču tužitelja, na temelju kojih bi se moglo pretpostaviti da je on počinitelj ili sudionik u nepravilnosti ili prijevare.
- 85 Uzimajući u obzir narav osobnih podataka i okolnosti predmeta, nameće se zaključak da je obrada tih podataka bila nužna kako bi Komisija ispunila svoju zadaću zaštite financijskih interesa Unije i da je stoga bila u skladu s pretpostavkom iz članka 5. točke (a) Uredbe br. 45/2001.
- 86 Na drugome mjestu, što se tiče prigovora da je GU Informacijsko društvo dostavio osobne podatke OLAF-u, treba naglasiti da je prvo revizorsko izvješće pokazalo da je u pogledu utvrđenih angažiranja konzultanata trećeg trgovačkog društva vjerojatno bila riječ o sustavnoj praksi. Na temelju tih elemenata, Komisija se mogla opravdano zapitati nije li možda došlo do prijevera ili nepravilnosti.
- 87 Međutim, kako to Komisija pravilno ističe, to što je riječ o ugovornom odnosu nije značajno ako je došlo do prijevera ili nepravilnosti. Naime, u takvoj situaciji Komisija je opravdano mogla o tome obavijestiti OLAF i dostaviti mu informacije koje su prikupljene u reviziji. Prijenos osobnih podataka OLAF-u bio je nužan kako bi on ispunio svoju zadaću zaštite financijskih interesa Unije i stoga je bio

- u skladu s pretpostavkom iz članka 7. Uredbe br. 45/2001. Kada bi se prihvatila tužiteljeva teza, to bi značilo da Komisija, zato što je u ugovornom odnosu s osumnjičenim poduzetnikom, ne bi mogla obavijestiti OLAF čak i u slučaju sumnje u prijevare. Takvo tumačenje bilo bi u očitoj suprotnosti s nužnošću zaštite financijskih interesa Unije od prijevare i drugih nepravilnosti. Štoviše, prvo revizorsko izvješće spominje tužiteljevo ime samo kao konzultanta i ne povezuje ga sa sumnjama u prijevare.
- 88 Također valja odbiti argument prema kojem su povrijeđeni članak 4. stavak 1. točke (b) i (e) te članak 6. Uredbe br. 45/2001 jer se podaci koji se tiču Zenona i konkretnih projekata u trenutku kada ih je GU Informacijsko društvo prenio OLAF-u navodno više nisu držali za izvornu svrhu (to jest radi provjere je li taj poduzetnik poštovao financijske uvjete ugovora).
- 89 Naime, valja podsjetiti da prema članku 4. Uredbe br. 45/2001 „[o]sobni podaci moraju biti: (a) obrađeni pravično i zakonito; (b) prikupljeni s točno utvrđenom, nedvosmislenom i zakonitom namjenom i ne dodatno obrađeni na način koji je nespojiv s tom namjenom [...]; (e) pohranjeni u obliku koji dopušta identifikaciju subjekata podataka ne dulje nego što je to potrebno s obzirom na svrhu zbog koje su podaci prikupljeni ili zbog koje se dalje obrađuju”. Člankom 6. točkom 1. iste uredbe određeno je da se „[o]sobni podaci smiju [...] obrađivati za svrhe različite od onih za koje su prikupljeni, i to ako je promjena svrhe izričito dopuštena unutarnjim pravilima institucije ili tijela Zajednice”.
- 90 U ovom slučaju svrha Komisijina prikupljanja podataka od Zenona i njihova prijenosa OLAF-u jest zaštita financijskih interesa Unije.
- 91 Na kraju, tužitelj tvrdi da je povrijeđen članak 4. Uredbe br. 45/2001 jer bi financijski interesi Unije bili posve zaštićeni čak i da ga OLAF i GU Informacijsko društvo nisu poimence naveli u konačnom revizorskom izvješću i u revizorskim izvješćima koja su dostavili grčkim tijelima. Prema njegovu mišljenju, spominjanje njegova imena nije bilo nužno jer su grčka tijela bila sama nadležna utvrditi odgovornost članova Zenonova upravnog odbora i pripisati im je.
- 92 Taj je prigovor neosnovan. S jedne strane, na temelju spominjanja tužiteljeva imena i odnosa između Comenga i Zenona u vrijeme kada je on bio član Zenonova upravnog odbora moglo se u tom stadiju opravdati zašto je Komisija Zenonu odredila prilagodbu u okviru izvršavanja ugovora Šestog okvirnog programa. S druge strane, to što je tužiteljevo ime spomenuto uopće ne umanjuje ovlast grčkih nadležnih tijela da sama utvrde moguću odgovornost članova Zenonova upravnog odbora. Prikupljanje i obrada tužiteljevih osobnih podataka bili su stoga nužni i nisu protivni članku 4. Uredbe br. 45/2001.
- 93 Slijedom toga, treba odbiti četvrti prigovor, koji se temelji na nezakonitoj obradi osobnih podataka prilikom postupaka financijske revizije u sklopu ugovorâ.
- – Peti prigovor, koji se temelji na povredi članaka 25., 27. i 28. Uredbe br. 45/2001
- 94 Prema tužiteljevu mišljenju, povrijeđeni su članci 25., 27. i 28. Uredbe br. 45/2001 jer službenik za zaštitu podataka nije bio obaviješten o obradi osobnih podataka, a OLAF od Europskog nadzornika za zaštitu podataka (EDPS) nije zatražio da provede prethodnu provjeru.
- [omissis]*
- 98 Prije svega, što se tiče članka 25. stavka 1. Uredbe br. 45/2001, tužitelj naglašava, što Komisija nije dovela u pitanje, da je GU Informacijsko društvo 2011. počeo slati prijave o obradi osobnih podataka službeniku za zaštitu podataka.

- 99 Komisija upućuje na izjavu o povjerljivosti u pogledu vanjskih istraga kako bi dokazala da je poštovala obvezu prethodnog obavješćivanja koja proizlazi iz članka 25. stavka 1. Uredbe br. 45/2001. Tužitelj, međutim, naglašava da je dokument na koji se Komisija poziva zapravo podnesen 18. lipnja 2013. i da stoga nije značajan za ocjenu o tome je li poštovana prethodno navedena odredba. Komisija to kašnjenje pokušava opravdati činjenicom da su se radnje tražene sukladno članku 25. stavku 1. Uredbe br. 45/2001 mogle provesti samo postupno i da je EDPS u jednoj odluci o zakašnjoj obavijesti izrazio stajalište prema kojem nema nikakvog razloga zaključiti da je došlo do povrede navedene uredbe ako je povreda otklonjena.
- 100 Ne može se, međutim, dopustiti da se popravljanjem situacije dovede do utvrđenja da nema povrede. Stoga je članak 25. stavak 1. Uredbe br. 45/2001 povrijeđen jer je obavijest o podacima učinjena tek nakon njihove obrade. Mora se zaključiti da je Komisija povrijedila pravno pravilo kojemu je cilj dodjela prava osobama na koje se odnose osobni podaci koje posjeduju institucije i tijela Unije (vidjeti sudsku praksu u točki 51. gore). Međutim, postavlja se pitanje je li takva povreda dovoljno ozbiljna u smislu sudske prakse navedene u točki 42. gore. U tom pogledu, s jedne strane, valja naglasiti da je na temelju Uredbe br. 45/2001 uloga službenika za zaštitu podataka paziti na to da postupak obrade osobnih podataka nema štetan utjecaj na prava i slobode osoba na koje se taj postupak obrade odnosi. S tim u vezi, njegov poseban zadatak jest upozoriti EDPS-a na obradu podataka koja može predstavljati rizik u smislu članka 27. Uredbe br. 45/2001. Slijedom toga, ako ga se ne obavijesti o obradi podataka, on sam ne može o tome obavijestiti EDPS-a pa stoga ne može ostvariti bitnu zadaću nadzora koju mu je povjerio europski zakonodavac.
- 101 S druge strane, treba podsjetiti, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 14. Uredbe br. 45/2001, da se njezine odredbe primjenjuju na svaku obradu osobnih podataka u svim institucijama. Stoga institucije i tijela Unije nemaju nikakvu marginu prosudbe u pogledu primjene Uredbe br. 45/2001.
- 102 Uzimajući u obzir sve te elemente – bitan značaj zadaće nadzora službenika za zaštitu podataka i nepostojanje ikakve margine prosudbe institucija i tijela Unije – mora se zaključiti da je obična povreda članka 25. stavka 1. Uredbe br. 45/2001 u ovom slučaju dovoljna kako bi se utvrdilo postojanje dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima.
- 103 S tim u vezi, bez učinka je Komisijina tvrdnja da je u odluci od 17. svibnja 2014. EDPS izrazio stajalište prema kojem je do kašnjenja u postupnoj provedbi Uredbe br. 45/2001 došlo zbog različitih faza koje su bile potrebne u skladu sa samom tom uredbom i koje su svojstvene njezinim odredbama. Naime, takvim opravdanjem ne može se dovesti u pitanje zaključak prema kojem je Komisija u ovom slučaju počinila dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila.
- 104 Pitanje u pogledu toga u kojoj je mjeri ta povreda tužitelju prouzročila štetu ispitat će se u točki 247 dolje.
- 105 Nadalje, tužitelj se poziva na povredu članka 27. Uredbe br. 45/2001 jer obrade koje je trebalo provesti u sklopu revizija nisu bile podvrgnute EDPS-ovoj prethodnoj provjeri. Međutim, s jedne strane, valja istaknuti da tužitelj nije pružio nijedan argument kako bi dokazao da je te revizije trebalo smatrati postupcima obrade koji zbog svoje prirode, opsega ili svrhe mogu predstavljati posebne rizike za prava i slobode subjekata podataka. S druge strane, treba potvrditi tumačenje gore navedene odredbe koje zastupa Komisija. Naime, ona pravilno napominje da u slučaju revizija poput onih koje su izvršene u ovom slučaju nije potrebna EDPS-ova prethodna provjera jer ti postupci obrade ne mogu predstavljati posebne rizike za prava i slobode subjekata podataka zbog svoje prirode, opsega ili svrhe. Valja naglasiti da je svrha prve revizije koju je provela Komisija bila provjeriti uredno izvršavanje ugovora i pravilnost financijskih transakcija izvršenih na temelju financiranog projekta, a ne otkriti moguće prijevare zbog kojih je OLAF mogao pokrenuti istragu.

- 106 Dakako, moguće je da je za učinkovito i korisno provođenje revizije kao i za donošenje prikladnih zaključaka nužno prikupljanje i analiza osobnih podataka. To, međutim, ne znači da je s obzirom na svrhu revizije prethodna provjera predviđena člankom 27. Uredbe br. 45/2001 obvezna. U ovom slučaju revizor je obradio osobne podatke tužitelja i drugih konzultanata, i to one u vezi s njihovom ulogom, brojem utrošenih sati kao i izravnim troškovima zaposlenika u skladu s njihovom satnicom. Svrha obrade nije bila ni ciljana procjena učinkovitosti tužitelja i ostalih konzultanata ni utvrđivanje moguće prijevare. Slijedom toga, u ovom slučaju primjena prethodne provjere predviđene člankom 27. Uredbe br. 45/2001 nije bila nužna pa ta odredba stoga nije mogla biti povrijeđena.
- 107 S tim u vezi, korisno je naglasiti da je EDPS-ova prethodna provjera prema članku 27. stavku 2. točki (a) Uredbe br. 45/2001 nužna u slučaju obrade informacija sadržanih u izvješću o OLAF-ovoj istrazi, s obzirom na to da na temelju te obrade OLAF može sumnjati da su pojedinci počinili kaznena djela.
- 108 U tom pogledu, što se tiče tužiteljeve tvrdnje da OLAF od EDPS-a nije zatražio da provede prethodno ispitivanje njegovih terenskih provjera i inspekcija i da je tako povrijedio članak 27. Uredbe br. 45/2001, Komisija napominje da je OLAF-ova istraga provedena u skladu sa savjetima koje je EDPS dao u nekoliko svojih mišljenja (od 4. listopada 2007. i od 3. veljače 2012.) i da su OLAF-ove vanjske istrage bile predmet njegova mišljenja od 4. listopada 2007., što je dosta prije vanjske istrage u projektu na koji se ovaj predmet odnosi. Tužitelj, međutim, smatra da pravna osnova mišljenja od 4. listopada 2007., to jest članci 18. i 20. Uredbe (EZ) br. 2321/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2002. o pravilima za sudjelovanje poduzetnika, istraživačkih centara i sveučilišta te o pravilima za širenje rezultata istraživanja radi provedbe Šestog okvirnog programa Europske zajednice (2002. – 2006.) (SL 2002., L 355, str. 23.), nije prikladna kako bi opravdala OLAF-ove vanjske istrage u projektima Šestog okvirnog programa. U pogledu mišljenja od 3. veljače 2012., na koje se poziva i Komisija, ono nije mjerodavno za provjeru obavljenu u Comengovim prostorima u veljači 2010.
- 109 Mora se istaknuti da je EPDS donio jedno mišljenje 4. listopada 2007. i da se ono ticalo OLAF-ovih vanjskih istraga, među ostalim, u vezi sa Šestim okvirnim programom. Stoga tužiteljev argument činjenično nije osnovan.
- 110 Štoviše, taj je argument i pravno neosnovan. Naime, člankom 20. Uredbe br. 2321/2002 propisano je sljedeće:
- „Zaštita financijskih interesa Zajednice
- Komisija će paziti na to da prilikom provedbe neizravnih djelovanja financijski interesi Zajednice budu zaštićeni provedbom djelotvornih provjera i primjenom odvrćajućih mjera, a u slučaju utvrđenih nepravilnosti, djelotvornim, proporcionalnim i odvrćajućim sankcijama u skladu s uredbama Vijeća (EZ, Euratom) br. 2185/96 i (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća.” [neslužbeni prijevod]
- 111 Ta odredba nedvojbeno upućuje na Uredbu br. 1073/1999 i odgovarajuća je pravna osnova na temelju koje OLAF može provoditi provjere i inspekcije na licu mjesta. U tom pogledu tužitelj ne pokazuje zašto bi to tumačenje bilo pogrešno i navodi samo to da članak 20. navedene uredbe ne daje OLAF-u ovlast da vodi vanjske istrage o ugovarateljima u projektima Šestog okvirnog programa.
- 112 Usto, tužitelj tvrdi da su vanjske financijske revizije bile administrativna mjera prema dotičnim konzultantima i da je stoga postojala obveza obavještanja EPDS-a na temelju članka 28. Uredbe br. 45/2001. Tužitelj, međutim, nije naveo zašto bi se ta odredba trebala primijeniti u ovom predmetu. Stoga ovaj argument treba odbiti.

- 113 Na kraju, tužitelj tvrdi da je dostava tog dokumenta službeniku za zaštitu podataka 2. veljače 2011. učinjena protivno članku 25. Uredbe br. 45/2001 jer su se u tom dokumentu nalazile dvije neistinite izjave, jedna u vezi s EDPS-ovim mišljenjem o neprimjenjivanju članka 27. Uredbe br. 45/2001 i druga u vezi s nespominjanjem „podugovarateljeva” imena (vidjeti točke 152. do 155. dolje).
- 114 Što se tiče prve navodno neistinite izjave, iz točaka 105. i 106. gore proizlazi da članak 27. Uredbe br. 45/2001 u ovom slučaju uopće nije bio primjenjiv. Stoga u toj obavijesti nema nikakve pogreške u tom pogledu.
- 115 Što se tiče druge navodno neistinite izjave u pogledu točke 3. obavijesti u vezi s „podugovarateljima”, na temelju toga što se podugovaratelj izričito ne navodi može se najviše zaključiti da je obavijest neprecizna, a ne i da je neistinita. Stoga nije moguće zaključiti da je samo zbog te nepreciznosti povrijeđen članak 25. Uredbe br. 45/2001.
- 116 Iz točaka 98. do 102. gore proizlazi da taj tužbeni razlog treba usvojiti što se tiče povrede članka 25. Uredbe br. 45/2001, a odbiti ga u preostalom dijelu.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na OLAF-ovoj zlouporabi ovlasti *[omissis]*

– – – O OLAF-ovoj ovlasti da vodi istragu u pogledu izvršenja ugovora

- 128 Tužitelj u biti tvrdi da OLAF nije nadležan za vođenje istrage u vezi s izvršenjem ugovora potpisanog radi provedbe okvirnog programa.
- 129 U tom pogledu treba podsjetiti da je člankom 310. stavkom 6. UFEU-a predviđeno da „Unija i države članice, u skladu s člankom 325., suzbijaju prijevare i svaki drugi oblik nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije” i da je člankom 325. UFEU-a o borbi protiv prijevara propisano da „Unija i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije pomoću mjera [...] koje djeluju kao sredstvo za odvratanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama, i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije”.
- 130 Naime, valja istaknuti da se svake godine znatan dio Unijinih sredstava gubi zbog prijevara i drugih nepravilnosti koje čine fizičke i pravne osobe i da su Unijine institucije i države članice, kao prvo, Uniji dale posebnu pravnu osnovu kako bi djelovala u području sprečavanja prijevara, kao drugo, stvorile su upravne strukture i, kao treće, usvojile su zakonodavne mjere za sprečavanje prijevara koje čine pojedinačni primatelji Unijinih sredstava u državama članicama ili članovi i osoblje Unijinih institucija i tijela (vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Jacobsa u predmetu Komisija/EIB, C-15/00, EU:C:2002:557, t. 4.).
- 131 Upravo je s tim ciljem Odlukom 1999/352 osnovan OLAF. Člankom 2. stavkom 1. te odluke propisano je sljedeće:

„[OLAF] izvršava ovlasti Komisije za provođenje vanjskih upravnih istraga s ciljem jačanja borbe protiv prijevara, korupcije i drugih nezakonitih aktivnosti koje štete financijskim interesima Zajednice, kao i protiv bilo kojih drugih djelovanja ili djelatnosti kojima subjekti krše propise Zajednice.”

- 132 Što se tiče istraga koje provodi OLAF, člankom 1. Uredbe br. 1073/1999 propisano je kako slijedi:

„1. S ciljem jačanja borbe protiv prijevare, korupcije i svih drugih nezakonitih djelovanja koja ugrožavaju financijske interese Europske zajednice, [OLAF] [...] izvršava istražne ovlasti koje su dodijeljene Komisiji pravilima, propisima i sporazumima Zajednice, koji su na snazi na tim područjima.

2. [OLAF] državama članicama osigurava pomoć Komisije u organiziranju bliske i redovne suradnje između njihovih nadležnih tijela radi usklađivanja njihovih aktivnosti, a u cilju zaštite financijskih interesa Europske zajednice od prijevara. [OLAF] doprinosi oblikovanju i razvoju metoda za borbu protiv prijevara i svih drugih nezakonitih aktivnosti koje bi ugrožavale financijske interese Europske zajednice.”

133 Člankom 2. Uredbe br. 1073/1999 pojam „administrativne istrage” definiran je na sljedeći način:

„U smislu ove Uredbe, ‚administrativne istrage’ (u daljnjem tekstu: ‚istrage’) znače sve inspekcije, preglede i druge mjere koje poduzimaju djelatnici [OLAF-a] u obavljanju svojih dužnosti, u skladu s člancima 3. i 4., a radi postizanja ciljeva iz članka 1. te utvrđivanja, po potrebi, prirode nepravilnosti djelovanja koje je pod istragom. Ove istrage ne utječu na ovlasti država članica da pokrenu kaznene postupke.”

134 Člankom 3. Uredbe br. 1073/1999, pod naslovom „Vanjske istrage”, predviđeno je kako slijedi:

„[OLAF] izvršava ovlasti koje su Komisiji dodijeljene Uredbom Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 o inspekcijama i provjerama na licu mjesta u državama članicama, kao i, sukladno sporazumima o suradnji koji su na snazi, u trećim državama.

Kao dio svoje istražne uloge, [OLAF] obavlja inspekcije i preglede propisane člankom 9. stavkom 1. Uredbe (EZ, Euratom) br. 2988/95 te sektorskim pravilima navedenima u članku 9. stavku 2. te Uredbe u državama članicama te, kao i u trećim zemljama, sukladno sporazumima o suradnji koji su na snazi.”

135 Što se tiče odluke o pokretanju istrage, člankom 5. prvim stavkom Uredbe br. 1073/1999 određeno je: „[v]anjske se istrage pokreću odlukom direktora [OLAF-a], na njegovu vlastitu inicijativu ili na zahtjev zainteresirane države članice”.

136 Što se tiče provedbe istraga, člankom 6. Uredbe br. 1073/1999 definirani su sljedeći uvjeti:

„1. Provođenjem istrage upravlja direktor [OLAF-a].

2. Zaposlenici [OLAF-a] izvršavaju svoje zadaće na osnovi pisanog ovlaštenja iz kojeg je vidljiv njihov identitet i svojstvo.

3. Direktor [OLAF-a] za svaku intervenciju izdaje zaposlenicima ureda pisano ovlaštenje u kojem se navodi glavni predmet istrage.

4. Tijekom inspekcija na licu mjesta i pregleda, zaposlenici [OLAF-a] postupaju u skladu s pravilima i praksom koja vrijedi za djelatnike predmetne države članice, poštujući Pravilnik o osoblju i odluke iz drugog podstavka članka 4. stavka 1.

5. Trajanje istrage [Istrage se provode neprekinuto, a njihovo trajanje] mora biti razmjerno okolnostima i složenosti slučaja.

6. Države članice osiguravaju da njihova nadležna tijela, u skladu s nacionalnim odredbama, daju potrebnu potporu da bi omogućili zaposlenicima [OLAF-a] izvršenje njihove zadaće. Institucije i tijela osiguravaju da njihovi članovi i osoblje pruže potrebnu pomoć kojom omogućuju predstavnicima [OLAF-a] izvršenje njihove zadaće; isto osiguravaju u uredima i agencijama njihovi rukovoditelji i osoblje.”

137 Člankom 7. Uredbe br. 1073/1999 predviđena je obveza institucija, tijela, ureda i agencija da odmah prosljede OLAF-u sve podatke o mogućim slučajevima prijave ili korupcije ili bilo kojeg drugog nezakonitog djelovanja.

138 Izvješće o istrazi i ono što se događa nakon istraga propisano je u članku 9. Uredbe br. 1073/1999 na sljedeći način:

„1. Po završetku istrage koju je vodio, [OLAF] sastavlja izvješće pod vodstvom direktora u kojem navodi utvrđene činjenice, moguće financijske gubitke, kao i nalaze istrage uključujući preporuke direktora [OLAF-a] o mjerama koje je potrebno poduzeti.

2. Pri sastavljanju takvih izvješća, vodi se računa o procesnim zahtjevima utvrđenima u nacionalnom zakonodavstvu predmetne države članice. Tako sastavljena izvješća imaju snagu prihvatljivog dokaza u administrativnim ili sudskim postupcima u državi članici u kojoj se to pokaže potrebnim na isti način i na temelju istih uvjeta kao i administrativna izvješća koja sastavljaju nacionalni administrativni inspektori. Za ta izvješća primjenjuju se ista pravila procjene koja se primjenjuju na administrativna izvješća koja sastavljaju nacionalni administrativni inspektori i jednakovrijedna su tim izvješćima.

3. Izvješća sastavljena po dovršetku vanjske istrage i svi korisni s njom povezani dokumenti, šalju se nadležnim tijelima predmetne države članice u skladu s pravilima koja se odnose na vanjske istrage [...]”

139 Valja također naglasiti da se članak 20. Uredbe br. 2321/2002 odnosi na zaštitu financijskih interesa Unije. Ta se odredba izričito poziva na Uredbu br. 1073/1999 pa tako potvrđuje OLAF-ovu nadležnost za zaštitu financijskih interesa Unije na sljedeći način:

„Komisija će paziti na to da prilikom provedbe neizravnih djelovanja financijski interesi Zajednice budu zaštićeni provedbom djelotvornih provjera i primjenom odvrćajućih mjera, a u slučaju utvrđenih nepravilnosti, djelotvornim, proporcionalnim i odvrćajućim sankcijama u skladu s uredbama Vijeća (EZ, Euratom) br. 2185/96 i (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća.”

140 Na kraju, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, mora se naglasiti da, kada treba dati tumačenje teksta sekundarnog prava Unije, treba ga tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri u smislu sukladnosti s odredbama Ugovorâ i općim načelima prava Unije (presude od 24. lipnja 1993., Dr Tretter, C-90/92, EU:C:1993:264, t. 11. i od 10. rujna 1996., Komisija/Njemačka, C-61/94, EU:C:1996:313, t. 52.).

141 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pri tumačenju odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo formulaciju te odredbe nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti presudu od 7. lipnja 2005., VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

142 Nadalje, kada doslovno i povijesno tumačenje akta sekundarnog prava, a osobito jedne od njegovih odredaba, ne dopuštaju točnu ocjenu njegova dosega, taj akt treba tumačiti s obzirom na njegov cilj i opću strukturu (vidjeti u tom smislu presude od 31. ožujka 1998., Francuska i dr./Komisija, C-68/94 i C-30/95, EU:C:1998:148, t. 168. i od 25. ožujka 1999., Gencor/Komisija, T-102/96, EU:T:1999:65, t. 148.).

143 Upravo prema tim odredbama i navedenoj sudskoj praksi treba analizirati pravno uređenje OLAF-ove nadležnosti za vođenje istrage u vezi s izvršavanjem ugovora sklopljenog radi provedbe okvirnog programa.

144 Iz odredaba navedenih u točkama 129. do 139. gore proizlazi da je OLAF dobio široku nadležnost u području borbe protiv prijave, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se šteti financijskim interesima Unije.

- 145 Kako bi zaštita financijskih interesa Unije predviđena člankom 325. UFEU-a bila djelotvorna, nužno je da se odvracanje i borba protiv prijevare i drugih nepravilnosti provode na svim razinama i u odnosu na sve aktivnosti u sklopu kojih ti interesi mogu biti povrijeđeni takvim pojavama. Komisija je upravo radi najboljeg ostvarivanja tog cilja odredila da će OLAF izvršavati njezine ovlasti u području vanjskih upravnih istraga.
- 146 U tom je smislu konkretno i člankom 20. Uredbe br. 2321/2002, navedenim u točki 139. gore – koji se tiče pravila za sudjelovanje poduzetnika u provedbi Šestog okvirnog programa – predviđeno da će Komisija paziti na to da financijski interesi Zajednice budu zaštićeni provedbom djelotvornih provjera u skladu s Uredbom br. 1073/1999. Točnije, tom uredbom predviđeno je da OLAF izvršava ovlasti koje su Komisiji dodijeljene Uredbom br. 2185/96 za provođenje provjera i inspekcija na licu mjesta u državama članicama.
- 147 Stoga je jasno da postojanje ugovornog odnosa Unije s pravnim i fizičkim osobama osumnjičenima za poduzimanje nezakonitih aktivnosti ne utječe na OLAF-ovu ovlast vođenja istrage. On može voditi istrage protiv tih osoba ako postoji sumnja da su počinile prijevaru ili nezakonite aktivnosti, bez obzira na to što su navedene stranke u ugovornom odnosu.
- 148 Stoga ne stoji tužiteljeva tvrdnja prema kojoj navedene odredbe treba tumačiti na način da OLAF nema ovlasti postupanja u slučajevima ugovora sklopljenih u ime Unije. Takvo tumačenje – koje, dakle, podrazumijeva ograničenje nadležnosti institucija u borbi protiv prijevare i svih drugih nezakonitih aktivnosti – nije u skladu ni s odredbama Ugovora ni sa svrhom ili općom strukturom tih odredbi.
- 149 S tim u vezi, tužitelj pogrešno osporava OLAF-ovu neovisnost tvrdeći da je Komisija u sukobu interesa kad je riječ o ugovoru koji je sklopila u ime Unije. Naime, uvodna izjava 12. Uredbe br. 1073/1999 naglašava da se OLAF-ova neovisnost u obavljanju zadaća koje su mu dodijeljene tom uredbom mora jamčiti davanjem ovlasti njegovu direktoru da pokreće istrage na vlastitu inicijativu. Članak 12. stavak 3. iste uredbe provodi tu uvodnu izjavu propisujući da „[d]irektor pri obavljanju svojih dužnosti u vezi s pokretanjem i provođenjem vanjskih i unutarnjih istraga ne smije tražiti niti primati upute od strane bilo koje vlade, institucije, tijela, ureda ili agencije” i da, „[a]ko direktor smatra da mjera koju poduzme Komisija dovodi u pitanje njegovu neovisnost, može podnijeti tužbu protiv svoje institucije pred Sudom”.
- 150 Ta OLAF-ova neovisnost potvrđena je i člankom 3. Odluke 1999/352, kako je izmijenjena Odlukom Komisije 2013/478/EU od 27. rujna 2013. (SL 2013., L 257, str. 19.), u kojem je propisano sljedeće:

„Neovisnost istražne funkcije

[OLAF] izvršava istražne ovlasti iz članka 2. stavka 1. potpuno neovisno. U izvršavanju tih ovlasti [glavni direktor] [OLAF-a] ne smije tražiti niti primati upute od Komisije, bilo koje vlade ili neke druge institucije ili tijela.” *[omissis]*

– – – O zakonitosti ugovorne odredbe o provjerama i revizijama

- 157 Bez učinka je tužiteljeva tvrdnja prema kojoj je nepoštена i nezakonita ugovorna odredba kojom je predviđeno OLAF-ovo sudjelovanje u provjerama i revizijama koji se obavljaju u sklopu ugovorâ Šestog okvirnog programa. Naime, u točkama 144. i 145. gore naglašeno je da je OLAF bio ovlašten voditi vanjske istrage kod pravnih i fizičkih osoba osumnjičenih da su izvršile prijevaru ili nezakonite aktivnosti kojima se šteti financijskim interesima Unije, bez obzira na to što je ta institucija s tim osobama u ugovornom odnosu. S tim u vezi, OLAF ne postupa na temelju članka II.29 tipskog ugovora FP6 – prema kojem Komisija može provesti provjere i inspekcije na licu mjesta i koji se u tom pogledu poziva na uredbe br. 2185/96 i br. 1073/1999 – nego na temelju ovlasti koje su mu povjerene gore navedenim uredbama i Odlukom 1999/352.

158 Ugovorna odredba stoga samo upućuje na ovlasti koje Komisija i OLAF ionako imaju. Stoga ne proizlazi da se Komisijinom i OLAF-ovom primjenom te odredbe čini povreda kojom se tužitelju može prouzročiti šteta. *[omissis]*

– – – O nepostojanju dovoljno ozbiljne sumnje da je izvršena prijevarena ili korupcija *[omissis]*

175 Iz sudske prakse proizlazi da se odluka OLAF-ova direktora o pokretanju istrage kao i odluka institucije, tijela, ureda ili agencije osnovane Ugovorima ili na temelju Ugovorâ da će zahtijevati pokretanje istrage, ne mogu donijeti bez dovoljno ozbiljne sumnje da je došlo do prijave ili korupcije ili drugih nezakonitih aktivnosti kojima se može nanijeti šteta financijskim interesima Unije (presude od 10. srpnja 2003., Komisija/ESB, C-11/00, EU:C:2003:395, t. 141. i Komisija/EIB, C-15/00, EU:C:2003:396, t. 164.).

176 Stoga valja ispitati jesu li OLAF-ove sumnje bile dovoljno ozbiljne.

177 U tom pogledu u prvom revizorskom izvješću nalazi se određen broj informacija iz kojih proizlazi da Zenon nije dostavio obrazac s troškovima zaposlenika za određena razdoblja, da se velik dio troškova zaposlenika koje je Zenon prijavio odnosio na osobe koje mu je trgovačko društvo Comeng stavilo na raspolaganje, da je satnica zaposlenika koje je Comeng stavio na raspolaganje bila znatno veća od satnice Zenonovih zaposlenika i da se troškovi Comengovih zaposlenika nisu mogli smatrati troškovima „internih konzultanata”. Iz tih informacija također proizlazi da se praksa iskazivanja troškova Comengovih zaposlenika kao troškova internih konzultanata vjerojatno sustavno provodila. Usto je razvidno da nije bila poznata činjenica povezanosti tih dvaju trgovačkih društava i da je tek revizija utvrdila postojanje ugovora koje su 1. travnja 2005. potpisali Comeng i Zenon.

178 Valja naglasiti da te informacije čine dio informacija sadržanih u povjerljivom dokumentu s OLAF-ovom procjenom prvih informacija.

179 Treba zaključiti da je, uzimajući u obzir te elemente – izražene u nepostojanju informacija o povezanosti Zenona i Comenga, očito pretjeranim troškovima zaposlenika, neistinitim izjavama u vezi sa zaposlenicima, očito sustavnom praksom u pogledu iskazivanja troškova zaposlenika – OLAF mogao pravilno zaključiti da postoji dovoljno ozbiljna sumnja da je izvršena prijevarena ili druge nezakonite aktivnosti kojima se može nanijeti šteta proračunu Unije kako bi onda pokrenuo istragu.

[omissis]

– – – O nepostojanju OLAF-ove ovlasti da u sklopu vanjskih istraga organizira saslušanja *[omissis]*

187 U ovom slučaju treba podsjetiti da su dva člana OLAF-a ispitala tužitelja na Patmosu 6. rujna 2011.

188 Što se tiče pravnog uređenja, strogo doslovno gledajući, mora se priznati da, za razliku od onoga što je člankom 4. Uredbe br. 1073/1999 predviđeno za unutarnje istrage, nijednom odredbom nije izričito predviđeno da u sklopu vanjskih istraga OLAF može tražiti usmene izjave.

189 Međutim, činjenica da nema posebne odredbe u tom pogledu ne može se tumačiti na način da je OLAF-u zabranjeno organizirati saslušanja u sklopu vanjskih istraga. Naime, ovlast za provođenje provjera i inspekcija na licu mjesta nedvojbeno podrazumijeva i to da se mogu organizirati saslušanja osoba na koje se odnose provjere i inspekcije. Nadalje, OLAF-ova saslušanja nisu prisilne naravi i dotične osobe imaju pravo odbiti sudjelovati ili odgovoriti na neka pitanja.

190 Štoviše, valja podsjetiti da na temelju članka 7. Uredbe br. 2185/96 u vezi s člankom 2. Uredbe br. 1073/1999 OLAF ima pristup svim informacijama i dokumentaciji o predmetnim djelatnostima koji su mu potrebni za pravilno vođenje provjera i inspekcija na licu mjesta „pod istim uvjetima kao i nacionalni inspektori te uz pridržavanje nacionalnog zakonodavstva”.

191 Tužitelj nije pružio nijedan argument kako bi dokazao da je OLAF počinio neku povredu u tom pogledu. Naime, tužitelj nije naveo zašto OLAF-ov poziv na saslušanje kao osobe na koju se odnose provjere i inspekcije nije bio u skladu s člankom 7. Uredbe br. 2185/96 u vezi s člankom 2. Uredbe br. 1073/1999.

192 Zbog istog razloga, također treba odbiti argument koji se temelji na mišljenju 2/2012 OLAF-ova nadzornog odbora koje navodno potkrepljuje stajalište prema kojem OLAF ne može zahtijevati usmene izjave u sklopu vanjskih istraga.

193 Slijedom toga, treba odbiti prigovor koji se temelji na argumentu da OLAF nije ovlašten organizirati saslušanja u sklopu vanjskih istraga.

– – – O nepostojanju OLAF-ove ovlasti da vodi istrage u prostorima trećih osoba *[omissis]*

196 U tom pogledu valja istaknuti da prema članku 5. trećem stavku Uredbe br. 2185/96: „[t]amo gdje je to nužno potrebno za utvrđivanje postojanja nepravilnosti, Komisija može provesti terensku provjeru i inspekciju drugog nositelja gospodarske djelatnosti kako bi imala pristup primjerenim informacijama koje ti nositelji imaju o činjenicama koje su predmet terenskih provjera i inspekcija”.

197 Nadalje, nijedna odredba Uredbe br. 2185/96 kao ni, uostalom, neke druge uredbe ne sprečava Komisiju i u ovom slučaju OLAF da provedu terenski nadzor i inspekciju kod podugovaratelja a da prethodno nisu proveli nadzor i inspekciju kod gospodarskog subjekta osumnjičenog za prijevaru. Naime, pod uvjetom da je to isključivo potrebno radi utvrđivanja nepravilnosti, OLAF može obaviti provjeru i inspekciju na licu mjesta kod drugih gospodarskih subjekata.

198 Međutim, treba podsjetiti da je Comeng djelovao upravo kao Zenonov podugovaratelj u sklopu spornog izvršenja ugovora FP6 sklopljenih radi provedbe Šestog okvirnog programa. Takva provjera kod tog subjekta stoga je bila nužna kako bi se prikupile bitne informacije koje je on imao u pogledu činjenica obuhvaćenih predmetom istrage.

199 Odluka da se provjera kod tog subjekta obavi prije nego kod Zenona može se opravdati potrebom da se postigne učinak iznenađenja. Općenito, pod uvjetom da su provjere obavljene u skladu s Uredbom br. 2185/96 – što je slučaj s provjerom obavljenom kod Comenga – njihovo tempiranje u isključivoj je diskreciji Komisije i OLAF-a.

200 Uzimajući u obzir okolnosti predmeta i dovoljno ozbiljnu sumnju opisanu u točkama 177. do 181. gore, valja zaključiti da je provjera u Comengovim prostorima bila krajnje nužna i unutar granica OLAF-ove diskrecijske ovlasti.

201 Slijedom toga, Komisiji se ne može staviti na teret povreda članka 5. Uredbe br. 2185/96.

– – – O nezakonitosti proširenja istrage na financijske transakcije u razdoblju 2002. – 2006. *[omissis]*

210 Na drugome mjestu valja zajedno ispitati argumente koji se temelje na zastari i povredi načelâ razumnog roka i pravne sigurnosti.

[omissis]

- 213 Valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 3. stavak 1. Uredbe br. 2988/95 primjenjiv kako na nepravilnosti koje dovode do izricanja upravne kazne u smislu njezina članka 5. tako i na nepravilnosti koje su predmet upravne mjere u smislu njezina članka 4., i to takve mjere koja ima za predmet vraćanje nepravilno stečene koristi a da pri tome nema karakter kazne (presude od 29. siječnja 2009., Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 22.; od 15. travnja 2011., IPK International/Komisija, T-297/05, EU:T:2011:185, t. 147. i od 19. travnja 2013., Aecops/Komisija, T-53/11, neobjavljena, EU:T:2013:205, t. 41.).
- 214 Sud je također presudio da je zakonodavac Unije donoseći Uredbu br. 2988/95 i osobito njezin članak 3. stavak 1. podstavak 1. namjeravao uspostaviti opće pravilo o zastari primjenjivo u toj materiji, kojim je želio, s jedne strane, definirati minimalni rok primjenjiv u svim državama članicama i, s druge strane, odustati od mogućnosti ishoda povrata iznosa nepravilno stečenih iz proračuna Unije nakon proteka razdoblja od četiri godine od dana kada je počinjena nepravilnost koja utječe na sporne isplate Slijedom toga, od dana stupanja na snagu Uredbe br. 2988/95, nadležna tijela država članica mogu načelno u roku od četiri godine zahtijevati povrat svake nepravilno stečene prednosti iz proračuna Unije, osim u područjima u kojima je zakonodavac Unije propisao kraći rok (presuda od 29. siječnja 2009., Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb i dr., C-278/07 do C-280/07, EU:C:2009:38, t. 27. i 28.).
- 215 Uzimajući u obzir doseg članka 3. stavka 1. Uredbe br. 2988/95, kako je izražen u sudskoj praksi, i činjenicu da je OLAF-ova istraga u pogledu tužitelja mogla samo dovesti do upravnih ili kaznenih mjera ili sankcija na temelju nacionalnog prava, a ne prava Unije, on se uopće ne može pozivati na zastaru prema članku 3. stavku 1. Uredbe br. 2988/95.
- 216 U svakom slučaju, čak ako bi trebalo smatrati da u sklopu mogućeg kaznenog progona grčki nacionalni sudovi moraju primijeniti pravila o zastari predviđena Uredbom br. 2988/95, valja naglasiti, kao što je to Komisija pravilno istaknula, da je počinjena nepravilnost u izvršavanju ugovorâ Šestog okvirnog programa bila trajnog karaktera. Također treba utvrditi da je ona prestala 30. rujna 2007., to jest na dan kada je završen posljednji projekt Šestog okvirnog programa u kojem je sudjelovao Zenon (u ovom slučaju Gnosys). Treba smatrati da je tek tog dana prestala navodna nepravilnost. Slijedom toga, zastarni rok počeo je teći tek 1. listopada 2007.
- 217 S tim u vezi, važno je podsjetiti da, prema članku 3. stavku 1. trećem podstavku Uredbe br. 2988/95, do prekida zastare pokretanja postupka protiv tužitelja može doći samo radnjom o kojoj je obaviješten. Upravo je sam tužitelj na raspravi priznao da je o istrazi obaviješten dopisom iz srpnja 2011. Korisno je, uostalom, naglasiti da je u tom dopisu stajalo da se tuženika smatra „osobom koja je predmet” konkretne istrage i da je bio u kontaktu s OLAF-ovim agentima, s obzirom na to da se u njemu spominje tužiteljev dopis OLAF-u od 6. srpnja 2011. kojim je potvrdio svoju suglasnost u pogledu dana saslušanja u mjestu svojeg prebivališta u Grčkoj. U tim okolnostima valja zaključiti da je dopis upućen tužitelju u srpnju 2011. prekinuo zastaru, zbog čega je od datuma tog dopisa počeo teći novi rok od četiri godine (vidjeti u tom smislu i analogijom presudu od 13. ožujka 2003., José Martí Peix/Komisija, T-125/01, EU:T:2003:72, t. 94.).
- 218 Slijedom toga, treba odbiti tužiteljev argument u pogledu zastare pokretanja postupka.
- 219 Što se tiče argumenta koji se temelji na povredi obveze poštovanja razumnog roka vođenja upravnih postupaka, valja istaknuti da takva obveza predstavlja opće načelo prava Unije poštovanje kojeg osigurava sud Unije i koje je ujedno i sastavni dio prava na dobru upravu iz članka 41. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 21. svibnja 2014., Catinis/Komisija, T-447/11, EU:T:2014:267, t. 34.). Također valja podsjetiti da se razumnost trajanja upravnog postupka procjenjuje prema okolnostima svakog pojedinog predmeta, a osobito prema njegovu kontekstu, različitim provedenim stadijima postupka, složenosti predmeta te prema značaju spora za različite zainteresirane osobe (presude od 22. listopada 1997., SCK i FNK/Komisija, T-213/95 i T-18/96, EU:T:1997:157, t. 57.; od 16. rujna 1999., Partex/Komisija, T-182/96, EU:T:1999:171, t. 177. i

od 19. travnja 2013., Aecops/Komisija, T-53/11, neobjavljena, EU:T:2013:205, t. 57.). U ovom slučaju ugovori sklopljeni radi provedbe Šestog okvirnog programa odnosili su se na razdoblje 2002. – 2006. pa su stoga obuhvaćali nekoliko godina. Nadalje, nepravilnost koju je Komisija utvrdila bila je trajnog karaktera i obuhvaćala je isto to razdoblje. Tužitelj stoga ne može prigovarati OLAF-u što je istragu vodio u odnosu na razdoblje od nekoliko godina. Usto, OLAF je postupio sukladno članku 6. stavku 5. Uredbe br. 1073/1999 na način da je istraga provedena bez prekida u trajanju koje je razmjerno okolnostima i složenosti slučaja. Naime, OLAF je pokrenuo istragu u prosincu 2009. U veljači 2010. obavio je inspekciju u Comengovim prostorima. U kolovozu 2010. Komisija je sastavila nacrt konačnog revizorskog izvješća koji je uputila Zenonu, a on je svoja očitovanja podnio u listopadu i studenome 2010. Komisija je konačno revizorsko izvješće donijela u veljači 2011. Na temelju elemenata iz konačnog revizorskog izvješća OLAF je u srpnju 2011. obavijestio tužitelja da je osoba obuhvaćena istragom, saslušao ga je u rujnu 2011., istragu je zaključio u rujnu 2012., a svoje konačno izvješće o istrazi prosljedio je grčkim tijelima u listopadu 2012. Slijedom toga, OLAF nije povrijedio ni obvezu poštovanja razumnog roka vođenja upravnih postupaka ni pravo na dobru upravu kojeg je ta obveza sastavni dio. Isto tako, uzimajući u obzir prethodna razmatranja, OLAF nije počinio nikakvu povredu načela dužne pažnje.

[omissis]

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava obrane

- 225 U sklopu trećeg tužbenog razloga tužitelj tvrdi da je u trenutku svojeg saslušanja i sve do dana podnošenja tužbe imao vrlo malo informacija o predmetu istraga i OLAF-ovim navodima koji su ga se ticali. Smatra da ga je kao osobu obuhvaćenu istragom trebalo točno i jasno obavijestiti o svakoj činjenici koja ga se tiče. Međutim, on tvrdi da nije bio konačno i detaljno obaviješten o navodima usmjerenima protiv njega i o činjenicama koje su mu stavljene na teret kao i o optužbama i informacijama koje su prosljeđene GU-u Informacijsko društvo i grčkim tijelima te da nije imao mogućnost iznijeti svoju obranu i biti saslušan o tim činjenicama kao i opovrgnuti pogrešne navode.
- 226 Komisija osporava te tvrdnje.
- 227 U tom pogledu valja naglasiti da trećim tužbenim razlogom tužitelj tvrdi da su mu povrijeđena prava obrane i ističe u biti dva prigovora. S jedne strane, tvrdi da nije točno i jasno obaviješten o svakoj činjenici koja mu se stavlja na teret i da stoga nije imao mogućnost biti saslušan o tim činjenicama. S druge strane, nije imao pristup ni OLAF-ovu spisu prije nego što je OLAF sastavio svoje izvješće u kojem se spominje njegovo ime ni samom konačnom izvješću.
- 228 Prethodno valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, poštovanje prava obrane u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati aktom koji negativno utječe na prava te osobe predstavlja temeljno načelo prava Unije koje mora biti zajamčeno, pa čak i onda kada ne postoje nikakva postupovna pravila. To načelo zahtijeva da se svakoj osobi protiv koje se može donijeti odluka kojom se negativno utječe na njezina prava omogući da izrazi svoje stajalište o činjenicama i dokazima koje joj Komisija stavlja na teret i na kojima temelji svoju odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 24. listopada 1996., Komisija/Lisrestal i dr., C-32/95 P, EU:C:1996:402, t. 21.).
- 229 Na prvome mjestu, što se tiče prigovora da tužitelj nije dovoljno jasno obaviješten o činjenicama koje mu se stavljaju na teret i da zbog toga nije imao mogućnost biti saslušan o tim činjenicama, prije svega mora se utvrditi da nijedan propis ne predviđa obvezu obavještavanja osoba obuhvaćenih OLAF-ovim vanjskim istragama. Nasuprot tomu, kada je riječ o unutarnjim istragama, člankom 4. Odluke Komisije 1999/396/EZ, EZUČ, Euratom od 2. lipnja 1999. o uvjetima za provođenje internih

istraga u vezi sa sprečavanjem prijevара, korupcije i svih nezakonitih aktivnosti koje štete interesima Zajednice (SL 1999., L 149, str. 57.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 122.), pod naslovom „Obavješćivanje zainteresiranih strana” određeno je:

„Kada se pojavi mogućnost uključenosti člana, dužnosnika ili službenika Komisije, bez odlaganja se obavješćuje zainteresiranu stranu ako to ne šteti istrazi [...].

U slučajevima koji zahtijevaju zadržavanje potpune tajnosti za potrebe istrage i koji zahtijevaju uporabu istražnih radnji koje potpadaju pod nadležnost nacionalnih sudskih tijela, ispunjavanje obveze pozivanja člana, dužnosnika ili službenika Komisije na iznošenje stajališta može se odgoditi u dogovoru s predsjednikom Komisije odnosno glavnim tajnikom.”

- 230 Opći sud već je izrazio stajalište prema kojem je poštovanje prava obrane dovoljno zajamčeno u OLAF-ovoj unutarnjoj istrazi ako se postupalo u skladu s člankom 4. Odluke 1999/396 (presuda od 12. rujna 2007., Nikolaou/Komisija, T-259/03, neobjavljena, EU:T:2007:254, t. 245.).
- 231 Isto vrijedi i za postupak OLAF-ove vanjske istrage. Stoga je poštovanje prava obrane dovoljno zajamčeno u takvoj istrazi ako je, kao što je to predviđeno člankom 4. Odluke 1999/396, zainteresirana osoba bez odlaganja obaviještena o mogućoj osobnoj upletenosti u slučaj prijevare, korupcije ili drugih nezakonitih aktivnosti koji štete interesima Unije, ako to ne šteti istrazi.
- 232 U ovom slučaju valja podsjetiti da je u srpnju 2011. OLAF uputio tužitelju dopis kojim ga je obavijestio da ga se smatra osobom obuhvaćenom istragom u vezi s projektom GR/RESEARCH-INFSo-FP6-Robotics and informatics. OLAF je u tom dopisu jasno naglasio da od tužitelja traži objašnjenja i informacije o uključenosti Zenona i Comenga u sklopu istraživačkih projekata Šestog okvirnog programa. Istim dopisom OLAF je pozvao tužitelja na saslušanje kako bi mu pružio „mogućnost da izrazi [svoja] mišljenja i primjedbe na sve činjenice koje [ga] se tiču kao zainteresirane stranke”. Kako bi se saslušanje lakše provelo, OLAF je naglasio da tužitelj treba prikupiti potrebnu dokumentaciju koja se tiče uključenosti Zenona i Comenga u Unijinim istraživačkim projektima, uključujući preslike računa koje je Comeng izdao Zenonu, dokaze plaćanja, preslike ugovora o djelu koje su sklopili Zenon i Comeng, preslike dokumenata o radovima koje su konzultanti izvršili za Comengov račun, preslike zapisnika o utrošenim satima konzultanata te preslike ugovora o djelu koje je Comeng sklopio s drugim društvima poput [povjerljivo]².
- 233 OLAF je također naglasio da tužitelj ima pravo angažirati pravnog savjetnika ili drugog zastupnika, da će na kraju saslušanja morati pročitati zapisnik i potpisati ga ako je suglasan s njegovim sadržajem, da saslušanje može biti upotrijebljeno u sklopu upravnog, stegovnog, sudskog ili kaznenog postupka i da istraga može dovesti do oduzimanja financijskih sredstava ili do upućivanja predmeta stegovnim tijelima Unije ili nadležnim nacionalnim sudskim tijelima.
- 234 Dva OLAF-ova agenta susrela su se s tužiteljem 7. rujna 2011. u njegovu domu. Iz zapisnika saslušanja koji su stranke potpisale proizlazi da je tužitelj na početku obaviješten o tome da OLAF želi provjeriti bitne činjenice i prikupiti informacije o odnosima Zenona i Comenga u sklopu izvršavanja ugovora Šestog okvirnog programa. U tom pogledu treba naglasiti da zapisnik prije svega otkriva [povjerljivo].
- 235 Dopisom od 19. rujna 2012. tužitelj je obaviješten o tome da je OLAF završio istragu i da postoje osnove sumnje da su počinjena kaznena djela protiv financijskih interesa Unije. U dopisu je navedeno da je OLAF na temelju zaključaka te istrage nadležnim grčkim pravosudnim tijelima predložio pokretanje sudskog postupka.

2 — Povjerljivi podaci izostavljeni

- 236 Uzimajući u obzir te elemente, nameće se zaključak da je u predmetnim okolnostima tužitelj bio u potpunosti obaviješten o razlozima OLAF-ove vanjske istrage kao i o razlozima zbog kojih je bio obuhvaćen istragom i da je u dovoljnoj mjeri mogao biti saslušan. Konkretno, iz izvješća o saslušanju proizlazi da je bio u potpunosti upoznat s [*povjerljivo*].
- 237 Slijedom toga, treba odbiti prigovor prema kojem tužitelj nije jasno obaviješten o činjenicama koje mu se stavljaju na teret i da zbog toga nije imao mogućnost biti saslušan o tim činjenicama.
- 238 S tim u vezi i na drugome mjestu, treba odbiti i tužiteljev prigovor da nije imao pristup ni OLAF-ovu spisu ni samom konačnom izvješću.
- 239 Naime, kao prvo, što se tiče pristupa OLAF-ovu spisu, treba zaključiti da on osobama obuhvaćenima vanjskom istragom nije dužan omogućiti uvid u dokumente koji su predmet takve istrage ili onima koje je pritom sam sastavio, s obzirom na to da to može ugrožavati učinkovitost i povjerljivost zadaće povjerene OLAF-u kao i njegovu neovisnost. Naime, poštovanje tužiteljevih prava obrane bilo je dovoljno zajamčeno izvješću koju je primio (vidjeti analogijom rješenje od 18. prosinca 2003., Gómez-Reino/Komisija, T-215/02, EU:T:2003:352, t. 65. i presude od 12. rujna 2007., Nikolaou/Komisija, T-259/03, neobjavljena, EU:T:2007:254, t. 241. i od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija, T-48/05, EU:T:2008:257, t. 255.) i time što je mogao iznijeti svoje stajalište prilikom saslušanja.
- 240 Kao drugo, što se tiče uvida u konačno izvješće o vanjskoj istrazi, OLAF-u nijednom odredbom nije propisana takva obveza. U pogledu načela kontradiktornosti, što se tiče OLAF-a, postojanje nezakonitosti moglo bi se utvrditi samo kada bi konačno izvješće bilo objavljeno ili ako bi nakon tog izvješća bio donesen akt s negativnim učinkom (vidjeti u tom smislu i analogijom presude od 12. rujna 2007., Nikolaou/Komisija, T-259/03, neobjavljena, EU:T:2007:254, t. 267. i 268. i od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija, T-48/05, EU:T:2008:257, t. 259.).
- 241 Ako bi adresati konačnih izvješća, to jest Komisija i grčka pravosudna tijela, namjeravali usvojiti takav akt u odnosu na tužitelja na temelju konačnog izvješća, ta druga tijela, a ne OLAF, morala bi, ovisno o slučaju, omogućiti tužitelju uvid u ta izvješća u skladu sa svojim postupovnim pravilima.

[*omissis*]

- 243 Slijedom toga, Komisija nije počinila nijednu povredu tužiteljevih prava obrane pa stoga treba odbiti treći tužbeni razlog.

Šteta i uzročna veza [*omissis*]

- 247 U tom pogledu mora se utvrditi da je tužitelj uspio dokazati povredu članka 25. stavka 1. Uredbe br. 45/2001 (vidjeti točke 98. do 102. i 172. gore). Tužitelj, međutim, nije dokazao postojanje bilo kakve uzročne veze između te povrede i štete na koju se poziva. Naime, tužitelj uopće nije pružio argumente na temelju kojih bi bilo moguće shvatiti kako je u ovom slučaju nepravodobno obavještavanje službenika za zaštitu podataka o obradi osobnih podataka koji ga se tiču dovelo do štete njegovu ugledu, do prestanka obavljanja profesionalne djelatnosti i do prekida akademskih aktivnosti. Također nije objasnio na koji mu je način nepravodobna obavijest prouzročila neimovinsku štetu. Stoga, budući da se temelji na gore navedenoj povredi, tužbu za naknadu štete treba odbiti kao neosnovanu.
- 248 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, tužbu za naknadu štete treba odbiti kao neosnovanu.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Athanassiosu Oikonomopoulosu nalaže se snošenje troškova, uključujući onih nastalih u postupku privremene pravne zaštite.**

Prek

Labucka

Kreuschitz

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 20. srpnja 2016.

Potpisi