



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-298/16

**East West Consulting SPRL
przeciwko
Komisji Europejskiej**

Odpowiedzialność pozaumowna – Instrument pomocy przedakcesyjnej – Państwo trzecie – Krajowe zamówienie publiczne – Zarządzanie zdecentralizowane – Decyzja 2008/969/WE, Euratom – System wczesnego ostrzegania (SWO) – Aktywacja ostrzeżenia w SWO – Ochrona interesów finansowych Unii – Odmowa zatwierdzenia ex ante przez Komisję – Nieudzielenie zamówienia – Właściwość Sądu – Dopuszczalność dowodów – Brak podstawy prawnej ostrzeżenia – Prawo do obrony – Domniemanie niewinności – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom – Związek przyczynowy – Szkoda majątkowa i krzywda – Utrata zamówienia – Utrata szansy na uzyskanie innych zamówień

Streszczenie – wyrok Sądu (pierwsza izba) z dnia 14 grudnia 2018 r.

1. *Skarga o odszkodowanie – Przesłanki dopuszczalności – Właściwość sądu Unii – Badanie z urzędu (art. 268 TFUE)*
2. *Skarga o odszkodowanie – Przedmiot – Naprawienie szkody rzekomo poniesionej w wyniku decyzji Komisji o wpisaniu skarżącego w systemie wczesnego ostrzegania (SWO) skutkującej brakiem zawarcia przez krajową instytucję zamawiającą umowy dotyczącej zamówienia udzielonego konsorcjum kierowanemu przez skarżącą – Dopuszczalność (art. 268, art. 340 akapit drugi TFUE)*
3. *Skarga o odszkodowanie – Przesłanki dopuszczalności – Badanie z urzędu – Zakres (art. 268 TFUE; regulamin postępowania przed Sądem, art. 113)*
4. *Postępowanie sądowe – Pismo wszczynające postępowanie – Wymogi formalne – Określenie przedmiotu sporu – Zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów – Skarga o naprawienie szkód, których wyrządzenie zarzuca się instytucji Unii – Wymogi minimalne – Szkoda o charakterze trudnym do oszacowania [regulamin postępowania przed Sądem, art. 76 lit. d)]*
5. *Postępowanie sądowe – Przedstawienie dowodów – Termin – Opóźnienie w złożeniu wniosków dowodowych – Warunki (regulamin postępowania przed Sądem, art. 85 ust. 1, 3)*

6. *Odpowiedzialność pozaumowna – Warunki – Niezgodność z prawem – Szkoda – Związek przyczynowy – Przesłanki kumulatywne – Niespełnienie jednej z przesłanek – Odrzucenie skargi o odszkodowanie w całości*

(art. 340 akapit drugi TFUE)

7. *Odpowiedzialność pozaumowna – Warunki – Niezgodność z prawem – Wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii – Wymóg oczywistego i poważnego przekroczenia przez instytucje granic ich uprawnień dyskrejonalnych – Dalsze trwanie naruszenia prawa Unii pomimo przyjęcia orzeczenia stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom lub istnienia utrwalonego orzecznictwa sądu Unii – Zaliczenie*

(art. 340 akapit drugi TFUE)

8. *Komisja – Kompetencje – Wykonanie budżetu wspólnotowego – Decyzja o ustanowieniu systemu wczesnego ostrzegania pozwalająca na wpisanie jako podmiotów stanowiących ryzyko finansowe dla Unii osób, wobec których prowadzone są dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych – Brak podstawy prawnej – Brak kompetencji Komisji*

(art. 5 TFUE; decyzja Komisji 2008/969)

9. *Akty instytucji – Uzasadnienie – Obowiązek – Zakres – Ocena obowiązku uzasadnienia w zależności od okoliczności sprawy*

[art. 296 akapit drugi TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2 lit. c)]

10. *Środki własne Unii Europejskiej – Ochrona interesów finansowych Unii – Zwalczenie oszustw i wszelkich innych bezprawnych działań – System wczesnego ostrzegania do użytku urzędników zatwierdzających Komisji oraz agencji wykonawczych – Nieprzekazanie osobie wpisanej uzasadnienia wpisania jej do systemu – Naruszenie prawa do obrony i obowiązku uzasadnienia*

(art. 296 akapit drugi TFUE; decyzja Komisji 2008/969, art. 12 ust. 2, 3)

11. *Środki własne Unii Europejskiej – Ochrona interesów finansowych Unii – Zwalczenie oszustw i wszelkich innych bezprawnych działań – System wczesnego ostrzegania do użytku urzędników zatwierdzających Komisji oraz agencji wykonawczych – Aktywacja ostrzeżenia w systemie w odniesieniu do osoby niebędącej przedmiotem jakiegokolwiek śledztwa lub postępowania sądowego – Brak podstawy prawnej ostrzeżenia – Naruszenie zasady domniemania niewinności*

(Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 48 ust. 1; decyzja Komisji 2008/969)

12. *Odpowiedzialność pozaumowna – Warunki – Niezgodność z prawem – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom – Norma prawna przyznająca uprawnienia jednostkom – Pojęcie – Prawo do obrony i zasada domniemania niewinności – Włączenie*

(art. 340 akapit drugi TFUE; karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 48)

13. *Odpowiedzialność pozaumowna – Warunki – Niezgodność z prawem – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom – Norma prawna przyznająca uprawnienia jednostkom – Pojęcie – System podziału kompetencji między instytucjami a państwami członkowskimi – Włączenie – Warunek*

(art. 5, art. 340 akapit drugi TFUE)

14. *Odpowiedzialność pozaumowna – Warunki – Związek przyczynowy – Pojęcie – Ciężar dowodu*

(art. 340 akapit drugi TFUE)

15. *Odpowiedzialność pozaumowna – Warunki – Rzeczywista i pewna szkoda – Ciężar dowodu*

(art. 340 akapit drugi TFUE)

1. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 84)

2. Sąd jest właściwy do rozpoznania skargi o odszkodowanie w związku ze szkodą, jaką spółka miała ponieść wskutek decyzji Komisji o wpisaniu jej do systemu wczesnego ostrzegania (SWO) i późniejszej opartej na tym ostrzeżeniu odmowy zatwierdzenia umowy dotyczącej zdecentralizowanego zamówienia publicznego organizowanego przez państwo trzecie udzielonego konsorcjum kierowanemu przez skarżącą i które miało być finansowane przez Unię. Nawet jeżeli decyzja o unieważnieniu postępowania o udzielenie rozpatrywanego zamówienia została bowiem wydana przez krajową instytucję zamawiającą, niezgodne z prawem działanie powoływane na poparcie skargi jest dziełem instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii i nie może być przypisywane krajowemu organowi władzy publicznej.

(zob. pkt 86, 91)

3. Zgodnie z art. 113 regulaminu postępowania Sąd może z urzędu zbadać przesłanki dopuszczalności skargi mające charakter bezwzględnych przesłanek procesowych. Jednakże sąd Unii nie może co do zasady oprzeć orzeczenia na podniesionym z urzędu zarzucie, nawet jeżeli byłby to zarzut dotyczący bezwzględnej przesłanki procesowej, bez wcześniejszego wezwania stron do przedstawienia uwag w przedmiocie tego zarzutu.

(zob. pkt 92)

4. W ramach skargi o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej na stronie skarżącej ciąży obowiązek przedstawienia sądowi Unii dowodów w celu wykazania rzeczywistego charakteru i rozmiaru podnoszonej przez nią szkody. Jednakże w pewnych wypadkach, zwłaszcza wówczas, gdy trudno jest określić wysokość podnoszonej szkody, nie ma konieczności określenia w skardze jej dokładnego zakresu ani podania wysokości dochodzonego odszkodowania.

(zob. pkt 96, 97)

5. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 101–103)

6. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 109, 112)

7. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 122–124, 145–147)

8. Zasada kompetencji powierzonych, ustanowiona w art. 5 TFUE, wymaga, by każda instytucja działała w granicach uprawnień przyznanych jej traktatem. Ponadto zgodnie z zasadą pewności prawa każdy akt, który ma wywoływać skutki prawne, wywodzi swój wiążący charakter z przepisu prawa Unii, który należy wyraźnie wskazać jako podstawę prawną i który określa formę prawną, jaka ma być nadana temu aktowi.

Zatem ostrzeżenie W3b w odniesieniu do spółki w systemie wczesnego ostrzegania (SWO), w oparciu o postanowienia decyzji 2008/969 w sprawie SWO do użytku urzędników zatwierdzających Komisji oraz agencji wykonawczych, jest niegodne z prawem, ponieważ żadna istniejąca podstawa prawna nie upoważnia Komisji do przyjęcia takich przepisów, mogących mieć niekorzystny wpływ na sytuację prawną osób objętych tego rodzaju ostrzeżeniem. Co więcej, skoro ostrzeżenie W3b umieszczone w odniesieniu do wspomnianej spółki w SWO miało niezaprzeczalny wpływ na jej sytuację prawną, Komisja nie ma podstaw, by twierdzić, że przepisy decyzji 2008/969 regulujące tego typu ostrzeżenie stanowią jedynie zwykłe wewnętrzne zasady wykonywania budżetu ogólnego Unii. Podobnie Komisja nie może zasadnie powoływać się na okoliczność, że brak podstawy prawnej decyzji 2008/969 nie został jeszcze formalnie stwierdzony w momencie wpisania spółki do SWO. Brak takiego stwierdzenia nie stoi bowiem w żaden sposób na przeszkodzie temu, aby w ramach skargi o odszkodowanie wspomniana spółka powołała się na bezprawność tej decyzji w celu uzyskania odszkodowania z tytułu szkody poniesionej jej zdaniem w wyniku rejestracji ostrzeżenia o niej w SWO.

(zob. pkt 127–130)

9. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 132, 133, 135)

10. Obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu ma za zadanie, po pierwsze, zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny lub ewentualnie czy nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a po drugie, zapewnić sądowi Unii możliwość kontroli zgodności z prawem tego aktu. Oznacza to, że uzasadnienie winno co do zasady zostać przekazane zainteresowanej osobie jednocześnie z niekorzystną dla niej decyzją i że braku uzasadnienia nie może naprawić fakt, że zainteresowana osoba zapozna się z motywami decyzji w trakcie postępowania przed sądem Unii.

Jest tak w odniesieniu do pisma, którym Komisja formalnie powiadamia spółkę, że jest ona przedmiotem ostrzeżenia W3b w systemie wczesnego ostrzegania (SWO), jednakże zarazem ograniczając się do przypomnienia ogólnych i abstrakcyjnych okoliczności, o których mowa w art. 12 ust. 2 decyzji 2008/969 w sprawie SWO do użytku urzędników zatwierdzających Komisji oraz agencji wykonawczych. Czyniąc to, Komisja nie powiadamia tej spółki o powodach ostrzeżenia W3b w odniesieniu do niej w SWO w chwili tego umieszczenia. Takie uzasadnienie jest tymczasem tym bardziej konieczne, że żadne postępowanie sądowe nie dotyczy tej spółki, a postępowania krajowe prowadzone wobec osób, z którymi ta spółka jest powiązana, są jedynie etapem dochodzenia, a nie na etapie procesu, jedynym etapem postępowania, który w danych państwach członkowskich może zakończyć się wyrokiem mającym powagę rzeczy osądzonej. Ponadto dokładny zakres art. 12 decyzji 2008/969 jest niepewny. W szczególności nie jest oczywiste, w świetle art. 12 ust. 3 tej decyzji, że ostrzeżenia W3b mogą być stosowane w ramach systemu inkwizycyjnego począwszy od etapu dochodzenia.

(zob. pkt 134, 137)

11. Ostrzeżenie W3b w odniesieniu do spółki w systemie wczesnego ostrzegania (SWO) Komisji w oparciu o postanowienia decyzji 2008/969 w sprawie SWO do użytku urzędników zatwierdzających Komisji oraz agencji wykonawczych narusza domniemanie niewinności ustanowione w art. 48 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, gdy żadna istniejąca podstawa prawna nie upoważnia

Komisji do przyjęcia takich przepisów i gdy w momencie wpisania tego ostrzeżenia żadne dochodzenie ani postępowanie sądowe nie toczy się bezpośrednio wobec tej spółki, zaś postępowania sądowe, które dotyczą osób z nią powiązanych, są dopiero na etapie dochodzenia. Spółka ta zaś została potraktowana jako winna nadużyć finansowych lub błędów administracyjnych bez ustalenia przez sąd jej winy, bezpośrednio lub pośrednio, w odniesieniu do takich zachowań.

W tym względzie zasada domniemania niewinności oznacza, że jeżeli Komisja uważa za konieczne podjęcie środków zapobiegawczych na wczesnym etapie, potrzebuje ona podstawy prawnej umożliwiającej stworzenie takiego systemu ostrzegania i podjęcie związanych z tym środków, który to system powinien zapewniać poszanowanie prawa do obrony, zasady proporcjonalności, a także zasady pewności prawa, co wymaga tego, by przepisy prawa były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do swych skutków, w szczególności wówczas, gdy mogłyby pociągać za sobą niekorzystne konsekwencje dla jednostek.

(zob. pkt 140, 141)

12. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 142, 143)

13. O ile niezachowanie systemu podziału kompetencji między różnymi instytucjami Unii – którego celem jest zapewnienie poszanowania równowagi instytucjonalnej przewidzianej traktatami, a nie przyznanie uprawnień jednostkom – nie może samo w sobie prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii względem zainteresowanych jednostek, o tyle inaczej jest w przypadku, gdy unijny środek zostaje przyjęty z naruszeniem nie tylko podziału kompetencji między instytucjami, lecz również, poprzez swoje przepisy materialnoprawne, przepisu przyznającego uprawnienia jednostkom.

(zob. pkt 144)

14. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 159)

15. Zobacz tekst orzeczenia.

(zob. pkt 163, 164)