



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

19. prosinca 2019.\*

„Osoblje privatnog društva koje pruža informatičke usluge u okviru institucije – Uskraćivanje pristupa Komisijinim prostorijama – Nadležnost donositelja akta”

U predmetu T-504/18,

XG, kojeg zastupaju S. Kaisergruber i A. Burghelle-Vernet, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju C. Ehrbar i T. Bohr, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Komisijine odluke od 3. srpnja 2018. kojom se održava na snazi uskraćivanje pristupa tužitelja njezinim prostorijama,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: P. Nihoul (izvjestitelj), u svojstvu predsjednika, J. Svenningsen i U. Öberg, suci,

tajnik: M. Marescaux, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 8. listopada 2019.,

donosi sljedeću

### Presudu

#### Okolnosti spora

- 1 Tužitelj, XG, bio je od [povjerljivo]<sup>1</sup> zaposlenik društva [povjerljivo], koje je dio grupe [povjerljivo] (u daljnjem tekstu: poslodavac).
- 2 Nakon provedbe postupka javne nabave, konzorcij sastavljen od [povjerljivo] (u daljnjem tekstu: ugovaratelj) sklopio je dana [povjerljivo] okvirni ugovor s Europskom unijom čiji je predmet bio pružanje usluga [povjerljivo] Europskoj komisiji (u daljnjem tekstu: Okvirni ugovor).

\* Jezik postupka: francuski

<sup>1</sup> Povjerljivi podaci su izostavljeni.

3 Poslodavac je tužitelja kao [povjerljivo] uputio na rad u Komisijinu Glavnu upravu (GU) [povjerljivo] koja je bila smještena u Komisijinoj zgradi [povjerljivo]. U tom je pogledu dobio propusnicu za pristup Komisijinim zgradama.

4 Okvirni ugovor izmijenjen je dodatkom od 14. rujna 2017. (u daljnjem tekstu: Dodatak Okvirnom ugovoru), kojim je u Okvirni ugovor unesen članak 1.14. posebnih uvjeta i kojim se među ostalim predviđa:

„2. Na temelju članka 3., 7. i 8. Odluke Komisije (EU, Euratom) 2015/443 [od 13. ožujka 2015.] o sigurnosti u Komisiji [SL 2015., L 72, str. 41.], moguće je provesti pozadinsku provjeru osoblja upućenog na lice mjesta radi sprječavanja i kontrole rizika za sigurnost Komisijina osoblja, imovine i podataka. Osim toga, na temelju Belgijskog zakona od 11. prosinca 1998. o stupnju tajnosti i sigurnosnim provjerama, potvrđama i mišljenjima [...], prava na pristup osoblja upućenog na lice mjesta u prostorije javnog naručitelja mogu se uvjetovati izdavanjem pozitivnog sigurnosnog mišljenja od strane belgijskih vlasti. Postojeća prava na pristup vrijede do donošenja negativnog sigurnosnog mišljenja.

3. Kako bi belgijskim vlastima omogućio davanje sigurnosnog mišljenja, ugovaratelj dostavlja dotičnom osoblju upućenom na lice mjesta priloženi obrazac (obrazac obavijesti). Ispunjene i potpisane obrasce obavijesti (s oznakom ‚obrazac obavijesti‘) potrebno je vratiti Upravi za sigurnost Komisije (Europska komisija, HR.DS – BERL 3/190), a ažurirani elektronički popis relevantnih osobnih podataka, kako su navedeni u priloženom obrascu, poslati na adresu ‚EC-SECURITY-SCREENING@ec.europa.eu‘ najkasnije 30 dana nakon potpisivanja ovog dodatka.

4. U slučaju neispunjenja ili odbijanja ispunjenja obrasca obavijesti, osoblju mogu biti uskraćena prava na pristup Komisijinim zgradama.

[...]

6. [...] Ugovaratelj se obvezuje pružiti samo osoblje upućeno na lice mjesta koje je dobilo pozitivno sigurnosno mišljenje za sljedeće Komisijine zgrade: [povjerljivo] [...]”.

5 Slijedom toga, Komisija je stupila u kontakt s poslodavcem kako bi od svojih zaposlenika koji su radili u Komisijinim zgradama zatražio da daju svoju suglasnost za postupak radi dobivanja sigurnosnog mišljenja.

6 Ispunivši obrazac obavijesti priložen Dodatku Okvirnog ugovora, tužitelj je 26. listopada 2017. pristao na to da njegov spis bude predmet sigurnosne provjere.

7 Comité interministériel pour la politique de siège (CIPS) (Međuministarski odbor za politiku sjedišta) obavijestio je dopisom od 30. ožujka 2018. tužitelja da je Nacionalno tijelo nadležno za sigurnost (ANS) u odnosu na njega provelo sigurnosnu procjenu i da mu je odlučio izdati negativno sigurnosno mišljenje (u daljnjem tekstu: negativno sigurnosno mišljenje). To je mišljenje, priloženo dopisu, bilo obrazloženo time da je tužitelj bio poznat policiji, kao prvo, zbog namjernog napada i nanošenja ozljeda i, kao drugo, zbog silovanja punoljetne osobe, koje je počinio [povjerljivo] protiv svoje bivše partnerice.

8 Tužitelj je 12. travnja 2018. podnio nadležnom Belgijskom žalbenom tijelu za sigurnosne provjere, potvrde i mišljenja (u daljnjem tekstu: žalbeno tijelo) žalbu na negativno sigurnosno mišljenje.

9 Europski parlament upozorio je Komisiju 24. travnja 2018. da je tužitelju dano negativno sigurnosno mišljenje.

- 10 Nakon primitka potvrde o negativnom sigurnosnom mišljenju, Komisija je 25. travnja 2018. saslušala tužitelja u nazočnosti njegova poslodavca. To je saslušanje održano pred A-om i B-om, dužnosnicima iz sektora „Administrativni zahtjevi” Komisijine Uprave za sigurnost. Pozvan da se očituje na izostanak pozitivnog sigurnosnog mišljenja, tužitelj je, među ostalim, naveo da je, kad je riječ o njegovoj osudi za napad i nanošenje tjelesnih ozljeda, protiv presude koja je protiv njega izrečena podnio žalbu, a da je, kad je riječ o silovanju, doneseno rješenje o obustavi postupka.
- 11 Nakon tog saslušanja, s kojeg je tužitelj primio presliku zapisnika, povučeno mu je pravo na pristup Komisijinim prostorijama (u daljnjem tekstu: odluka od 25. travnja 2018.). Tužitelj to ističe u zapisniku sa svojeg saslušanja na sljedeći način:

„Obavještavate me da ćete povući moje propusnice za pristup zbog izostanka pozitivnog sigurnosnog mišljenja. U tom pogledu, vraćam vam svoje dvije iskaznice za pristup [...]. Obavještavate me da naknadno imam pravo podnijeti pisani i obrazloženi zahtjev da mi se ponovno odobri pristup Komisijinim nekretninama.”
- 12 Žalbeno tijelo je u odluci od 20. lipnja 2018. smatralo da negativno sigurnosno mišljenje nema pravnu osnovu i da stoga ono nije nadležno za odlučivanje o njegovoj osnovanosti (u daljnjem tekstu: odluka žalbenog tijela).
- 13 Poslodavac je porukom elektroničke pošte od 28. lipnja 2018. Komisiji priopćio odluku žalbenog tijela, ističući da je potonje odlučilo da ANS-ovo negativno sigurnosno mišljenje „nema pravnu osnovu i da ga stoga treba smatrati nepostojećim”.
- 14 Komisija je dopisom od 3. srpnja 2018. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) obavijestila poslodavca da je „zabrana pristupa Komisijinim prostorima u pogledu [tužitelja] održana na snazi na temelju članka 3. Odluke Komisije (EU, Euratom) 2015/443 od 13. ožujka 2015. o sigurnosti u Komisiji”, uz obrazloženje da „žalbeno tijelo nije poništilo ANS-ovo negativno mišljenje”. Taj je dopis potpisao C, voditelj odjela „Sigurnost informacija” u okviru Uprave za sigurnost GU-a za ljudske resurse i sigurnost Komisije.
- 15 Dopisom od 24. srpnja 2018., tužiteljevi savjetnici su zatražili, među ostalim, da im se dostavi akt kojim je GU za ljudske resurse i sigurnost C-u delegirala ovlast za donošenje odluka u području pristupa zgradama.
- 16 Tužitelj je 3. kolovoza 2018. Tribunalu de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu kojim se traži poništenje negativnog sigurnosnog mišljenja.
- 17 Komisija je u dopisu od 10. kolovoza 2018. tužitelju navela da smatra da „zahtjevi navedeni u [njegovu] dopisu [od 24. srpnja 2018.] više nisu relevantni”, osobito s obzirom na to da je pred Tribunalom de première instance francophone de Bruxelles pokrenut postupak.
- 18 Poslodavac je 6. rujna 2018. obavijestio tužitelja da će njegov ugovor o radu biti otkazan i da će, u skladu s belgijskim zakonodavstvom koje je na snazi u pogledu ugovora o radu, njegov otkazni rok od devet tjedana početi teći 10. rujna 2018.
- 19 Rješenjem od 26. listopada 2018., Chambre des référés du tribunal de première instance francophone de Bruxelles (izvanraspravno vijeće u postupku privremene pravne zaštite Prvostupanjskog suda na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) odgodilo je učinke mišljenja koje je u pogledu tužitelja dao ANS i naložilo Belgijskoj državi da od njega zahtijeva donošenje novog sigurnosnog mišljenja.

## Postupak i zahtjevi stranaka

- 20 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 24. kolovoza 2018. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 21 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda istog dana tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi suspenzije primjene pobijane odluke.
- 22 Tužitelj je 24. kolovoza 2018. na temelju članka 66. Poslovnika Općeg suda zatražio zaštitu identiteta. Ona mu je odobrena odlukom od 2. listopada 2018.
- 23 Rješenjem od 11. rujna 2018., XG/Komisija (T-504/18 R, neobjavljeno, EU:T:2018:526), predsjednik Općeg suda odbio je zahtjev za suspenziju primjene pobijane odluke.
- 24 Na prijedlog suca izvjestitelja, Opći je sud odlučio otvoriti usmeni dio postupka te je, u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. Poslovnika, pozvao stranke da dostave određene dokumente te im je postavio pitanja u pisanom obliku. Stranke su na te zahtjeve odgovorile u za to im dodijeljenom roku.
- 25 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
  - Komisiji naloži snošenje troškova.
- 26 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- proglasi tužbu nedopuštenom ili, u svakom slučaju, utvrdi da je tužba postala bespredmetna;
  - podredno, odbije tužbu kao neosnovanu;
  - tužitelju naloži snošenje troškova.

## Pravo

### *Dopuštenost tužbe*

- 27 Komisija smatra da je tužba nedopuštena zbog dvaju razloga: s jedne strane, tužitelj, kojemu je poslodavac otkazao ugovor o radu, više nema pravni interes tražiti poništenje pobijane odluke i, s druge strane, tužba je usmjerena protiv akta kojim se potvrđuje odluka koja je postala konačna.
- 28 Iako Komisija u tom pogledu nije istaknula postojanje zapreke vođenju postupka, također valja ispitati može li se pobijana odluka, premda je donesena u ugovornom kontekstu, smatrati aktom koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a.

### *Pravni interes tužitelja*

- 29 Komisija smatra da je tužitelj izgubio pravni interes jer, s obzirom na to da mu je poslodavac otkazao ugovor o radu, ne može imati nikakvu korist od poništenja pobijane odluke. Naime, on je samo kao zaposlenik Komisijina suugovaratelja imao pravo na propusnicu za pristup prostorijama te institucije.

- 30 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, tužba za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba dopuštena samo pod pretpostavkom da tužitelj ima interes da pobijani akt bude poništen. Takav pravni interes pretpostavlja da poništenje pobijanog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba tako može svojim rezultatom donijeti korist osobi koja ju je podnijela (vidjeti presudu od 18. ožujka 2010., Centre de Coordination Carrefour/Komisija, T-94/08, EU:T:2010:98, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 31 Pravni interes mora biti postojeći i stvaran te se ocjenjuje na dan podnošenja tužbe. Takvo stanje međutim treba trajati do objave sudske odluke ili će se postupak obustaviti (presude od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 42. i od 18. ožujka 2010., Centre de Coordination Carrefour/Komisija, T-94/08, EU:T:2010:98, t. 49.).
- 32 U ovom je slučaju poslodavac 6. rujna 2018., to jest nakon podnošenja ove tužbe, obavijestio tužitelja o tome da će njegov ugovor o radu biti otkazan i da će, u skladu s belgijskim zakonodavstvom koje je na snazi u pogledu ugovora o radu, njegov otkazni rok od devet tjedana početi teći 10. rujna 2018.
- 33 Ugovor je dakle prestao važiti u studenom 2018. godine.
- 34 Međutim, ne treba smatrati da je tužitelj izgubio svoj pravni interes jer mu je poslodavac 24. rujna 2018. napisao:
- „Kada primiš pozitivnu obavijest od Ureda za sigurnost i kad te GU [*povjerljivo*] zatraži, ponovno ćemo uspostaviti ugovor o radu između tebe i našeg društva.”
- 35 Iz tog dopisa proizlazi da je odnos povjerenja između tužitelja i njegova poslodavca unatoč pobijanoj odluci i dalje postojao, tako da bi, ako bi pobijana odluka bila poništena, tužitelj imao ozbiljne mogućnosti da ga taj poslodavac zaposli.
- 36 U tom pogledu, Komisija ne može tvrditi da se dopis od 24. rujna 2018. ne odnosi na poništenje pobijane odluke, nego na izdavanje pozitivnog sigurnosnog mišljenja. Naime, u slučaju poništenja pobijane odluke, na Komisiji je da izvede posljedice iz tog poništenja te se ne može isključiti mogućnost da bi, čak i u slučaju izostanka pozitivnog sigurnosnog mišljenja, mogla smatrati da tužitelju treba ponovno odobriti pristup njezinim zgradama.
- 37 Usto, valja podsjetiti na to da iz članka 266. UFEU-a proizlazi da tužitelj zadržava pravni interes za zahtijevanje poništenja akta institucije kako bi se spriječilo ponovno pojavljivanje nezakonitosti kojom je navodno zahvaćen u budućnosti, pod uvjetom da je takva mogućnost moguća neovisno o okolnostima predmeta koji je doveo do tužbe koju je tužitelj podnio (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2007., Wunenburger/Komisija, C-362/05 P, EU:C:2007:322, t. 50. do 52.).
- 38 U ovom slučaju, ako bi poslodavac ponovno zaposlio tužitelja, on bi imao interes da Komisija ne donese novu odluku zahvaćenu istim nezakonitostima poput onih koje se ističu u okviru ove tužbe.
- 39 Zbog tih razloga valja odbiti Komisijin argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji se temelji na nepostojanju tužiteljeva pravnog interesa.

*Pitanje ima li pobijana odluka potvrđujući karakter*

- 40 Prema Komisjinu mišljenju, pobijana odluka nije akt koji se može pobijati u smislu članka 263. UFEU-a jer se njime samo potvrđuje odluka od 25. travnja 2018. kojom je tužitelju oduzela propusnicu za pristup. Budući da protiv potonje odluke nije podnesena tužba u roku od dva mjeseca

predviđenom u članku 263. posljednjem stavku UFEU-a, ona je postala konačna. Stoga tužba podnesena protiv pobijane odluke, čiji je jedini predmet održati tu zabranu pristupa na snazi, nije dopuštena.

- 41 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je prema ustaljenoj sudskoj praksi nedopuštena tužba za poništenje podnesena protiv akta kojim se isključivo potvrđuje ranija odluka koja je postala konačna. Smatra se da se aktom isključivo potvrđuje ranija odluka ako ne sadržava nijedan novi element u odnosu na raniju odluku te mu nije prethodilo ispitivanje situacije adresata te odluke (vidjeti presudu od 7. veljače 2001., Inpesca/Komisija, T-186/98, EU:T:2001:42, t. 44. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Međutim, potvrđujući karakter akta ne može se ocjenjivati isključivo s obzirom na njegov sadržaj u odnosu na sadržaj ranije odluke koju potvrđuje. Naime, karakter pobijanog akta također treba ocijeniti s obzirom na prirodu zahtjeva na koji je tim aktom odgovoreno (vidjeti presudu od 7. veljače 2001., Inpesca/Komisija, T-186/98, EU:T:2001:42, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Osobito, ako je akt odgovor na zahtjev u kojem se poziva na nove i bitne činjenice i kojim se administraciju moli da provede preispitivanje ranije odluke za taj se akt ne može smatrati da ima isključivo potvrđujući karakter ako se njime odlučuje o tim činjenicama i ako, stoga, sadržava novi element u odnosu na raniju odluku (presuda od 7. veljače 2001., Inpesca/Komisija, T-186/98, EU:T:2001:42, t. 46.).
- 44 Da bi bila nova, potrebno je da ni tužitelj ni administracija nisu znali ili nisu mogli znati za predmetnu činjenicu u trenutku donošenja ranije odluke; taj je uvjet *a fortiori* ispunjen ako je predmetna činjenica nastala nakon donošenja ranije odluke (vidjeti presudu od 7. veljače 2001., Inpesca/Komisija, T-186/98, EU:T:2001:42, t. 50. i navedenu sudsku praksu).
- 45 Da bi bila bitna, potrebno je da predmetna činjenica može bitno promijeniti tužiteljevu situaciju koja je temelj prvotnog zahtjeva povodom kojeg je donesena ranija odluka koja je postala konačna (vidjeti presudu od 7. veljače 2001., Inpesca/Komisija, T-186/98, EU:T:2001:42, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 46 U ovom slučaju valja utvrditi da je u odluci od 25. travnja 2018. Komisija, kako bi povukla tužiteljevo pravo na pristup svojim prostorijama, osobito uzela u obzir negativno sigurnosno mišljenje koje mu je dodijelio ANS.
- 47 Nadalje, tužitelj je osporio zakonitost tog sigurnosnog mišljenja pred žalbenim tijelom koje je 20. lipnja 2018. odlučilo da „mišljenje kako ga je iznio [ANS] nema pravnu osnovu” i da stoga „ono nije nadležno za odlučivanje o njegovoj osnovanosti”.
- 48 Poslodavac je zatim porukom elektroničke pošte od 28. lipnja 2018. podnio Komisiji odluku žalbenog tijela jer, prema njegovu mišljenju, s obzirom na tu odluku, negativno sigurnosno mišljenje treba smatrati nepostojećim.
- 49 Zahtjev za preispitivanje odluke od 25. travnja 2018. temeljio se, dakle, na odluci žalbenog tijela.
- 50 Odluka žalbenog tijela nova je u smislu sudske prakse navedene u točki 44. ove presude jer je donesena 20. lipnja 2018., dakle nakon prvotne odluke koja je bila donesena 25. travnja 2018.
- 51 Odluka žalbenog tijela također je bitna. Naime, budući da je u njoj utvrđeno da negativno sigurnosno mišljenje nema pravnu osnovu, njome se može dovesti u pitanje važan element koji je Komisija uzela u obzir pri donošenju odluke od 25. travnja 2018. te upućuje na to da bi mogla dovesti do preispitivanja te odluke.

52 Nakon što je za taj novi element saznala od tužiteljeva poslodavca, Komisija je preispitala tužiteljevu situaciju, s obzirom na to da je smatrala da zabranu pristupa koja mu je određena 25. travnja 2018. valja održati na snazi jer žalbeno tijelo nije poništilo negativno mišljenje.

53 Stoga valja smatrati da pobijana odluka nema potvrđujući karakter, tako da se tužba ne može proglasiti nedopuštenom zbog tog razloga.

*Pitanje može li se pobijana odluka odvojiti od ugovornog konteksta u kojem je donesena*

54 U tom pogledu valja podsjetiti na to da na temelju članka 263. UFEU-a sudovi Unije ispituju zakonitost akata koje donose institucije s pravnim učinkom prema trećima.

55 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta se nadležnost odnosi samo na akte iz članka 288. UFEU-a koje institucije trebaju donijeti pod uvjetima predviđenima UFEU-om (vidjeti rješenje od 10. svibnja 2004., Musée Grévin/Komisija, T-314/03 i T-378/03, EU:T:2004:139, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

56 Nasuprot tomu, akti koje donose institucije koji su dio isključivo ugovornog konteksta, od kojeg su neodvojivi, zbog svoje prirode ne pripadaju među akte iz članka 388. UFEU-a, čije se poništenje od Općeg suda može zahtijevati na temelju članka 263. UFEU-a (presude od 17. lipnja 2010., CEVA/Komisija, T-428/07 i T-455/07, EU:T:2010:240, t. 52.; od 24. listopada 2014., Technische Universität Dresden/Komisija, T-29/11, EU:T:2014:912, t. 29. i rješenje od 6. siječnja 2015., St'art i dr./Komisija, T-36/14, neobjavljeno, EU:T:2015:13, t. 30.).

57 U ovom je slučaju tužba nedvojbeno dio ugovornog konteksta.

58 Naime, kodeks ponašanja priložen ugovoru sklopljenom 8. veljače 2017. između tužitelja i njegova poslodavca predviđa da se vanjski savjetnik, koji radi za Komisiju, obvezuje uskladiti s uvjetima Komisijine Sigurnosne službe.

59 Osim toga, kao što to proizlazi iz točke 4. ove presude, u Dodatku Okvirnom ugovoru navodi se da Komisija na temelju članaka 3., 7. i 8. Odluke 2015/443 može provesti pozadinsku provjeru osoblja upućenog na lice mjesta radi sprječavanja i kontrole rizika za sigurnost Komisijina osoblja, imovine i podataka, da se prava na pristup osoblja upućenog na lice mjesta u prostorije javnog naručitelja mogu uvjetovati izdavanjem pozitivnog sigurnosnog mišljenja od strane belgijskih vlasti, da postojeća prava na pristup vrijede do donošenja negativnog sigurnosnog mišljenja i da se ugovaratelj obvezuje pružiti samo osoblje upućeno na lice mjesta koje je dobilo pozitivno sigurnosno mišljenje za tamo navedene Komisijine zgrade.

60 Međutim, prema sudskoj praksi, akt koji je institucija donijela u ugovornom kontekstu treba smatrati odvojivim od tog konteksta, s jedne strane, kada ga je ta institucija donijela u izvršavanju svojih javnih ovlasti i, s druge strane, kada sam po sebi ima obvezujuće pravne učinke koji bi mogli utjecati na interese njegova adresata te protiv kojeg se stoga može podnijeti tužba za poništenje. U tim se okolnostima tužba za poništenje koju je podnio adresat akta mora smatrati dopuštenom (vidjeti rješenje od 21. listopada 2011., Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril/Komisija, T-335/09, EU:T:2011:614, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

61 U tom kontekstu, „ovlasti institucije” treba shvatiti kao one koje proizlaze iz Ugovorâ ili sekundarnog prava koje sudjeluju u javnim ovlastima i na taj način omogućuju mu da jednostrano uspostavi prava i obveze u pogledu treće osobe (rješenje od 21. listopada 2011., Groupement Adriano, Jaime Ribeiro, Conduril/Komisija, T-335/09, EU:T:2011:614, t. 33.).

62 Ti su uvjeti u ovom slučaju ispunjeni.

- 63 S jedne strane, Komisija je pobijanu odluku donijela na temelju Odluke 2015/443, kojom se toj instituciji dodjeljuju vlastite ovlasti čiji je cilj, među ostalim, osiguranje sigurnosti u njezinim prostorijama.
- 64 S druge strane, kao što je to Komisija istaknula u odgovoru na pitanje Općeg suda, održavajući na snazi zabranu tužiteljeva pristupa Komisijinim prostorijama, pobijana odluka jednostrano i neovisno o ugovorima navedenima u točkama 58. i 59. ove presude, proizvodi obvezujuće pravne učinke u odnosu na trećega, tako da predstavlja akt javne vlasti.
- 65 Osim toga, učinci pobijane odluke prelaze ugovorno područje jer se njome tužitelju u potpunosti oduzima pravo na pristup prostorijama, čak i u svojstvu posjetitelja.
- 66 Stoga, pobijana odluka predstavlja akt koji je odvojiv od ugovora, koji može biti predmet tužbe na temelju članka 263. UFEU-a.

### ***Meritum***

- 67 U prilog svojoj tužbi tužitelj ističe četiri tužbena razloga. Prvi se temelji na nenadležnosti donositelja pobijane odluke. Drugi se temelji na povredi članka 3. Odluke 2015/443 i nepostojanju pravne osnove pobijane odluke. Treći se temelji na povredi temeljnih prava. Četvrti, koji je iznesen podredno, temelji se na povredi članka 296. UFEU-a, članka 41. stavka 2. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i načelâ formalnog i materijalnog obrazloženja jednostranih akata.
- 68 Opći sud smatra da najprije treba ispitati drugi tužbeni razlog u dijelu u kojem se temelji na povredi članka 3. Odluke 2015/443.

### *Drugi tužbeni razlog, u dijelu u kojem se temelji na povredi članka 3. Odluke 2015/443*

- 69 Tužitelj u okviru drugog tužbenog razloga tvrdi da pobijana odluka nema pravnu osnovu osobito zato što članak 3. Odluke 2015/443, na koji se upućuje u pobijanoj odluci, ne predviđa mogućnost povlačenja prava na pristup Komisijinim zgradama, nego predstavlja opću odredbu kojom se upućuje na Povelju o temeljnim pravima, Protokol br. 7 o povlasticama i imunitetima Europske unije (SL 2010., C 83, str. 266.) i nacionalno pravo.
- 70 U tom pogledu valja utvrditi da se pobijana odluka zapravo odnosi na članak 3. Odluke 2015/443.
- 71 Kao što je to istaknuo tužitelj, u članku 3. Odluke 2015/443 navode se odredbe i načela koje Komisija mora poštovati prilikom provedbe te odluke, ali joj se njime ne dodjeljuje ovlast potrebna za donošenje mjera kojima se trećima ograničava pristup njezinim prostorijama.
- 72 Komisija je u odgovoru na tužbu tvrdila da navođenje članka 3. Odluke 2015/443 u pobijanoj odluci predstavlja pogrešku u pisanju i da je u stvarnosti trebao biti naveden članak 12. iste odluke.
- 73 U tom pogledu valja utvrditi da se, kao što to ističe Komisija, člankom 12. stavkom 1. točkom (b) Odluke 2015/443 ovlaštenom osoblju u skladu s člankom 5. iste odluke daje ovlast da zabrani pristup Komisijinim prostorijama.
- 74 Budući da očito predstavlja pogrešku u pisanju, navođenje članka 3. Odluke 2015/443 u pobijanoj odluci ne može utjecati na njezinu pravnu osnovu ili valjanost.
- 75 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti u dijelu u kojem se odnosi na Odluku 2015/443.



*Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na nenadležnosti donositelja pobijane odluke*

- 76 Tužitelj u okviru prvog tužbenog razloga ističe da C, voditelj odjela „Sigurnost informacija” u okviru Uprave za sigurnost GU-a za ljudske resurse i sigurnost, nije bio nadležan za donošenje pobijane odluke.
- 77 U tom pogledu valja istaknuti da je Odlukom 2015/443, u njezinu članku 17., predviđeno da Komisijine nadležnosti iz navedene odluke izvršava GU za ljudske resurse i sigurnost pod nadležnošću i odgovornošću člana Komisije odgovornog za sigurnost.
- 78 U tom kontekstu, člankom 5. stavkom 1. Odluke 2015/443 određuje se:
- „Ovlast za poduzimanje jedne ili nekoliko sljedećih mjera može biti povjerena samo osoblju ovlaštenom na temelju mandata koji im je dodijelio glavni direktor za ljudske resurse i sigurnost s obzirom na njihove postojeće dužnosti:
1. nošenje oružja;
  2. provođenje sigurnosnih istraga iz članka 13.;
  3. poduzimanje sigurnosnih mjera iz članka 12. u skladu s mandatom.”
- 79 Kad je riječ o članku 12. Odluke 2015/443, u njegovu stavku 1. navedeno je:
- „U cilju osiguranja sigurnosti u Komisiji te sprječavanja i kontrole rizika, osoblje koje je ovlašteno u skladu s člankom 5. može, sukladno načelima iz članka 3., poduzeti, između ostalog, jednu ili više sljedećih sigurnosnih mjera:
- [...]
- (b) ograničene mjere koje se odnose na osobe koje predstavljaju prijetnju za sigurnost, uključujući [...] zabranu ulaska osobama u prostore Komisije na određeno vrijeme koje se određuje u skladu s kriterijima koji su utvrđeni provedbenim pravilima;
- [...]”
- 80 Iz tih odredaba proizlazi da, kako bi donio odluku o zabrani pristupa kao što je pobijana odluka, Komisijin dužnosnik mora biti ovlašten na temelju mandata koji mu je dodijelio glavni direktor za ljudske resurse i sigurnost.
- 81 Zahtjev u vezi s ovlaštenjem na temelju mandata podrazumijeva da se on dodjeljuje u pisanom obliku, kako je to potvrđeno tekstem „u skladu s mandatom” iz članka 5. stavka 1. točke 3. Odluke 2015/443.
- 82 U okviru mjere upravljanja postupkom Opći je sud upitao Komisiju je li C, potpisnik pobijane odluke, dio osoblja ovlaštenog na temelju mandata u smislu članka 5. Odluke 2015/443.
- 83 Iz Komisijina odgovora proizlazi da C nije bio ovlašten na temelju mandata za donošenje mjera predviđenih člankom 12. stavkom 1. točkom (b) Odluke 2015/443.
- 84 Stoga valja utvrditi da potpisnik pobijane odluke nije bio ovlašten na donošenje te odluke u skladu sa zahtjevima iz Odluke 2015/443.

- 85 Komisija je u odgovoru na tužbu tvrdila da je voditelj odjela u okviru Uprave za sigurnost mogao donijeti pobijanu odluku jer je direktor te uprave na tog službenika delegirao ovlast za potpisivanje radi predstavljanja Komisije pred trećima kad je riječ o sigurnosnoj politici.
- 86 Kako bi utvrdila postojanje navodnog delegiranja ovlasti za potpisivanje, Komisija je podnijela dokument koji sadržava opis funkcije koju obavlja C. U tom je dokumentu osobito navedeno da voditelj odjela „Sigurnost informacija” Uprave za sigurnost GU-a za ljudske resurse i sigurnost predstavlja Komisiju pred predstavnicima država članica i trećih država kao i javnih i privatnih organizacija kad je riječ o sigurnosnoj politici i drugim područjima iz nadležnosti tog odjela.
- 87 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se delegiranje ovlasti za potpisivanje razlikuje od delegiranja ovlasti jer delegant ne prenosi ovlast delegataru koji je samo ovlašten na sastavljanje i potpisivanje, u svoje ime i pod odgovornošću deleganta, instrumenta odluke čiji je sadržaj utvrdio potonji. Osim toga, delegiranje ovlasti za potpisivanje mora se odnositi na jasno definirane mjere upravljanja i administrativne mjere.
- 88 U ovom slučaju, kao prvo, treba primijetiti da ovlasti navedene u dokumentu iz točke 86. ove presude ne uključuju nužno ovlast za izdavanje zabrana pristupa Komisijinim prostorijama.
- 89 Kao drugo, treba utvrditi da, osim što nije potpisan, opis C-ovih ovlasti u tom dokumentu zbog svoje općenitosti ne ispunjava zahtjev jasnoće koji se primjenjuje na definiranje mjera za koje se ovlast za potpisivanje može delegirati.
- 90 Kao treće, takvo delegiranje ovlasti za potpisivanje nije u skladu s Odlukom 2015/443, koja za donošenje mjere zabrane pristupa zahtijeva postojanje ovlaštenja na temelju izričitog mandata koji je izdao direktor GU-a za ljudske resurse i sigurnost.
- 91 U tim okolnostima valja smatrati da C nije bio nadležan za donošenje pobijane odluke.
- 92 Prema Komisijinu mišljenju, ako bi nezakonitost koja je upravo utvrđena bila priznata, ona bi do poništenja pobijane odluke trebala dovesti samo u slučaju kada bi tužitelj dokazao da mu je povrijeđeno jamstvo koje mu je trebalo biti dodijeljeno, a taj dokaz u ovom slučaju nije bio podnesen.
- 93 U tom pogledu valja istaknuti da, u slučaju u kojem se vodi spor između institucije i njezina osoblja i dovode u pitanje jamstva koja su tom osoblju dodijeljena na temelju Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije ili pravila dobre uprave, nepostojanje nadležnosti donositelja pobijanog akta ne dovodi nužno do njegova poništenja kada tužitelj nije dokazao da mu je povrijeđeno jamstvo (vidjeti u tom smislu presude od 7. veljače 2007., *Caló/Komisija*, T-118/04 i T-134/04, EU:T:2007:37, t. 67. i 68., i od 13. prosinca 2018., *Pipiliagkas/Komisija*, T-689/16, neobjavljeno, EU:T:2018:925, t. 62.).
- 94 Međutim, tu sudsku praksu ne treba proširiti na odnose između Komisije i trećih, osobito s obzirom na to da potonji, kao subjekti koji nisu dio administracije, ne uživaju jamstva koja su dužnosnicima Unije dodijeljena njihovim Pravilnikom o osoblju.
- 95 S druge strane, u sudskoj je praksi istaknuto da su pravila koja se odnose na nadležnost donositelja akta javnopravne prirode što podrazumijeva, s obzirom na njihovu važnost, da razloge koji se temelje na njihovoj povredi sud Unije ne samo može, nego i mora istaknuti po službenoj dužnosti kada je ta nadležnost predmet spora koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presudu od 17. studenoga 2017., *Teeäär/ECB*, T-555/16, neobjavljena, EU:T:2017:817, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 96 U tim okolnostima, valja odbiti argument koji je u tom pogledu iznijela Komisija, prihvatiti prvi tužbeni razlog i, slijedom toga, poništiti pobijanu odluku a da pritom nije potrebno ispitati preostali dio drugog tužbenog razloga i druge tužbene razloge.

## Troškovi

- 97 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 98 Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj se naložiti snošenje troškova u skladu s tužiteljevim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se odluka Europske komisije od 3. srpnja 2018. kojom se održava na snazi uskraćivanje pristupa XG-a njezinim prostorijama.**
- 2. Komisiji se nalaže snošenje troškova.**

Nihoul

Svenningsen

Öberg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 19. prosinca 2019.

Potpisi