



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

28. listopada 2021.*

„Žalba – Tužba za naknadu štete – Izvanugovorna odgovornost – Instrument pretpristupne pomoći – Decentralizirano upravljanje – Istraga Ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) – Terenske provjere – Uredba (Euratom, EZ) br. 2185/96 – Članak 7. – Pristup računalnim podacima – Digitalna forenzička operacija – Načelo zaštite legitimnih očekivanja – Pravo na saslušanje – Nematerijalna šteta”

U predmetu C-650/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 3. rujna 2019.,

Vialto Consulting Kft., sa sjedištem u Budimpešti (Mađarska), koji zastupaju D. Sigalas i S. Paliou, *dikigoroí*,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju D. Triantafyllou, J. Baquero Cruz i A. Katsimerou, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik Suda, u svojstvu predsjednika prvog vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, i J.-C. Bonichot, sudac,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 10. veljače 2021.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. travnja 2021.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: grčki

Presudu

- 1 Svojom žalbom Vialto Consulting Kft. (u daljnjem tekstu: Vialto) zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 26. lipnja 2019., Vialto Consulting/Komisija (T-617/17, neobjavljena; u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2019:446), kojom je taj sud odbio njegovu tužbu za naknadu štete koja mu je navodno nastala zbog, prema njegovu mišljenju, nezakonitih postupanja Europske komisije i Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF) povezanih s njegovim isključenjem iz ugovora o pružanju usluga s referentnom oznakom TR2010/0311.01-02/001 (u daljnjem tekstu: predmetni ugovor).

Pravni okvir

Uredba (Euratom, EZ) br. 2185/96

- 2 Članak 4. 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.) glasi:

„Terenske provjere i inspekcije priprema i provodi Komisija usko surađujući s nadležnim tijelima države članice kojoj se na vrijeme najavljuje cilj, svrha i pravni temelj za provjeru i inspekciju tako da ona može pružiti svu zatraženu pomoć. S tim ciljem službenici predmetne države članice mogu i sudjelovati u terenskim provjerama i inspekcijama.

Osim toga, ako država članica tako želi, terenske provjere i inspekcije mogu zajednički provesti Komisija i nadležna tijela države članice.”

- 3 Člankom 7. te uredbe određuje se:

„1. Inspektori Komisije imaju pristup svim informacijama i dokumentaciji o predmetnim djelatnostima koji su im potrebni za pravilno vođenje terenskih provjera i inspekcija, pod istim uvjetima kao i nacionalni upravni inspektori te uz pridržavanje nacionalnog zakonodavstva oni mogu koristiti istu opremu kao i nacionalni upravni inspektori te također i kopirati relevantne dokumente.

Terenske provjere i inspekcije se mogu odnositi na:

[...]

– računalne podatke,

[...]

2. Tamo gdje to bude potrebno, države članice na zahtjev Komisije poduzimaju odgovarajuće mjere predostrožnosti na temelju nacionalnog prava kako bi se osiguralo čuvanje dokaza.”

4 Članak 9. navedene uredbe glasi:

„Ako se nositelji gospodarske djelatnosti navedeni u članku 5. protive terenskoj provjeri ili inspekciji, država članica postupajući u skladu s nacionalnim propisima daje inspektorima Komisije potrebnu potporu kako bi obavili svoju dužnost u provođenju terenske provjere ili inspekcije.

Države članice poduzimaju potrebne mjere u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.”

Odluka 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom

5 Člankom 2. stavkom 1. Odluke Komisije 1999/352/EZ, EZUČ, Euratom od 28. travnja 1999. o osnivanju Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF) (SL 1999., L 136, str. 20.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 9., str. 3.), u prvom podstavku predviđa se:

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

Uredba (EZ) br. 718/2007

6 Uvodna izjava 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 718/2007 od 12. lipnja 2007. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 o uspostavi instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) (SL 2007., L 170, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 116., str. 183.) glasi:

„Svrha Uredbe (EZ) br. 1085/2006 (dalje u tekstu: Uredba o programu IPA) jest pružiti pretpristupnu pomoć zemljama korisnicama i podržati ih u prijelazu iz Priloga II. na Prilog I. te Uredbe te sve do članstva u Europskoj uniji.”

7 U članku 10. stavku 1. Uredbe br. 718/2007 određuje se:

„Osim ako je u stavcima 2., 3. i 4. predviđeno drukčije, decentralizirano upravljanje, u slučajevima kada Komisija prenosi upravljanje određenim aktivnostima na zemlju korisnicu zadržavajući ukupnu završnu odgovornost za izvršenje općeg proračuna u skladu s člankom 53.c Uredbe [Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.)] i mjerodavnim odredbama Ugovorâ o EZ-u, primjenjuje se na provedbu pomoći na temelju Uredbe o programu IPA.

U smislu pomoći na temelju Uredbe o programu IPA, decentralizirano upravljanje obuhvaća barem raspisivanje natječaja, ugovaranje i plaćanja.

[...]”

8 Članak 21. stavak 1. te uredbe glasi kako slijedi:

„Zemlja korisnica imenuje sljedeća različita tijela i organizacije:

[...]

(f) operativnu strukturu po IPA komponenti ili programu;

[...]"

9 Člankom 28. navedene uredbe propisuje se:

„1. Operativna struktura uspostavlja se za svaku komponentu programa IPA ili program u svrhu upravljanja i provedbe pomoći na temelju Uredbe o programu IPA.

Operativna struktura je tijelo ili skupina tijela u okviru državne uprave zemlje korisnice.

2. Operativna struktura nadležna je za upravljanje i provedbu predmetnog programa ili predmetnih programa u skladu s načelom valjanog financijskog upravljanja. U tu svrhu obavlja niz zadataka koji uključuju:

[...]

(f) organizaciju natječajnih postupaka, postupaka za dodjelu bespovratnih sredstava, sklapanje ugovora i vršenje plaćanja i povrat sredstava od krajnjih korisnika;

[...]"

Uredba (EU, Euratom) br. 883/2013

10 U skladu s člankom 3. Uredbe (EU, Euratom) br. 883/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. rujna 2013. o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1073/1999 Europskog parlamenta i Vijeća te Uredbe Vijeća (Euratom) br. 1074/1999 (SL 2013., L 248, str. 1. i ispravak SL 2020., L 426, str. 97.):

„1. Ured izvršava ovlasti koje su Komisiji dodijeljene Uredbom (Euratom, EZ) br. 2185/96 o provjerama i inspekcijama na licu mjesta u državama članicama i, sukladno važećim sporazumima o suradnji i međusobnoj pomoći, u trećim zemljama i prostorijama međunarodnih organizacija.

[...]

2. Kako bi se ustanovilo je li došlo do prijave, korupcije ili bilo koje druge nezakonite aktivnosti kojom se šteti financijskim interesima Unije u vezi sa sporazumom ili odlukom o bespovratnim sredstvima ili ugovorom o financiranju sredstvima Unije, Ured može u skladu s odredbama i postupcima utvrđenim Uredbom (Euratom, EZ) br. 2185/96 obavljati provjere i inspekcije gospodarskih subjekata na licu mjesta.

[...]"

11 Članak 11. te uredbe glasi:

„1. Kad Ured završi istragu, sastavlja se izvješće pod vodstvom glavnog direktora. U izvješću se navodi pravna osnova istrage, provedene faze postupka, utvrđene činjenice i njihova preliminarna zakonska ocjena, procjena financijskih posljedica utvrđenih činjenica, poštovanje postupovnih jamstava u skladu s člankom 9. i zaključci istrage.

Izvješću se prilažu preporuke glavnog direktora o tome trebaju li se poduzimati mjere ili ne. U preporukama se po potrebi navode sve stegovne, upravne, financijske i/ili sudske mjere institucija, tijela, ureda i agencija kao i nadležnih tijela država članica o kojima je riječ, te se posebno naznačuje procjena povrata iznosa i preliminarna zakonska ocjena utvrđenih činjenica.

[...]

3. 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.

[...]”

OLAF-ove Smjernice osoblju OLAF-a o digitalnim forenzičkim postupcima

- 12 Člankom 4. stavcima 3. i 4. OLAF-ovih Smjernica osoblju OLAF-a o digitalnim forenzičkim postupcima od 15. veljače 2016. (u daljnjem tekstu: OLAF-ove smjernice) određuje se:

„3. Na početku digitalne forenzičke operacije, DES [(OLAF-ov stručnjak za digitalne dokaze)]: (1.) dokumentira i fotografira sve digitalne nosače podataka koji će biti predmet forenzičke operacije, kao i fizičko okruženje i položaj; (2.) sastavlja popis digitalnih nosača podataka. Popis treba uključiti u ‚Izvješće o digitalnoj forenzičkoj operaciji’ te mu se trebaju priložiti fotografije.

4. Općenito, DES treba izraditi cjelovitu digitalnu forenzičku sliku uređaja navedenih u članku 3. Ako je moguće, DES i istražitelj trebaju zajedno izvršiti prethodni pregled tih uređaja kako bi utvrdili sadržavaju li podatke koji bi mogli biti relevantni za istragu te bi li djelomična izrada forenzičkih slika bila prikladna. Ako se pokaže prikladnom, DES može provesti takvu izradu. Tijekom izrade digitalne forenzičke slike bilježi se opis sadržaja i referentni broj predmeta koji DES dodaje.

[...]”

[neslužbeni prijevod]

- 13 Člankom 8. stavcima 2. i 4. OLAF-ovih smjernica propisuje se:

„2. DES prenosi digitalnu forenzičku sliku na poslužitelj forenzičkih datoteka u forenzičkom laboratoriju. Prenesena datoteka postaje forenzička radna datoteka. DES treba obavijestiti istražitelja čim je forenzička radna datoteka spremna.

[...]

4. Kada forenzička radna datoteka postane dostupna, istražitelj podnosi pisane zahtjeve putem modula CMS-a za upravljanje zahtjevima za informacije kako bi indeksirao forenzičku radnu datoteku te po potrebi dobio pomoć od DES-a ili operativnog analitičara radi određivanja podataka relevantnih za istragu. U potonjem zahtjevu treba se opisati cilj pretrage te vrsta dokaza i/ili podataka koje istražitelj traži. DES povodom istražiteljeva pisanog zahtjeva te u suradnji s istražiteljem iz forenzičke radne datoteke izvlači podatke koji odgovaraju kriterijima pretrage te ih istražitelju daje samo na uvid.”

[neslužbeni prijevod]

Okolnosti spora

- 14 Okolnosti spora iznesene u točkama 1. do 23. pobijane presude mogu se za potrebe ovog postupka sažeti na sljedeći način.
- 15 Vialto je društvo osnovano u skladu s mađarskim pravom koje poduzetnicima i subjektima privatnog i javnog sektora pruža usluge savjetovanja.
- 16 Europska komisija je 22. travnja 2011. sklopila sporazum o financiranju s Republikom Turskom u okviru sustava decentraliziranog upravljanja s prethodnom kontrolom, koji je bio dio nacionalnog programa za Republiku Tursku u okviru komponente „Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija” Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA). Imenovana operativna struktura, u smislu članka 21. Uredbe br. 718/2007, bila je Središnja jedinica za financije i ugovore (CFCU), tijelo turske uprave.
- 17 Dana 17. prosinca 2013. u Dodatku *Službenom listu Europske unije* (SL 2013/S 244-423607) pod referentnom oznakom EuropeAid/132338/D/SER/TR objavljen je ograničeni poziv na nadmetanje za nabavu usluga vanjske kontrole kvalitete u okviru projekta TR2010/0311.01 „Digitalizacija sustava identifikacije zemljišnih parcela” (u daljnjem tekstu: predmetni projekt). U pozivu na nadmetanje kao javni naručitelj bio je imenovan CFCU.
- 18 Ugovor na koji se poziv na nadmetanje odnosio dodijeljen je 19. rujna 2014. konzorciju kojim je koordiniralo društvo Agrotec SpA (u daljnjem tekstu: konzorcij) koji je bio sačinjen od pet sudionika, uključujući Vialto. Konzorcij je s CFCU-om sklopio predmetni ugovor.
- 19 Nakon pokretanja istrage o navodnim djelima korupcije ili prijevare počinjenima u okviru predmetnog projekta, OLAF je odlučio provesti provjere i inspekcije u Vialtovim prostorijama (u daljnjem tekstu: terenska provjera).
- 20 OLAF je 7. travnja 2016. izdao dva naloga kojima je odredio službenike odgovorne za provedbu terenske provjere i digitalne forenzičke tehničke operacije. Prema tim nalogima, svrha terenske provjere bila je prikupiti dokaze u Vialtovu posjedu o njegovu mogućem sudjelovanju u djelima korupcije i prijevare koja su navodno počinjena u vezi s predmetnim projektom. Svrha digitalne forenzičke operacije bila je ishođenje, među ostalim, forenzičke kopije svih Vialtovih digitalnih uređaja koji su se koristili za upravljanje predmetnim projektom, elektronička korespondencija Vialta i njegovih zaposlenika, funkcionalni poštanski pretinci korišteni za izvršenje predmetnog projekta te dokumenti ili datoteke koji bi mogli biti relevantni za istragu.
- 21 Terenska provjera i digitalna forenzička operacija provedene su od 12. do 14. travnja 2016. OLAF je o svakoj provjeri sastavio zapisnik. U zapisniku od 14. travnja 2016. zabilježeno je da je Vialto odbio OLAF-u pružiti određene informacije. Vialtov zastupnik je potpisao svaki zapisnik te se po potrebi očitovao.
- 22 Vialto je dopisom od 6. svibnja 2016. OLAF-u podnio pritužbu u kojoj je osporavao ili komentirao određene informacije sadržane u tim zapisnicima. OLAF je na njegov prigovor odgovorio dopisom od 8. srpnja 2016.

- 23 Dopisom od 14. rujna 2016. OLAF je obavijestio Vialto da ga se smatra umiješanom osobom za potrebe istrage sumnji u postojeću korupciju ili prijevaru u pogledu predmetnog projekta te ga je pozvao da podnese svoja očitovanja u roku od deset dana.
- 24 Vialto je dopisom od 23. rujna 2016. OLAF-u dostavio svoja očitovanja te je naveo da je postupio u skladu s primjenjivim pravilima i uvjetima za legitiman pristup OLAF-a njegovim podacima.
- 25 CFCU je dopisom od 29. rujna 2016. obavijestio Agrotec o odvijanju terenskih provjera u Vialtovim prostorijama i činjenici da žalitelj nije pristao OLAF-u pružiti pristup određenim informacijama koje je potonji zatražio za potrebe provođenja svoje istrage. Dodao je da je OLAF zaključio da je Vialto svojim postupanjem povrijedio članak 25. Općih uvjeta primjenjivih na predmetni ugovor (u daljnjem tekstu: Opći uvjeti) o provjerama, inspekcijama i revizijama koje provode tijela Europske unije. Također je pojasnio da OLAF ispituje situaciju s nadležnim Komisijinim službama. Smatrajući da je, u skladu s Općim uvjetima, Agrotec njegov jedini sugovornik za sva ugovorna i financijska pitanja, CFCU je obavijestio to društvo da opreza radi obustavlja plaćanje računa koje mu je ono izdalo, barem do završetka OLAF-ove istrage.
- 26 Glavna uprava (GU) „Susjedska politika i pregovori o proširenju” (u daljnjem tekstu: GU „Proširenje”) dopisom od 13. listopada 2016. obavijestila je CFCU o Vialtovu odbijanju, protivnom članku 25. Općih uvjeta, da surađuje u OLAF-ovoj istrazi te zatražila od njega da poduzme potrebne mjere na temelju Općih uvjeta i, u tom pogledu, da kao jednu od mogućih mjera razmotri obustavu izvršenja predmetnog ugovora ili dijela tog ugovora koji je Vialto izvršavao, kao jednu od mogućih mjera na temelju članaka 25. i 35. Općih uvjeta. Dodala je da se iznosi koji su Vialtu plaćeni u okviru predmetnog ugovora ne mogu pokriti iz sredstava proračuna Unije te je zatražila od CFCU-a da precizno odredi te iznose.
- 27 OLAF je dopisom od 9. studenoga 2016. obavijestio Vialto da je njegova istraga završena, da je njegovo konačno izvješće o istrazi proslijeđeno GU-u „Proširenje” te ga je uputio na preporuke koje je tom GU-u podnio u pogledu prikladnih mjera koje treba poduzeti za osiguravanje primjene postupaka i sankcija proizašlih iz Vialtove teške povrede Općih uvjeta.
- 28 CFCU je dopisom od 11. studenoga 2016. obavijestio Agrotec o završetku OLAF-ove istrage i njegovu zaključku da je Vialto povrijedio članak 25. Općih uvjeta. Usto je obavijestio Agrotec o svojoj odluci da Vialto u cijelosti isključi iz predmetnog ugovora te da nastavi izvršavati ugovor umjesto da izvršenje tog ugovora obustavi, što je GU „Proširenje” preporučio kao jednu od mogućih mjera. Stoga je CFCU od Agroteca zatražio da odmah zaustavi Vialtove djelatnosti i poduzme potrebne korake da ga isključi iz konzorcija sastavljanjem dodatka predmetnom ugovoru.
- 29 Vialto je dopisom od 5. prosinca 2016. upućenom CFCU-u osporavao svoje isključenje iz predmetnog ugovora. CFCU je dopisom od 10. siječnja 2017. odbio njegove argumente.
- 30 CFCU i Agrotec potpisali su 13. prosinca 2016. dodatak predmetnom ugovoru kako bi Vialto uklonili s popisa članova konzorcija te odredili odgovarajuće posljedice, osobito financijske.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

31. Zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda 7. rujna 2017. Vialto je podnio tužbu kojom je zahtijevao da mu Komisija isplati 320 944,56 eura na ime naknade materijalne štete i 150 000 eura na ime naknade nematerijalne štete, zajedno s kamatama, koju mu je uzrokovalo Komisijino i OLAF-ovo navodno nezakonito postupanje u vezi s njegovim isključenjem iz predmetnog ugovora.
32. Vialto je u prilog toj tužbi isticao dva tužbena razloga u vezi s OLAF-ovim nezakonitim postupanjem, koja su se temeljila, kao prvo, na povredi članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 i, kao drugo, na povredi prava na dobru upravu, načela nediskriminacije, načela proporcionalnosti i načela zaštite legitimnih očekivanja. Osim toga, Vialto je istaknuo prigovor u vezi s nezakonitosti Komisijina postupanja, navodeći povredu prava na saslušanje.
33. Na raspravi pred Općim sudom Vialto je povukao svoj zahtjev za naknadu navodne materijalne štete te je iznos naknade svoje nematerijalne štete koju je potraživao smanjio na 25 000 eura zajedno s kamatama.
34. Pobijanom presudom, nakon što je utvrdio da je Komisija pogrešno osporavala njegovu nadležnost i, u vezi s time, dopuštenost tužbe, Opći sud je odbio sve prigovore koje je Vialto istaknuo protiv OLAF-a i Komisije.
35. Opći sud je utvrdio, prije svega, u točkama 69. do 73. pobijane presude, da se podatke kojima su OLAF-ovi agenti zatražili pristup u predmetnom slučaju moglo smatrati relevantnima za OLAF-ovu istragu te da izrada digitalnih forenzičkih slika ulazi u ovlasti koje su Komisiji dodijeljene na temelju članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96. Iz toga je u točkama 74. i 80. pobijane presude zaključio da OLAF-ovi agenti nisu povrijedili tu odredbu time što su radi svoje analize od Vialta zatražili pristup tim podacima.
36. Opći je sud potom odbio argumente koje je Vialto iznio u pogledu toga da je OLAF povrijedio pravo na dobru upravu, načelo nediskriminacije, načelo proporcionalnosti i načelo zaštite legitimnih očekivanja. Što se tiče potonjeg načela, nakon što je u točki 114. pobijane presude podsjetio na uvjete koji se moraju ispuniti da bi se neka osoba mogla pozivati na to načelo, Opći je sud zaključio, u točkama 116. i 117. te presude, da su OLAF-ovi agenti, nakon što je Vialto odbio zakonite zahtjeve za prikupljanje podataka, u predmetnom slučaju odlučili odstupiti od postupka koji je u OLAF-ovim smjernicama o digitalnim forenzičkim postupcima predviđen u pogledu mjesta prikupljanja i obrade podataka te u pogledu nosača podataka koji se u tu svrhu koristi. Opći je sud u točki 118. navedene presude iz toga zaključio da Vialto ne može isticati dovoljno ozbiljnu povredu načela zaštite legitimnih očekivanja koje je on imao da će se, i to unatoč tomu što je odbio zahtjeve koje su OLAF-ovi agenti podnijeli u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 2185/96 i Smjernicama o digitalnim forenzičkim postupcima, primijeniti derogatorna praksa u njegovu korist.
37. Naposljetku, Opći je sud odbio prigovor koji je Vialto istaknuo u pogledu Komisijine povrede njegova prava na saslušanje, utvrdivši, s jedne strane, u točki 121. pobijane presude, da se Vialto o terenskoj provjeri očitovao u svojim dopisima OLAF-u i, s druge strane, u točki 122. te presude, da je odluku o isključenju Vialta iz ugovora donio CFCU, koji pritom nije bio vezan stajalištem koje je GU „Proširenje” usvojio u tom pogledu.

- 38 Slijedom toga, Opći sud odbio je u cijelosti tužbu koju je podnio Vialto, a da pritom nije ispitao uvjete koji se odnose na postojanje dovoljno izravne uzročne veze između postupanja kojima se prigovara i navodne štete kao i one koji se odnose na postojanje štete.

Zahtjevi stranaka

- 39 Svojom žalbom Vialto od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu i
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 40 Vialto pojašnjava da će, ako Sud ukine pobijanu presudu, prepustiti Sudu da odluči treba li predmet vratiti na odlučivanje Općem sudu kako bi on odlučio o meritumu.
- 41 Komisija od Suda zahtijeva da:
- odbije žalbu kao neosnovanu i
 - naloži Vialtu snošenje troškova.

O žalbi

- 42 U prilog svojoj žalbi Vialto navodi tri žalbena razloga. Prva dva od tih razloga temelje se na pogreškama koje je Opći sud počinio time što je odbio dva tužbena razloga koji se temelje, prvi, na povredi članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 i, drugi, na povredi načela legitimnih očekivanja. Treći žalbeni razlog temelji se na pogreškama koje je Opći sud počinio time što je odbio tužbeni razlog koji se temelji na povredi prava na saslušanje.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96

Prvi i drugi dio trećeg žalbenog razloga

– Argumentacija stranaka

- 43 Prvim i drugim dijelom prvog žalbenog razloga Vialto ističe da je Opći sud počinio nekoliko pogrešaka u vezi s OLAF-ovim ovlastima pristupa i prikupljanja podataka prilikom terenske provjere.
- 44 Kao prvo, tvrdi da je Opći sud iskrivio činjenice na dva načina prije nego što je pogrešno zaključio, u točki 80. pobijane presude, da OLAF nije počinio povredu članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 kada je od Vialta zatražio pristup podacima iz točke 71. te presude.
- 45 S jedne strane, predmet u kojem je donesena pobijana presuda odnosi se na pitanje povrede te odredbe zbog OLAF-ova zahtjeva za prikupljanje tih podataka a ne zbog njegova zahtjeva za pristup navedenim podacima.

- 46 Smatra da je to iskrivljavanje dovelo do nepravilne primjene prava Općeg suda, koji je pravo na pristup predviđeno u članku 7. stavku 1. Uredbe br. 2185/96 trebao tumačiti na način da sadržava, s jedne strane, pravo na opsežnu istragu koja se primjenjuje na sve kategorije podataka iz te odredbe i, s druge strane, pravo na prikupljanje ograničeno na podatke koji su povezani s operacijama obuhvaćenim provjerom.
- 47 S druge strane, Opći sud iskrivio je činjenice time što nije utvrdio, u točki 80. pobijane presude, da je Vialto OLAF-u dao pristup odnosnim podacima. Osobito, Opći sud trebao je uzeti u obzir prilog OLAF-ovu zapisniku o trećem danu provjere, koji je Vialto priložio svojoj tužbi. Iz tog proizlazi da je on OLAF-u dao potpun pristup svojem računovodstvenom sustavu i svojim transakcijama.
- 48 Kao drugo, tvrdi da pobijana presuda ne opravdava utvrđenje, izvršeno u točki 74. pobijane presude, prema kojem su se podaci čije je prikupljanje OLAF tražio odnosili na predmetne djelatnosti te da su bili potrebni za pravilnu provedbu terenske provjere u smislu članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96. Stoga je takvo utvrđenje arbitrarno.
- 49 Kao treće, takvo utvrđenje, preuzeto i u točki 83. pobijane presude, sadržava pogrešku koja se tiče prava jer se ne može smatrati, prije pretrage po ključnim riječima, da su svi podaci koje je zatražio OLAF, među ostalim, cijela korespondencija i sadržaj računala dvaju Vialtovih zaposlenika te cijeli server i kopija svih transakcija od 2012. povezani s predmetnim djelatnostima i da su bili potrebni za istragu tako da ih je OLAF imao pravo prikupiti.
- 50 Kao četvrto, Opći sud iskrivio je činjenice time što je utvrdio, u točki 75. pobijane presude, da se Vialto protivio jedino prikupljanju tih podataka na nosačima koje je trebalo odnijeti u OLAF-ove prostorije, iako se Vialto protivio, od početka i općenito, prikupljanju podataka bez poveznice s projektom koji se provjerava.
- 51 Komisija zahtijeva da se prvi i drugi dio prvog žalbenog razloga odbiju kao neosnovani.

– *Ocjena Suda*

- 52 Kao prvo, ne može se prihvatiti argument koji je istaknuo Vialto, prema kojem je Opći sud iskrivio doseg prigovora koji je iznio u svojoj tužbi u prvom stupnju u vezi s nezakonitosti ponašanja koje se stavlja na teret OLAF-u, a koji se temelji na povredi članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96.
- 53 Naime, treba istaknuti da je Opći sud utvrdio, u točki 62. pobijane presude, da Vialto prigovara OLAF-u da je, uz povredu te odredbe, zahtijevao ovlasti prikupljanja podataka koje nisu imali veze s predmetnim projektom. Osim toga, Opći je sud u točki 75. pobijane presude pojasnio da Vialto tvrdi da je dopustio OLAF-ovim agentima da pristupe svim zatraženim podacima i da se protivio jedino prikupljanju tih podataka.
- 54 Slijedom toga se ne može smatrati da je Opći sud tumačio tužbu u prvom stupnju na način da se taj prigovor odnosi na pitanje povrede članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 zbog OLAF-ova zahtjeva za pristup tim podacima, nego zbog prikupljanja tih podataka.

- 55 Kao drugo, što se tiče Vialtove tvrdnje prema kojoj je Opći sud iskrivio činjenice time što nije utvrdio, u točki 80. pobijane presude, da je Vialto odobrio OLAF-u pristup svim zatraženim podacima, valja istaknuti to da je ta točka zaključak razmatranja Općeg suda u vezi s tumačenjem članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 i da ne sadržava nikakvu ocjenu Vialtova postupanja. Iz toga slijedi da se ta tvrdnja zasniva na pogrešnom tumačenju te točke.
- 56 Osim toga, čak i pod pretpostavkom da je Vialto tom tvrdnjom namjeravao osporavati razloge koji su doveli Opći sud do takvog zaključka, valja istaknuti da točke 63. do 78. pobijane presude ne sadržavaju utvrđenje prema kojem je Vialto odbio odobriti OLAF-u pristup podacima iz točke 71. pobijane presude.
- 57 Nasuprot tomu, u točki 79. pobijane presude, Opći sud je utvrdio da su OLAF-ovi agenti završili terensku provjeru i digitalne forenzičke operacije a da im Vialto nije priopćio podatke za koje je smatrao da otkrivaju profesionalnu tajnu ili da su obuhvaćeni ugovornim odredbama na koje se poziva.
- 58 U tom pogledu treba podsjetiti na to da je na temelju članka 256. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 58. stavka prvog Statuta Suda Europske unije žalba ograničena na pitanja prava. Opći je sud stoga jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu relevantnih činjenica kao i za ocjenu dokaza. Ocjenjivanje tih činjenica i dokaza ne predstavlja, dakle, osim u slučaju njihova iskrivljavanja, pravno pitanje koje je kao takvo podložno nadzoru Suda u okviru žalbe (presuda od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, t. 73. i navedena sudska praksa).
- 59 Takvo iskrivljavanje treba očito proizlaziti iz dijelova spisa, a da pritom nije potrebno provoditi novu ocjenu činjenica i dokaza. Na žalitelju je da precizno navede elemente koje je Opći sud iskrivio i da dokaže pogreške u analizi koje su prema njegovoj ocjeni dovele Opći sud do tog iskrivljavanja (presuda od 4. ožujka 2020., Tulliallan Burlington/EUIPO, C-155/18 P do C-158/18 P, EU:C:2020:151, t. 102. i navedena sudska praksa).
- 60 Vialto u biti ističe da to bi, da je Opći sud uzeo u obzir prilog OLAF-ovu zapisniku o trećem danu terenske provjere, u kojem se nalaze njegove primjedbe na odvijanje tog dana provjera, utvrdio da je Vialto OLAF-u odobrio potpun pristup zatraženim podacima.
- 61 Međutim, valja istaknuti da takav dokument reproducira Vialtove primjedbe na odvijanje provjere, tako da omogućava samo da se utvrdi njegovo mišljenje o tome. Međutim, Opći sud pojasnio je, u točki 75. pobijane presude, da Vialto tvrdi da je dopustio OLAF-ovim agentima da pristupe svim zatraženim podacima.
- 62 Iz toga slijedi da argument koji je istaknuo Vialto ne može omogućiti utvrđenje da je Opći sud iskrivio relevantne činjenice i dokaze, tako da taj argument treba odbiti kao neosnovan.
- 63 Kao treće, u pogledu navodnog nedostatka u obrazloženju utvrđenja iz točke 74. pobijane presude, dovoljno je podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda obveza obrazlaganja ne nameće obvezu Općem sudu da pruži obrazloženje kojim bi se iscrpno i pojedinačno osvrnuo na sve tvrdnje koje su iznijele stranke u sporu s obzirom na to da obrazloženje može, dakle, biti implicitno, pod uvjetom da se njime omogućuje zainteresiranim osobama da saznaju razloge zbog kojih Opći sud nije prihvatio njihove argumente, a Sudu da raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojeg nadzora (presuda od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, t. 96. i navedena sudska praksa).

- 64 U ovom slučaju, Opći sud izložio je, u točkama 66. do 73. pobijane presude, razloge koji su ga doveli do toga da presudi da su podaci čije je prikupljanje OLAF zatražio bili podaci o predmetnim djelatnostima i potrebni za pravilno vođenje terenske provjere, u smislu članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96.
- 65 Iz tih točki proizlazi da se takvo utvrđenje zasniva, prije svega, na tekstu te odredbe, iz koje prema mišljenju Općeg suda proizlazi, s jedne strane, da je OLAF ovlašten pristupiti svim informacijama i dokumentaciji u vezi s činjenicama koje su predmet njegove istrage i uzeti preslike dokumenata potrebnih za izvršavanje svoje terenske provjere te, s druge strane, da raspolaže određenom marginom prosudbe prilikom određivanja podataka koji su relevantni u tu svrhu. Opći se sud potom pozvao na predmet istrage koju je u ovom slučaju proveo OLAF i na zatražene podatke, koji prema mišljenju Općeg suda jesu te vrste koja je obuhvaćena navedenom odredbom. Naposljetku, Opći sud je naveo posebnosti digitalne forenzičke operacije, osobito nužnost provedbe indeksacije podataka, digitalnim slikanjem predmetnih podataka kako bi se mogli identificirati dokumenti koji su relevantni za istragu.
- 66 To obrazloženje dostatno je kako bi omogućilo, s jedne strane, Vialtu da razumije razloge zbog kojih je njegova argumentacija odbijena i, s druge strane, Sudu da izvrši svoj nadzor. Nedostatnost obrazloženja na koje se poziva Vialto stoga treba biti odbijena kao neosnovana.
- 67 Kao četvrto, što se tiče navodne pogreške koja se tiče prava u vezi s tumačenjem članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96, valja istaknuti da je Opći sud u točki 74. pobijane presude presudio da su se podaci čije je prikupljanje OLAF zatražio bili podaci o predmetnim djelatnostima i potrebni za pravilno vođenje terenske provjere u smislu te odredbe. Osim toga, Opći je sud zaključio, u točki 80. pobijane presude, da OLAF-ovi agenti nisu povrijedili tu odredbu time što su od Vialta zatražili pristup tim podacima radi svoje analize.
- 68 U tom pogledu članak 7. stavak 1. Uredbe br. 2185/96 propisuje da inspektori Komisije imaju pristup svim informacijama i dokumentaciji o predmetnim djelatnostima koji su im potrebni za pravilno vođenje terenskih provjera i inspekcija, pod istim uvjetima kao i nacionalni upravni inspektori te uz pridržavanje nacionalnog zakonodavstva. Tom odredbom propisuje se da oni mogu koristiti istu opremu kao i nacionalni upravni inspektori te i kopirati relevantne dokumente. U toj odredbi također se navodi da se terenske provjere i inspekcije mogu odnositi na računalne podatke.
- 69 Osim toga, iz članka 2. stavka 1. Odluke 1999/352 i članka 3. stavka 1. Uredbe br. 883/2013 proizlazi da ovlast dodijeljenu Komisiji Uredbom br. 2185/96 za izvršavanje terenskih provjera i inspekcija izvršava OLAF.
- 70 Iz zajedničkog tumačenja tih odredbi proizlazi da prilikom terenske provjere OLAF-ovi agenti imaju pristup svim informacijama, uključujući računalne podatke, koji su im potrebni za pravilno vođenje terenskih provjera i inspekcija, pod istim uvjetima kao i nacionalni upravni inspektori te uz pridržavanje nacionalnog zakonodavstva i da mogu koristiti istu opremu kao i nacionalni upravni inspektori te i kopirati relevantne dokumente.
- 71 Iako se tom odredbom u pogledu uvjeta kojima se uređuje pristup OLAF-ovih agenata informacijama upućuje na pravo dotične države članice, valja istaknuti da Vialto uopće ne tvrdi da OLAF nije poštovao mjerodavna pravila mađarskog prava prilikom predmetne terenske provjere te ne ističe ikakav argument u tom smislu.

- 72 Osim toga, valja istaknuti da Vialto ne osporava utvrđenja Općeg suda o izradi digitalne forenzičke slike iz točke 73. pobijane presude, na koju se upućuje u pojašnjenjima sadržanima u točki 44. te presude. Međutim, Opći je sud u tim točkama utvrdio, temeljeći se, osobito, na člancima 4. i 8. OLAF-ovih smjernica, da u okviru takvog postupka izrada digitalne forenzičke slike podataka sadržanih na digitalnom nosaču podataka služi omogućavanju indeksacije podataka, koja pak omogućava pretrage po ključnim riječima uporabom posebnog računalnog softvera radi utvrđivanja dokumenata koji su relevantni za OLAF-ovu istragu.
- 73 S obzirom na to da Vialto svojom argumentacijom nastoji izjednačiti izradu takve digitalne forenzičke slike svih podataka pohranjenih na određenim digitalnim nosačima s kopiranjem, u smislu članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96, svih dokumenata pohranjenih na tim nosačima, valja naglasiti, kao što je to primijetio nezavisni odvjetnik u točki 78. svojega mišljenja, da je ta operacija samo međukorak u analizi takvih podataka (vidjeti po analogiji presudu od 16. srpnja 2020., Nexans France i Nexans/Komisija, C-606/18 P, EU:C:2020:571, t. 63.).
- 74 Dakle, iako izrada takve slike na tehničkom planu nužno uključuje privremeno „kopiranje” svih predmetnih podataka, u stadiju u kojem njihova relevantnost još nije bila ispitana, ta operacija ulazi u korištenje prava na pristup informacijama iz članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 jer služi jedino utvrđivanju dokumenata koji su relevantni za svrhe istrage. Ne može se smatrati da OLAF time kopira sve dotične dokumente u smislu te odredbe. Naime, iz njezina teksta i strukture proizlazi da se pravo kojim raspolaže inspektor – da kopira odgovarajuće dokumente – odnosi, za razliku od korištenja prava na pristup informacijama, na činjenicu da on trajno zadržava kopije određenih dokumenata, među kojima one kojima je imao pristup, a za koje je utvrdio da su relevantni za njegovu istragu jer ti dokumenti kasnije mogu biti korišteni u okviru te istrage.
- 75 U tim okolnostima očito je da je Opći sud mogao opravdano smatrati da izrada takve digitalne forenzičke slike može biti povezana s ovlastima dodijeljenim OLAF-u na temelju članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 za pristup informacijama potrebnima za pravilno vođenje terenskih provjera i inspekcija i pravo na kopiranje relevantnih dokumenata.
- 76 Vialto stoga nije dokazao da utvrđenje Općeg suda iz točki 74. i 80. pobijane presude, prema kojem je OLAF-ov zahtjev upućen Vialtu za prikupljanje podataka iz točke 71. pobijane presude radi provedbe digitalne forenzičke operacije nije protivan članku 7. stavku 1. Uredbe br. 2185/96, sadržava pogrešku koja se tiče prava.
- 77 Stoga pogrešku koja se tiče prava na koju se Vialto poziva protiv takvog utvrđenja treba odbiti kao neosnovanu.
- 78 Kao peto, Vialtov argument prema kojem je Opći sud u točki 75. pobijane presude iskrivio činjenice počiva na pogrešnom tumačenju točke 75. pobijane presude te i njega treba odbiti kao neosnovanog. Naime, Opći sud u toj točki samo je utvrdio da se Vialto protivi prikupljanju podataka na nosaču koji treba iznijeti iz njegovih prostorijskih, što Vialto ne osporava.
- 79 Slijedom toga, prvi i drugi dio prvog žalbenog razloga valja odbiti kao neosnovane.

Treći dio prvog žalbenog razloga

– Argumentacija stranaka

- 80 Trećim dijelom prvog žalbenog razloga Vialto tvrdi, kao prvo, da je u točki 77. pobijane presude Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je kao bespredmetne odbio njegove argumente za nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije koji se temelje na poštovanju profesionalne tajne i na ugovornim odredbama sklopljenim s njegovim poslovnim partnerima. Navodi da su takvi argumenti relevantni za utvrđivanje OLAF-ove povrede članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 jer omogućuju dokazivanje da su prigovori koje je društvo Vialto isticalo u pogledu prikupljanja podataka koji nisu povezani s istragom bili opravdani. Međutim, prema sudskoj praksi Suda, Vialto je dužan dokazati da isticanje takvih prigovora nije činilo zlouporabu prava.
- 81 Kao drugo, Vialto tvrdi da je Opći sud iskrivio tužbu time što je u točki 79. pobijane presude presudio da se ne može smatrati da ga je OLAF naveo da povrijedi svoju obvezu poslovne povjerljivosti ili odredbe ugovora koje je sklopilo sa svojim poslovnim partnerima, iako on uopće nije tvrdio da ga je OLAF naveo na takvo postupanje.
- 82 Komisija zahtijeva da se treći dio prvog žalbenog razloga odbije djelomično kao nedopušten, djelomično kao bespredmetan i, u svakom slučaju, kao neosnovan.

– Ocjena Suda

- 83 Što se tiče pogreške koja se tiče prava koju navodno sadržava točka 77. pobijane presude, valja istaknuti da je Opći sud u toj točki utvrdio da su Vialtovi argumenti koji se temelje na profesionalnoj tajni i na ugovornim obvezama preuzetim u pogledu svojih poslovnih partnera bespredmetni za nastanak izvanugovorne odgovornosti Unije jer se njima nastoji opravdati njegovo odbijanje da OLAF-u priopći određene podatke za koje je potonji zahtijevao pristup a ne da prigovori OLAF-u ili Komisiji dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila kojim se pojedincima dodjeljuju prava.
- 84 U vezi s tim, Vialtovim argumentom prema kojem je on bio dužan dokazati da prigovori koje je izrazio u pogledu prikupljanja određenih podataka od strane OLAF-a ne čine zlouporabu prava ne može se dokazati da se argumentima podnesenima u prvom stupnju u pogledu profesionalne tajne i ugovornih obveza prema svojim poslovnim partnerima mogla dokazati dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se pojedincima dodjeljuju prava. Taj je argument stoga bespredmetan.
- 85 Isto vrijedi za iskrivljavanje tužbe na koje se poziva Vialto. Naime, čak i ako bi se pretpostavilo da je Opći sud, kako to tvrdi Vialto, iskrivio tužbu u prvom stupnju time što je smatrao da treba odgovoriti, u točki 79. pobijane presude, na argument koji to društvo nije istaknulo a temelji se na tome da ga je OLAF naveo na to obvezujući ga da povrijedi profesionalnu tajnu i ugovorne obveze preuzete u pogledu svojih poslovnih partnera, takva pogreška ne može dovesti u pitanje odbijanje prvog tužbenog razloga koji je Vialto istaknuo u prvom stupnju.

- 86 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da prigovori protiv sporednih obrazloženja sadržanih u odluci Općeg suda ne mogu dovesti do njezina ukidanja te su, slijedom toga, bespredmetni (presuda od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, t. 103. i navedena sudska praksa).
- 87 Stoga treći dio prvog žalbenog razloga valja odbiti kao bespredmetan te taj žalbeni razlog odbiti u cijelosti.

Drugi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja

Argumentacija stranaka

- 88 Svojim drugim žalbenim razlogom Vialto ističe niz argumenata kojima nastoji dokazati da je Opći sud u točki 118. pobijane presude pogrešno zaključio da OLAF-ovi agenti u ovom slučaju nisu počinili povredu načela zaštite legitimnih očekivanja.
- 89 Kao prvo, tvrdi da je pobijana presuda nedovoljno obrazložena jer se njome ne pojašnjava zašto u ovom slučaju nije ispunjen jedan od triju uvjeta potrebnih za pozivanje na načelo zaštite legitimnih očekivanja.
- 90 Kao drugo, smatra da točka 118. pobijane presude sadržava pogrešku koja se tiče prava jer je u njoj zanemarena sudska praksa u vezi sa zabranom retroaktivnog povlačenja upravnog akta kojim se dodjeljuju subjektivna prava ili slične pogodnosti. Naime, jamstva koja su OLAF-ovi agenti pružili prvi dan provjere u pogledu postupka provedbe te provjere bila su zakonita. U tom pogledu Vialto pojašnjava da odstupanje od OLAF-ovih smjernica ne čini povredu Uredbe br. 2185/96. Slijedom toga, OLAF-ovi agenti nisu mogli naknadno povući ta jamstva i zahtijevati da se ta provjera provede kao da takva jamstva nikada nisu bila pružena.
- 91 Usto, retroaktivno povlačenje upravnog akta je zabranjeno, čak i ako bi se on trebao smatrati nezakonitim.
- 92 Kao treće, tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 118. pobijane presude presudio da se Vialto ne može pozivati na povredu legitimnih očekivanja za primjenu derogatorne prakse u svoju korist i to unatoč njegovu odbijanju da ispuni zahtjeve OLAF-ovih agenata u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 2185/96. Konkretno, formulacija o toj točki daje dojam da je Vialto postupao u lošoj vjeri. Osim toga, s obzirom na to da zahtjevi OLAF-ovih agenata nisu bili u skladu s tom odredbom, njegovo odbijanje da ispuni te zahtjeve bili su potpuno zakoniti. Iako su OLAF-ovi agenti smatrali da je Vialto svojim ponašanjem postupao nezakonito ili sprečavao istragu, bili su dužni, u skladu s člancima 4. i 9. Uredbe br. 2185/96, zatražiti potporu nacionalnih tijela. Međutim, OLAF-ovi agenti odlučili su prekinuti provjeru a da nisu proveli taj postupak.
- 93 Komisija tvrdi da je drugi žalbeni razlog djelomično bespredmetan i u svakom slučaju neosnovan.

Ocjena Suda

- 94 Kao prvo, kad je riječ o navodnom nedostatku u obrazloženju pobijane presude, valja podsjetiti na to da na temelju ustaljene sudske prakse Suda navedene u točki 63. ove presude obveza obrazlaganja ne nameće obvezu Općem sudu da pruži obrazloženje kojim bi se iscrpno i pojedinačno osvrnuo na sve tvrdnje koje su iznijele stranke u sporu s obzirom na to da obrazloženje može, dakle, biti implicitno, pod uvjetom da se njime omogućuje zainteresiranim osobama da saznaju razloge zbog kojih Opći sud nije prihvatio njihove argumente, a Sudu da raspolaže dostatnim elementima za izvršavanje svojega nadzora.
- 95 U ovom slučaju, nakon što je podsjetio, u točki 114. pobijane presude, na uvjete koji se moraju ispuniti da bi se neka osoba mogla pozivati na to načelo, Opći je sud zaključio, u točki 116. te presude, da su u ovom slučaju OLAF-ovi agenti – nakon što je Vialto odbio zakonite zahtjeve za prikupljanje podataka – pristali odstupiti od postupka koji je u OLAF-ovim smjernicama o digitalnim forenzičkim postupcima predviđen u pogledu mjesta prikupljanja i obrade podataka te u pogledu nosača podataka koji se u tu svrhu koristi. Osim toga, Opći sud podsjetio je u točki 117. navedene presude na to da je OLAF osnovan na temelju članka 7. stavka 1. Uredbe br. 2185/96 kako bi pristupio podacima za koje mu je Vialto odbio pristup. Opći je sud iz toga zaključio, u točki 118. pobijane presude, da se Vialto ne može u svoju korist pozivati na dovoljno ozbiljnu povredu načela zaštite legitimnih očekivanja da će se, unatoč tomu što je odbio zahtjeve koje su OLAF-ovi agenti podnijeli u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 2185/96 i Smjernicama o digitalnim forenzičkim postupcima, primijeniti derogatorna praksa u njegovu korist.
- 96 Tako iz točki 113. do 118. pobijane presude proizlazi da je Opći sud smatrao da Vialto nije imao osnove da se poziva na legitimna očekivanja za primjenu dogovora za koji je odlučio da neće postupati u skladu s njim.
- 97 To obrazloženje dostatno je da omogući Vialtu da razumije razloge zbog kojih je njegova argumentacija bila odbijena a Sudu da izvrši svoj nadzor. Nedostatnost obrazloženja na koje se poziva Vialto stoga treba biti odbijena kao neosnovana.
- 98 Kao drugo, u pogledu Vialtova argumenta koji se temelji na sudskoj praksi Suda u vezi s uvjetima povlačenja akta kojim nastaju prava, valja utvrditi da se Vialto u prvom stupnju nije pozvao na taj argument.
- 99 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, razlog koji se prvi put iznosi u žalbenom postupku pred Sudom, treba odbaciti kao nedopušten. Naime, nadležnost Suda u okviru žalbe ograničena je na ispitivanje ocjene Općeg suda o razlozima koji su pred njime istaknuti. Omogućavanjem stranci da u žalbenom postupku istakne razlog koji nije istaknula pred Općim sudom omogućilo bi joj se da pred Sudom, čija je nadležnost u žalbenom postupku ograničena, pokrene postupak čiji je predmet širi od onoga o kojem je odlučivao Opći sud (presuda od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 109. i navedena sudska praksa).
- 100 Stoga taj argument valja odbaciti kao nedopušten.
- 101 Kao treće, što se tiče Vialtova argumenta prema kojem je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio, u točki 118. pobijane presude, da se Vialto ne može pozivati na povredu legitimnih očekivanja za primjenu derogatorne prakse u svoju korist i to unatoč svojemu odbijanju da prihvati zahtjeve OLAF-ovih agenata u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 2185/96, valja istaknuti to da je time što se pozvao na Vialtovo odbijanje da dostavi određene

informacije iako se na to obvezao, Opći sud implicitno, ali nužno presudio da se Vialto nije mogao pozivati na legitimna očekivanja za primjenu dogovora za koji je odlučio da neće postupati u skladu s njim.

- 102 Međutim, valja smatrati da je time što je odbio postupiti u skladu s obvezama preuzetima prema OLAF-ovim agentima u okviru takvog dogovora, Vialtovo postupanje učinilo primjenu tog dogovora nemogućim, tako da se potom nije mogao pozivati na legitimna očekivanja za njegovu primjenu.
- 103 Iz toga slijedi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 118. pobijane presude presudio da se Vialto nije mogao osnovano pozivati na legitimna očekivanja za primjenu dogovora za koji je odlučio da neće postupati u skladu s njim.
- 104 Vialtov argument prema kojoj točka 118. pobijane presude sadržava pogrešku koja se tiče prava stoga treba odbiti kao neosnovan.
- 105 Kao četvrto, u pogledu Vialtova argumenta prema kojem formulacija točke 118. pobijane presude daje dojam da je postupao u lošoj vjeri, valja utvrditi da se taj argument temelji na pogrešnom tumačenju pobijane presude jer ta točka ne sadržava nijednu ocjenu u tom smislu i stoga ga treba odbiti kao neosnovan.
- 106 Kao peto, što se tiče Vialtova argumenta prema kojem zahtjev za prikupljanje podataka koji su postavili OLAF-ovi agenti nije bio u skladu s člankom 7. stavkom 1. Uredbe br. 2185/96, iz ispitivanja prvog žalbenog razloga koji je istaknuo Vialto proizlazi da i taj argument treba odbiti kao neosnovan.
- 107 Kao šesto, što se tiče Vialtova argumenta koji se temelji na člancima 4. i 9. Uredbe br. 2185/96, valja utvrditi da Vialto nije istaknuo takav argument u prvom stupnju tako da ga u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda navedenom u točki 99. ove presude treba odbiti kao nedopušten.
- 108 S obzirom na prethodno navedeno, drugi žalbeni razlog treba odbiti djelomično kao nedopušten, a djelomično kao neosnovan.

Prvi žalbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na saslušanje

Argumentacija stranaka

- 109 Svojim trećim žalbenim razlogom Vialto ističe da je Opći sud počinio nekoliko pogrešaka kada je u točkama 121. do 123. pobijane presude odbio njegove argumente u vezi s povredom njegova prava na saslušanje.
- 110 Kao prvo, utvrđenja iz točke 121. pobijane presude koja se odnose na činjenicu da je OLAF trebao saslušati Vialto uopće nisu relevantna u okviru ispitivanja pitanja je li GU „Proširenje” povrijedio njegovo pravo na saslušanje.

- 111 Kao drugo, Opći sud iskrivio je činjenice time što je u točkama 94. i 122. pobijane presude potvrdio da stajalište koje je zauzeo taj GU o mjerama koje treba poduzeti u pogledu Vialta nije obvezujuće za CFCU. Naime, iz spisa proizlazi da je takav zahtjev morao biti obvezujući za CFCU. To ne može biti drukčije jer je isti GU financirao projekt i stoga morao potpisati predmetni ugovor.
- 112 Smatra da je Opći sud zbog takvog iskrivljavanja činjenica nepravilno primijenio pravo. Naime, on je trebao zaključiti da je za GU za proširenje postojala obveza saslušanja Vialta prije nego što je od CFCU-a zatražio da poduzme potrebne mjere predviđene u predmetnom ugovoru u vezi s činjenicom da je Vialto povrijedio svoje ugovorne obveze.
- 113 Kao treće, taj GU trebao je poštovati Vialtovo pravo na saslušanje i s obzirom na svoju preporuku da se obustavi izvršavanje predmetnog ugovora ili dijela ugovora koji je izvršavao Vialto, a koju je GU priložio svojem zahtjevu. Naime, pozivajući se na sudsku praksu Suda, osobito njegovu presudu od 4. travnja 2019., OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), žalitelj tvrdi da se pravo na saslušanje treba poštovati i kada institucija Unije izda neobvezujuće preporuke.
- 114 Komisija se slaže s analizom prava na saslušanje koju je Opći sud izvršio te zahtijeva odbijanje trećeg žalbenog razloga kao neosnovanog.
- 115 Kao prvo, čak i pod pretpostavkom da je Komisija trebala saslušati Vialto prije nego što je uputila svoju preporuku CFCU-u, OLAF je kao Komisijina služba od koje potječe preporuka u ovom slučaju trebao poštovati takvu formalnost.
- 116 Kao drugo, Opći sud utvrdio je, a da pritom nije iskrivio činjenice, da je Komisija samo pozvala CFCU da poduzme odgovarajuće mjere tako što je primjera radi formulirala preporuke u tom pogledu. Stajalište koje je Komisija zauzela u pogledu Vialta stoga nije bilo obvezujuće za CFCU. Činjenica da Komisija financira projekt ne čini takvo stajalište obvezujućim.
- 117 Kao treće, iz presude od 4. travnja 2019., OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), razvidna je supsidijarnost rasprave pred tijelom koje daje preporuku, dok je naglasak na tijelu koje odlučuje. Osim toga, situacija o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena ta presuda razlikuje se od situacije o kojoj je riječ u ovom predmetu jer su u prvom predmetu tijelo preporuke i tijelo koje odlučuju pripadali istoj upravnoj strukturi.

Ocjena Suda

- 118 Što se tiče pogreške koja se tiče prava koju je Opći sud počinio u točki 122. pobijane presude, valja istaknuti da je Opći sud u toj točki presudio da GU „Proširenje” nije imao obvezu saslušati Vialto prije nego što je CFCU donio svoju odluku da isključi Vialto iz predmetnog ugovora zbog toga što je CFCU donio tu odluku a pritom nije bio vezan stajalištem koje je u tom smislu zauzeo GU „Proširenje”.
- 119 Vialto osporava takav zaključak ističući da, čak i da je CFCU donio navedenu odluku a da pritom nije bio vezan stajalištem GU-a „Proširenje” u tom pogledu, potonji je trebao saslušati Vialto prije usvajanja takvog stajališta.
- 120 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima određuje da pravo na dobru upravu uključuje, među ostalim, pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.

- 121 Pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (presuda od 4. lipnja 2020., ESVD/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, t. 68. i navedena sudska praksa).
- 122 Također valja podsjetiti na to da pravo na saslušanje čini dio prava obrane, koje je opće načelo prava Unije koje se primjenjuje i onda kada o tome ne postoje nikakva posebna pravila. To načelo zahtijeva da se adresatima odluka koje znatno utječu na njihove interese omogući da izraze svoje stajalište o dokazima protiv sebe na kojima se temelje te odluke (vidjeti u tom smislu presudu od 14. lipnja 2016., Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 123 Osim toga, kao što je nezavisni odvjetnik podsjetio na to u točki 121. svojega mišljenja, povreda prava obrane, dio kojih je pravo na saslušanje, mora se razmotriti u odnosu na konkretne okolnosti danog predmeta (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2011., Solvay/Komisija, C-110/10 P, EU:C:2011:687, t. 63.).
- 124 Što se tiče predmetnog stajališta GU-a „Proširenje”, valja istaknuti da, iako je točno da se člankom 10. Uredbe br. 718/2007, na temelju općih načela provedbe pretprijetne potpore, propisuje da Komisija prenosi upravljanje određenim aktivnostima na zemlju korisnicu, što obuhvaća barem raspisivanje natječaja, ugovaranje i plaćanja. Osim toga, iz članka 21. stavka 1. točke (f) te uredbe proizlazi to da zemlja korisnica imenuje operativnu strukturu po IPA komponenti ili programu. Usto iz članka 28. navedene uredbe proizlazi da je operativna struktura tijelo ili skupina tijela u okviru državne uprave zemlje korisnice zaduženo za upravljanje i provedbu te potpore, u skladu s načelom valjanog financijskog upravljanja, koje, među ostalim, organizira natječajne postupke, postupke za dodjelu bespovratnih sredstava i sklapanje ugovora koji iz toga proizlaze (vidjeti u tom smislu rješenje od 4. srpnja 2013., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija i dr., C-520/12 P, neobjavljeno, EU:C:2013:457, t. 32.).
- 125 Iz toga slijedi da su postupci javne nabave koje provode treće zemlje i u kojima se mogu dobiti potpore na ime IPA-e, a podliježu načelu decentraliziranog upravljanja, ipak nacionalni postupci i da poduzetnici ponuditelji ili poduzetnici kojima su predmetni ugovori dodijeljeni imaju pravne odnose samo s trećom državom koja je odgovorna za postupak (vidjeti u tom smislu rješenje od 4. srpnja 2013., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija i dr., C-520/12 P, neobjavljeno, EU:C:2013:457, t. 34.).
- 126 S obzirom na to, kao što to proizlazi iz članka 10. stavka 1. Uredbe br. 718/2007, Komisija zadržava ukupnu završnu odgovornost za izvršenje općeg proračuna i stoga je nadležna za određivanje iznosa koji se mogu isključiti iz financiranja Unije.
- 127 Međutim, s obzirom na Komisijinu ukupnu završnu odgovornost za izvršenje općeg proračuna valja utvrditi da dopis u kojem ta institucija CFCU-u preporučuje da ne radi s Vialtom navodeći da iznosi plaćeni potonjem u okviru predmetnog projekta u svakom slučaju ne mogu biti pokriveni iz sredstava proračuna Unije, razumno se može smatrati da u praksi može imati velik utjecaj na CFCU-ovu odluku o tome koje će mjere poduzeti prema Vialtu u pogledu predmetnog ugovora, tako da može nepovoljno utjecati na njega te da na nezanemariv način nadilazi utjecaj koji se očekuje od puke preporuke.

- 128 Dakle, takvo Komisijino zauzimanje stajališta može za dotični gospodarski subjekt imati posljedice poput onih da on mora biti u mogućnosti očitovati se o ponašanju koje mu se stavlja na teret i o mjerama koje će se poduzeti prema njemu u vezi s predmetnim ugovorom prije nego što Komisija zauzme stajalište o tim pitanjima (vidjeti po analogiji presudu od 10. srpnja 2001., Ismeri Europa/Revizorski sud, C-315/99 P, EU:C:2001:391, t. 29.).
- 129 To Komisijino stajalište stoga treba smatrati pojedinačnom mjerom koja negativno utječe na Vialto, u smislu članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje o temeljnim pravima.
- 130 Stoga valja utvrditi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 122. pobijane presude presudio da Komisija nije imala obvezu saslušati Vialto prije nego što je CFCU donio svoju odluku da isključi Vialto iz predmetnog ugovora.
- 131 S obzirom na to iz točki 121. i 123. pobijane presude proizlazi da je Opći sud, kako bi odbio Vialtov argument u vezi s Komisijinom povredom prava na saslušanje, zasnovao svoj zaključak i na okolnosti da ga je OLAF u ovom slučaju saslušao.
- 132 U tom pogledu valja utvrditi da takva okolnost ne omogućava Komisiji da smatra da je ispunila svoju obvezu saslušanja dotične osobe.
- 133 Naime, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Uredbe br. 883/2013, kad OLAF završi svoju istragu, on sastavlja izvješće o istrazi kojem se prilažu preporuke glavnog direktora o tome trebaju li se poduzimati mjere ili ne. Člankom 11. stavkom 3. te uredbe pojašnjava se da se izvješća i preporuke sastavljeni po završetku vanjske istrage i svi relevantni dokumenti povezani s njom šalju nadležnim tijelima predmetnih država članica u skladu s pravilima koja se odnose na vanjske istrage i po potrebi nadležnim službama Komisije.
- 134 Iz teksta i strukture tih odredaba proizlazi da je na tijelu kojem su upućene te preporuke da provede vlastitu istragu i sasluša dotičnu osobu prije nego što donese odluku koja na nju može negativno utjecati.
- 135 U vezi s tim, strukturne veze koje postoje između OLAF-a i Komisije nikako je ne mogu osloboditi takve obveze, time što bi primjerice omogućile zaključak da je ta institucija već saslušala Vialto prilikom njegova saslušanja od strane OLAF-ovih agenata.
- 136 Stoga valja prihvatiti treći žalbeni razlog i ukinuti pobijanu presudu jer je njome kao neosnovan odbijen Vialtov prigovor u vezi s Komisijinom povredom prava na saslušanje.

Tužba pred Općim sudom

- 137 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, Sud može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.
- 138 Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je postojanje izvanugovorne odgovornosti Unije, u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, uvjetovano ispunjenjem skupine uvjeta, odnosno postupanje prigovoreno instituciji Unije mora biti nezakonito, šteta mora biti stvarna te između postupanja te institucije i navodne štete mora postojati uzročna veza (presuda od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, t. 41. i navedena sudska praksa).

- 139 U ovom slučaju, stanje postupka dopušta odlučivanje o sporu u pogledu prvog od tih uvjeta, onog u vezi s Komisijinim postupanjem.
- 140 Naime, iz obrazloženja iznesenog u okviru analize trećeg žalbenog razloga koji je Vialto istaknuo u potporu svojoj žalbi proizlazi da je on dokazao da je Komisija počinila povredu prava na saslušanje, pravnog pravila kojim se pojedincima dodjeljuju prava.
- 141 U pogledu pitanja je li ta povreda dovoljno ozbiljna Vialto ističe da Komisija ne može slobodno odlučiti zahtijevati isključenje Vialta iz projekta a da mu ne pruži mogućnost da ga se sasluša i da on koristi svoja prava obrane.
- 142 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kada institucija Unije ima znatno smanjenu ili nema nikakvu marginu prosudbe, obična povreda prava Unije dostatna za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede tog prava, zbog koje može nastati izvanugovorna odgovornost Unije (presuda od 20. siječnja 2021., Komisija/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, t. 103. i navedena sudska praksa).
- 143 Međutim, kao što to proizlazi iz obrazloženja iznesenog u okviru analize trećeg žalbenog razloga, Komisija je bila dužna saslušati Vialto prije nego što je CFCU-u dostavila svoje stajalište o mjerama koje treba poduzeti u odnosu na njega u vezi s predmetnim ugovorom, tako da ta institucija u tom pogledu nije imala nikakvu marginu prosudbe.
- 144 Povrh toga, stanje postupka ne dopušta odlučivanje.
- 145 Naime, Opći sud nije ispitao druge uvjete nastanka izvanugovorne odgovornosti Unije.
- 146 Osim toga, iz točki 25. i 26. pobijane presude proizlazi da je Vialto na raspravi pred Općim sudom znatno izmijenio svoje stajalište o opsegu štete koja mu je navodno nastala.
- 147 S obzirom na prethodna razmatranja, Sud ne može s dovoljnim stupnjem sigurnosti odlučiti o stvarnom postojanju štete i postojanju uzročne veze između Komisijine povrede prava na saslušanje i navodne štete.
- 148 Slijedom toga predmet valja vratiti Općem sudu na ponovno suđenje, kako bi odlučio o tome.

Troškovi

- 149 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno suđenje, o troškovima valja odlučiti naknadno.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 26. lipnja 2019., Vialto Consulting/Komisija (T-617/17, neobjavljena, EU:T:2019:446), jer je njome kao neosnovan odbijen prigovor koji je Vialto Consulting Kft. istaknuo u vezi s povredom prava na saslušanje koju je počinila Europska komisija.**
- 2. U preostalom dijelu žalba se odbija.**
- 3. Predmet se vraća Općem sudu Europske unije na ponovno odlučivanje kako bi on odlučio o uvjetima nastanka izvanugovorne odgovornosti Europske unije u vezi s postojanjem uzročne veze između povrede prava na saslušanje koju je počinila Europska komisija i navodne štete kao i stvarnog postojanja štete.**
- 4. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi