



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

28. lipnja 2023.*

„Izvanugovorna odgovornost – OLAF-ove istrage – Neovlašteno otkrivanje informacija medijima – Imovinska i neimovinska šteta – Uzročna veza – Pripisivost neovlaštenog otkrivanja informacija – Dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima – Povjerljivost pravnog savjetovanja”

U predmetu T-752/20,

International Management Group (IMG), sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), koji zastupaju L. Levi i J.-Y. de Cara, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J. Baquero Cruz, J.-F. Brakeland i S. Delaude, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu tijekom vijećanja: R. da Silva Passos, predsjednik, L. Truchot (izvjestitelj) i M. Sampaol Pucurull, suci,

tajnik: L. Ramette, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, a osobito:

- tužbu podnesenu tajništvu Općeg suda 21. prosinca 2020.,
- prigovor nedopuštenosti koji je Komisija istaknula na temelju članka 130. Poslovnika Općeg suda zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 12. ožujka 2021.,
- rješenje od 2. srpnja 2021. o odgodi donošenja odluke o prigovoru do donošenja odluke o meritumu,

nakon rasprave održane 20. lipnja 2022.,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

Presudu¹

- 1 Svojom tužbom na temelju članka 268. UFEU-a tužitelj, International Management Group (IMG), zahtijeva naknadu imovinske i neimovinske štete koju je navodno pretrpio zbog nezakonitosti postupanja Europske komisije i Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) nakon OLAF-ova izvješća koje se odnosilo na tužitelja.

[omissis]

Zahtjevi stranaka

- 19 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- naloži Komisiji da mu isplati iznos od 10 000 eura mjesečno za razdoblje od sredine prosinca 2015. do objave presude u ovom predmetu na ime naknade pretrpljene neimovinske štete;
 - naloži Komisiji da mu plati iznos od 2,1 milijuna eura, uvećan za zatezne kamate, na ime naknade pretrpljene imovinske štete;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 20 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao nedopuštenu;
 - podredno, odbije tužbu kao očito neosnovanu ili kao neosnovanu;
 - iz spisa ovog predmeta izdvoji mišljenje njezine pravne službe od 16. siječnja 2015. (u daljnjem tekstu: mišljenje pravne službe), koje je priloženo tužbi;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Zahtjev za naknadu štete

[omissis]

Nezakonitost postupanja Komisije i OLAF-a

[omissis]

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

– Povreda obveze dužne pažnje i dužnosti brižnog postupanja

- 70 Tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila svoje obveze dužne pažnje i dužnosti brižnog postupanja jer nije javno osudila neovlašteno otkrivanje OLAF-ova izvješća niti je zaustavila širenje lažnih informacija uzrokovano navedenim neovlaštenim otkrivanjem informacija na način da objavi priopćenje u kojem bi bile sažete glavne informacije sadržane u dopisu od 8. svibnja 2015., kojim je odlučila da neće sasvim slijediti preporuke iz OLAF-ova izvješća.
- 71 Uvodno valja podsjetiti na to da je Sud definirao dužnost brižnog postupanja kao pojam koji odražava ravnotežu uzajamnih prava i obveza koji su Pravilnikom o osoblju za dužnosnike Europske unije uspostavljeni u odnosima između uprave i članova osoblja javne službe, pri čemu ta ravnoteža osobito podrazumijeva da uprava prilikom odlučivanja o položaju dužnosnika uzima u obzir sve elemente koji mogu utjecati na njezinu odluku i da pritom ne uzima u obzir samo interes službe nego i interes dotičnog dužnosnika (vidjeti presudu od 12. studenoga 2020., Fleig/EEAS, C-446/19 P, neobjavljenu, EU:C:2020:918, t. 67. i navedenu sudsku praksu).
- 72 Na taj se način dužnost brižnog postupanja posebno odnosi na obveze institucija Unije prema njihovim dužnosnicima i članovima osoblja, osobito jer podrazumijeva uzimanje u obzir njihovih osobnih interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 10. prosinca 2008., Nardone/Komisija, T-57/99, EU:T:2008:555, t. 167.).
- 73 Budući da se ova tužba ne odnosi na odnose između uprave Unije i jednog od njezinih dužnosnika ili članova osoblja, dužnost brižnog postupanja nije primjenjiva u ovom slučaju i tužitelj se stoga ne može na nju pozivati u potporu svojem zahtjevu.
- 74 Stoga treba odbiti nezakonitost koju ističe tužitelj u dijelu u kojem se ona temelji na povredi dužnosti brižnog postupanja.
- 75 Nadalje valja razmotriti navedenu nezakonitost u dijelu u kojem se temelji na povredi obveze dužne pažnje.
- 76 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je za nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije u određenom slučaju potrebno da osoba koja traži naknadu štete ili šteta za koje smatra da je pretrpjela zbog postupanja ili akta Unije dokaže postojanje povrede pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima (presude od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 41. i 42., i od 4. travnja 2017., Europski ombudsman/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, t. 31.).
- 77 Usto, ta povreda mora biti dovoljno ozbiljna, što je zahtjev koji sam po sebi ovisi o diskrecijskoj ovlasti kojom raspolažu institucija, tijelo, ured ili agencija Unije koji su povrijedili to pravilo i o tome jesu li očito i grubo povrijedili granice te ovlasti, osobito s obzirom na stupanj jasnoće i preciznosti navedenog pravila, na poteškoće u tumačenju ili primjeni koje iz toga mogu proizići te na složenost situacije koju treba riješiti (vidjeti u tom smislu presude od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 40., 43. i 44. i od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 30.).
- 78 Iz točke 70. ove presude proizlazi da tužitelj prigovara Komisiji to što nije zauzela stajalište kojim bi javno osudila neovlašteno otkrivanje OLAF-ova izvješća te što nije objavom priopćenja zaustavila širenje lažnih informacija uzrokovano navedenim neovlaštenim otkrivanjem informacija. Time tužitelj prigovara Komisiji da je propustila djelovati.

- 79 Na temelju sudske prakse propusti institucija Unije mogu dovesti do odgovornosti Unije samo ako su navedene institucije povrijedile zakonsku obvezu djelovanja koja proizlazi iz odredbe prava Unije (vidjeti rješenje od 12. srpnja 2018., *Acquafarm/Komisija*, C-40/18 P, neobjavljeno, EU:C:2018:566, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 80 Iz točaka 77. i 79. ove presude proizlazi da razmatranje pitanja je li institucija propustom počinila dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima podrazumijeva utvrđivanje ispunjenosti triju pretpostavki, odnosno, kao prvo, postojanje zakonske obveze djelovanja, kao drugo, postojanje diskrecijske ovlasti institucije, tijela, ureda ili agencije Unije i, kao treće, njihovu očitu i ozbiljnu povredu granica te ovlasti.
- 81 Valja razmotriti jesu li u ovom slučaju ispunjene te tri pretpostavke.
- 82 Obvezom dužne pažnje, koja je svojstvena pravu na dobru upravu, zajamčenom člankom 41. Povelje o temeljnim pravima, i koja se općenito primjenjuje na rad uprave Unije u odnosima s javnošću, zahtijeva se da uprava postupa s pažnjom i oprezom (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 2022., *Carbon i dr./Komisija*, C-65/21 P i C-73/21 P do C-75/21 P, EU:C:2022:470, t. 30. i navedenu sudsku praksu).
- 83 Kao prvo, iz sudske prakse Suda proizlazi da je obveza dužne pažnje pravno pravilo kojim se dodjeljuju prava pojedincima i čija povreda može dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije u određenim okolnostima, odnosno, ako se u određenom slučaju utvrdi da je ta povreda dovoljno ozbiljna, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 77. ove presude (vidjeti u tom smislu presude od 27. ožujka 1990., *Grifoni/Komisija*, C-308/87, EU:C:1990:134, t. 6., 7. i 14., od 16. prosinca 2008., *Masdar (UK)/Komisija*, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 91. i od 4. travnja 2017., *Ombudsman/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, t. 38. i 41.).
- 84 Kao drugo, valja podsjetiti na to da s obzirom na prirodu obveze dužne pažnje, koja je neraskidivo povezana s okvirom u kojem uprava Unije djeluje u određenom slučaju, dokaz o postojanju dovoljno ozbiljne povrede može proizaći samo iz ispitivanja svih relevantnih činjeničnih i pravnih elemenata u svakom pojedinačnom slučaju, uzimajući u obzir područje, uvjete i kontekst u kojima navedena obveza postoji za instituciju, tijelo, ured ili agenciju o kojima je riječ kao i konkretne okolnosti koje omogućuju da se utvrdi nepoštovanje te obveze (vidjeti u tom smislu presudu od 4. travnja 2017., *Ombudsman/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, t. 40. i 41.).
- 85 Kao što je to navedeno u točki 70. ove presude, tužitelj tvrdi da je Komisija povrijedila svoju obvezu dužne pažnje time što nije javno osudila neovlašteno otkrivanje OLAF-ova izvješća i time što nije objavila priopćenje u kojem bi bile sažete glavne informacije sadržane u dopisu od 8. svibnja 2015., a kojim bi zaustavila širenje lažnih informacija uzrokovano navedenim neovlaštenim otkrivanjem informacija.
- 86 Stoga valja razmotriti može li se obveza dužne pažnje tumačiti na način da je Komisija imala zakonsku obvezu djelovanja koja se sastojala od obveze javne osude neovlaštenog otkrivanja informacija i objave priopćenja kojim bi se zaustavilo širenje lažnih informacija uzrokovano tim neovlaštenim otkrivanjem.
- 87 Valja istaknuti da se tužitelj u svojim pismenima ne poziva ni na jedno konkretno pravno pravilo iz kojeg bi proizlazila Komisijina zakonska obveza djelovanja koja se sastoji od zauzimanja stajališta kojim se javno osuđuje neovlašteno otkrivanje OLAF-ova izvješća o istrazi i kojim se zaustavlja širenje lažnih informacija uzrokovano takvim neovlaštenim otkrivanjem, a nastavno na

prosljeđivanje OLAF-ova izvješća. Međutim, povreda obveze dužne pažnje na koju se poziva tužitelj neodvojivo je povezana s Uredbom br. 883/2013, koja čini pravni okvir u kojem je Komisija djelovala kada je sastavila dopis od 8. svibnja 2015., tako da valja utvrditi proizlazi li takva obveza iz odredaba navedene uredbe.

- 88 S jedne strane, u skladu s člankom 11. stavkom 3. Uredbe br. 883/2013 „izvješća i preporuke sastavljeni po završetku vanjske istrage i svi relevantni dokumenti povezani s njom šalju se nadležnim tijelima predmetnih država članica u skladu s pravilima koja se odnose na vanjske istrage i po potrebi nadležnim službama Komisije”. Valja istaknuti da se tom odredbom ne predviđa Komisijina zakonska obveza djelovanja. Stoga se ne može smatrati da je tužitelj dokazao da je iz obveze dužne pažnje nastala Komisijina zakonska obveza djelovanja na toj osnovi.
- 89 S druge strane, u skladu s člankom 10. stavkom 1. Uredbe br. 883/2013, „[i]nformacije prosljeđene ili dobivene u bilo kojem obliku tijekom vanjskih istraga zaštićuju se u skladu s odgovarajućim odredbama”. U skladu s člankom 3. stavkom 2. te uredbe, koji se, u skladu s naslovom navedenog članka, odnosi na „[v]anjske istrage”, u verziji primjenjivoj na činjenice slučaja, „[OLAF] može u skladu s odredbama i postupcima utvrđenim u Uredbi (Euratom, EZ) br. 2185/96 obavljati provjere i inspekcije gospodarskih subjekata na licu mjesta”. Člankom 8. stavkom 1. Uredbe Vijeća (Euratom, EZ) br. 2185/96 od 11. studenoga 1996. o provjerama i inspekcijama na terenu koje provodi Komisija s ciljem zaštite financijskih interesa Europskih zajednica od prijevara i ostalih nepravilnosti (SL 1996., L 292, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 2., str. 57.) propisuje se da su „[i]nformacije prenesene ili dobivene u bilo kojem obliku na temelju [te u]redbe obuhvaćene [...] poslovnom tajnom”.
- 90 Usto, u skladu s člankom 10. stavkom 3. Uredbe br. 883/2013, „[n]avedene institucije, tijela, uredi ili agencije osiguravaju poštovanje povjerljivosti istraga koje provodi [OLAF]”. U ovom slučaju nije sporno da je Komisija navedena institucija u smislu te odredbe.
- 91 Iz tih odredaba proizlazi da je Komisija dužna poštovati obveze povjerljivosti i čuvanja poslovne tajne u okviru OLAF-ovih vanjskih istraga.
- 92 Međutim, unatoč postojanju Komisijine obveze osiguranja poštovanja povjerljivosti OLAF-ovih istraga, njoj se na temelju obveze dužne pažnje kojoj podliježe ne može nametnuti obveza djelovanja, kao što je to ona koju ističe tužitelj u ovom slučaju, a koja se sastoji od osuđivanja neovlaštenog otkrivanja informacija o istrazi medijima i ograđivanja od objavljenih informacija, u slučaju kada nije povrijedila tu obvezu povjerljivosti i kada joj nije moguće pripisati odgovornost za neovlašteno otkrivanje OLAF-ova izvješća medijima (vidjeti točku 67. presude).
- 93 Obveza dužne pažnje nema doseg koji joj pripisuje tužitelj. Navedena obveza povjerljivosti nije povrijeđena propustom koji tužitelj stavlja na teret Komisiji, nego neovlaštenim otkrivanjem tog izvješća medijima, za što međutim nije dokazana Komisijina odgovornost (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 15. siječnja 2015., Ziegler i Ziegler Relocation/Komisija, T-539/12 i T-150/13, neobjavljenu, EU:T:2015:15, t. 102.).
- 94 Tužitelj stoga nije dokazao da je Komisija imala obvezu djelovanja u ovom slučaju.
- 95 Stoga, na temelju sudske prakse navedene u točki 79. ove presude, navedeni propust ne može biti osnova za odgovornost Unije.

- 96 Neovisno o navedenom, u slučaju kada bi se smatralo da u ovoj situaciji iz obveze dužne pažnje proizlazi Komisijina zakonska obveza djelovanja, valja razmotriti je li ona očito i grubo povrijedila granice svoje diskrecijske ovlasti u takvim okolnostima.
- 97 Valja istaknuti da bi takva pretpostavka dovela do tumačenja obveze dužne pažnje na način da bi u slučaju neovlaštenog otkrivanja povjerljivog dokumenta za koje nije dokazano da potječe od dotične institucije u smislu Uredbe br. 883/2013, ta institucija bila zadužena ne pogoršavati štetu koja bi mogla proizaći iz te povrede povjerljivosti.
- 98 Međutim, kao što je to navedeno u točki 77. ove presude, pitanje je li predmetna institucija Unije očito i grubo prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti mora se odrediti osobito s obzirom na stupanj jasnoće i preciznosti pravila čija se dovoljno ozbiljna povreda ističe te s obzirom na poteškoće u tumačenju ili primjeni koje iz toga mogu proizaći.
- 99 U tom pogledu valja istaknuti da takva Komisijina obveza djelovanja – kako se ne bi pogoršala šteta nastala povredom povjerljivosti koja joj se ne može pripisati – ne proizlazi iz članka 10. Uredbe br. 883/2013, a još se manje može prešutno izvesti iz njezina sadržaja. Naime, propisivanjem da dotične institucije osiguravaju poštovanje povjerljivosti OLAF-ovih istraga, stavkom 3. tog članka utvrđuje se njihova obveza da osiguraju da sadržaj OLAF-ovih istraga ostane povjerljiv. Nasuprot tomu, u slučaju kada ta povjerljivost nije poštovana, a otkrivanje ne potječe od dotične institucije, tom im se odredbom ne nalažu obveze osude neovlaštenog otkrivanja informacija, zaustavljanja njihova širenja odnosno ispravljanja onih informacija koje bi bile netočne.
- 100 Ne može se smatrati da obveza osiguranja poštovanja povjerljivosti OLAF-ovih istraga u smislu članka 10. stavka 3. Uredbe br. 883/2013 obuhvaća takve obveze. Naime, s jedne strane, s obzirom na to da je navedena povjerljivost narušena, Komisijina obveza osiguranja njezina poštovanja postala je bespredmetna. S druge strane, valja istaknuti, kao prvo, da eventualna nužnost osude neovlaštenog otkrivanja informacija prekoračuje samu obvezu osiguranja poštovanja povjerljivosti, kao drugo, Komisija u takvom slučaju ne može zaustaviti širenje OLAF-ova izvješća koje proizlazi iz navedenog neovlaštenog otkrivanja informacija medijima i, kao treće, pod pretpostavkom da su određene objavljene informacije pogrešne, njihovo ispravljanje ne može ponovno uspostaviti njihovu povjerljivost, koja je nepovratno izgubljena.
- 101 Stoga, čak i pod pretpostavkom da je u ovom slučaju postojala Komisijina zakonska obveza djelovanja, ne može se smatrati da povreda obveze dužne pažnje, koju navodi tužitelj, predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima.
- 102 Stoga valja smatrati da četvrta nezakonitost u pogledu navodne Komisijine povrede dužnosti brižnog postupanja i obveze dužne pažnje nije ozbiljna.
- 103 Stoga valja smatrati da nije ispunjena prva pretpostavka postojanja odgovornosti Unije.
- 104 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu valja odbiti.

[omissis]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Dokument koji je društvo International Management Group (IMG) podnijelo kao prilog A.21 tužbi izdvaja se iz spisa.**
- 2. Tužba se odbija.**
- 3. Društvu IMG nalaže se snošenje troškova.**

da Silva Passos

Truchot

Sampol Pucurull

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 28. lipnja 2023.

Potpisi