



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 30 maja 2024 r. *

Odwołanie – Instrument pomocy przedakcesyjnej – Subsydia – Dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – Sankcje administracyjne – Wykluczenie z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i przyznawania subwencji finansowanych z budżetu ogólnego Unii – Publikacja informacji dotyczących wykluczenia na stronie internetowej Komisji Europejskiej – Proporcjonalność sankcji – Brak wzmianki o nieistnieniu prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej

W sprawie C-130/23 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 2 marca 2023 r.,

Vialto Consulting Kft., z siedzibą w Budapeszcie (Węgry), którą reprezentowały S. Paliou i A. Skoulikis, dikiğoroi,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania była:

Komisja Europejska, którą reprezentowali T. Adamopoulos, F. Behre i R. Pethke, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, J. Passer (sprawozdawca) i M. L. Arastey Sahún, sędziowie,

rzecznik generalny: A. M. Collins,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: grecki.

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu spółka Vialto Consulting Kft. (zwana dalej „spółką Vialto”) wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2022 r., Vialto Consulting/Komisja (T-537/18, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2022:852), w którym Sąd oddalił jej skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności końcowej decyzji Komisji Europejskiej z dnia 29 czerwca 2018 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”), w której Komisja wykluczyła ją na okres dwóch lat z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, z postępowań w sprawie przyznawania subwencji, postępowań dotyczących instrumentów finansowych (dla jednostek przeznaczonych do inwestowania i pośredników finansowych) oraz z postępowań w sprawie cen uregulowanych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1), jak również z postępowań o udzielenie zamówienia uregulowanych w rozporządzeniu Rady (UE) 2015/323 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. 2015, L 58, s. 17), oraz nakazała publikację informacji dotyczących tego wykluczenia na jej stronie internetowej, a po drugie, naprawienie szkody, jaką miała ona ponieść wskutek tej decyzji.

Ramy prawne

- 2 Artykuł 105a rozporządzenia nr 966/2012, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/1929 z dnia 28 października 2015 r. (Dz.U. 2015, L 286, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 966/2012”), zatytułowany „Ochrona interesów finansowych Unii poprzez wykrywanie ryzyk i nakładanie sankcji administracyjnych”, stanowił w ust. 1:

„Aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja utworzy system wczesnego wykrywania i wykluczania i będzie go obsługiwać.

Celem takiego systemu jest ułatwienie:

[...]

- b) wykluczania wykonawcy, który znajduje się w jednej z sytuacji wykluczenia wymienionych w art. 106 ust. 1;

[...]”.

- 3 Zgodnie z brzmieniem art. 106 rozporządzenia nr 966/2012:

„1. Instytucja zamawiająca wyklucza wykonawcę z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia regulowanych przepisami niniejszego rozporządzenia, w przypadku gdy:

[...]

e) wykonawca dopuścił się znaczących uchybień w wypełnieniu najważniejszych obowiązków w ramach wykonywania umowy finansowanej z budżetu, które doprowadziły do wcześniejszego rozwiązania tej umowy lub do zastosowania ryczałtowego odszkodowania lub innych kar przewidzianych w umowie lub które zostały wykryte w następstwie kontroli, audytów lub dochodzeń prowadzonych przez urzędnika zatwierdzającego, Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) lub Trybunał Obrachunkowy;

[...]

2. Jeżeli brak jest prawomocnego wyroku lub, stosownie do sytuacji, ostatecznej decyzji administracyjnej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lit. c), d) i f), lub w przypadku, o którym mowa w ust. 1 lit. e), instytucja zamawiająca wyklucza wykonawcę na podstawie wstępnej kwalifikacji prawnej zachowania, o którym mowa w tych literach, z uwzględnieniem stwierdzonych faktów lub innych ustaleń zawartych w zaleceniu panelu, o którym mowa w art. 108.

[...]

Fakty i ustalenia, o których mowa w akapicie pierwszym, obejmują w szczególności:

a) fakty stwierdzone w ramach kontroli lub dochodzeń przeprowadzonych przez Trybunał Obrachunkowy, OLAF lub w ramach audytu wewnętrznego lub też wszelkich innych inspekcji, audytów lub kontroli prowadzonych na odpowiedzialność urzędnika zatwierdzającego;

[...]

3. Każda decyzja instytucji zamawiającej wydana na podstawie art. 106–108 lub, w stosownych przypadkach, każde zalecenie panelu, o którym mowa w art. 108, muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i uwzględniać, w szczególności, powagę sytuacji, w tym wpływ tej sytuacji na interesy finansowe Unii i wizerunek Unii, czas, jaki upłynął od danego zachowania, czas jego trwania i jego powtarzalności, umyślność lub stopień zaniedbania, nieznaczną wielkość kwoty w przypadku, o którym mowa w ust. 1 lit. b) niniejszego artykułu, lub wszelkie inne okoliczności łagodząc[e], takie jak stopień współpracy wykonawcy z odpowiednim właściwym organem i wkład wykonawcy w dochodzenie uznany przez instytucję zamawiającą lub ujawnienie sytuacji wykluczenia za pomocą oświadczenia, o którym mowa w ust. 10 niniejszego artykułu.

[...]

16. W celu wzmocnienia – gdy jest to konieczne – skutku odstrasającego wykluczenia lub kary finansowej Komisja, z zastrzeżeniem decyzji instytucji zamawiającej, publikuje na swojej stronie internetowej następujące informacje dotyczące wykluczenia oraz, stosownie do sytuacji, kary finansowej w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lit. c), d), e) i f) niniejszego artykułu:

a) imię i nazwisko/nazwę danego wykonawcy;

b) sytuację wykluczenia poprzez odesłanie do ust. 1 niniejszego artykułu;

c) czas trwania wykluczenia lub kwotę kary finansowej.

W przypadku gdy decyzja o wykluczeniu lub karze finansowej została podjęta na podstawie wstępnej kwalifikacji, zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu, w publikacji wskazuje się, że brak jest prawomocnego wyroku lub, stosownie do sytuacji, ostatecznej decyzji administracyjnej. W tych przypadkach niezwłocznie publikuje się informacje o ewentualnych środkach zaskarżenia, ich statusie i wyniku, jak również ewentualną zmienioną decyzję instytucji zamawiającej. W przypadku nałożenia kary finansowej w publikacji wskazuje się także, czy kara ta została zapłacona.

[...]

17. Informacji, o których mowa w ust. 16 niniejszego artykułu, nie publikuje się w żadnej z poniższych sytuacji:

[...]

b) gdy publikacja wyrządziłaby niewspółmierną szkodę danemu wykonawcy lub byłaby w inny sposób nieproporcjonalna ze względu na kryteria proporcjonalności określone w ust. 3 niniejszego artykułu oraz kwotę kary finansowej;

[...]”.

4 Motyw 21 rozporządzenia 2015/1929 miał następujące brzmienie:

„Ważna jest możliwość wzmocnienia skutku odstrasżającego osiąganego dzięki wykluczeniu i karze finansowej. W tym względzie skutek odstrasżający należy wzmocnić poprzez możliwość publikowania informacji związanych z wykluczeniem lub karą finansową, przestrzegając przy tym w pełni wymogów w zakresie ochrony danych określonych w rozporządzeniu (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia 18 grudnia 2000 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1)] oraz w dyrektywie 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31)]. Powinno to przyczynić się do zapewnienia, aby dane zachowanie nie powtarzało się. Mając na uwadze pewność prawa oraz zgodnie z zasadą proporcjonalności, należy określić sytuacje, w których publikacja nie powinna mieć miejsca. Dokonując oceny, instytucja zamawiająca powinna wziąć pod uwagę wszelkie zalecenia panelu. W przypadku osób fizycznych dane osobowe należy publikować tylko w wyjątkowych przypadkach uzasadnionych powagą zachowania lub jego wpływem na interesy finansowe Unii”.

Okoliczności powstania sporu

- 5 Okoliczności powstania sporu Sąd przedstawił w pkt 2–22 zaskarżonego wyroku, przy czym na potrzeby niniejszego postępowania można je streścić w przedstawiony poniżej sposób:
- 6 Wnosząca odwołanie jest spółką prawa węgierskiego świadcząca usługi doradcze na rzecz przedsiębiorstw i podmiotów należących do sektora prywatnego i publicznego.

- 7 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiającego instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. 2006, L 210, s. 82) Unia Europejska pomaga krajom wymienionym w załącznikach I i II do tego rozporządzenia, wśród których znajduje się Republika Turcji, w stopniowym dostosowywaniu się do norm i polityk Unii, z uwzględnieniem, w odpowiednich przypadkach, dorobku prawnego Unii, w ramach dążenia do członkostwa. Artykuł 10 rozporządzenia Komisji (WE) nr 718/2007 z dnia 12 czerwca 2007 r. wykonującego rozporządzenie nr 1085/2006 (Dz.U. 2007, L 170, s. 1) przewiduje w ramach ogólnych zasad wdrażania pomocy, że Komisja powierza zarządzanie niektórymi działaniami krajowi beneficjentowi, przy równoczesnym zachowaniu całkowitej ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu ogólnego. Zarządzanie zdecentralizowane obejmuje co najmniej procedurę przetargową, udzielanie zamówień i realizację płatności.
- 8 Komisja zawarła z Republiką Turcji umowę ramową określającą w sposób ogólny zasady współpracy w zakresie pomocy w ramach IPA oraz umowę finansową. Wyznaczoną strukturą operacyjną w rozumieniu art. 21 rozporządzenia nr 718/2007 była Central Finance and Contracts Unit (CFCU). Jednym z projektów finansowanych w ramach tej umowy był projekt TR2010/0311.01 „Digitization of Land Parcel Identification System” (cyfryzacja systemu identyfikacji działek rolnych). Projekt ten został sfinansowany w wysokości około 37 mln EUR i składał się z trzech części. Część trzecia została wykonana w ramach zamówienia na usługi udzielonego w dniu 19 września 2014 r. między CFCU a konsorcjum składającym się z pięciu uczestników, w tym wnoszącej odwołanie, koordynowanego przez Agrotec SpA w drodze umowy o świadczenie usług o numerze referencyjnym TR2010/0311.01-02/001.
- 9 W następstwie wszczęcia na podstawie art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1) OLAF postanowił przeprowadzić kontrole w pomieszczeniach wnoszącej odwołanie.
- 10 Podczas kontroli przeprowadzonej w dniach 12–14 kwietnia 2016 r. wskazano, że wnosząca odwołanie odmówiła przekazania OLAF-owi określonych informacji.
- 11 Po zakończeniu dochodzenia OLAF-u CFCU poinformowało o tym Agrotec, a także poinformowało o stwierdzeniu tego urzędu, zgodnie z którym wnosząca odwołanie naruszyła art. 25 ogólnych warunków umowy o świadczenie usług, o której mowa w pkt 8 niniejszego wyroku. CFCU poinformowało również Agrotec o swojej decyzji o wykluczeniu wnoszącej odwołanie z tej umowy we wszystkich jej aspektach oraz o dalszym wykonywaniu tej umowy. W konsekwencji CFCU zwróciło się do Agroteca o natychmiastowe zakończenie działalności wnoszącej odwołanie począwszy od dnia 11 listopada 2016 r. oraz o podjęcie niezbędnych kroków w celu wykluczenia jej z konsorcjum, a mianowicie poprzez sporządzenie aneksu do owej umowy.
- 12 Sporną decyzją, doręczoną wnoszącej odwołanie w dniu 4 lipca 2018 r., Komisja postanowiła wykluczyć ją na okres dwóch lat z postępowań o udzielenie zamówienia, z postępowań w sprawie przyznawania subwencji oraz z postępowań dotyczących instrumentów finansowych finansowanych z budżetu ogólnego Unii oraz z 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju na podstawie rozporządzenia 2015/323, jak również postanowiła wpisać ją na okres dwóch lat do systemu wczesnego wykrywania i wykluczania (EDES), ustanowionego w art. 108 ust. 1 rozporządzenia nr 966/2012.

- 13 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że zgodnie z motywem 77 spornej decyzji wykluczenie było uzasadnione ze względu na powagę sytuacji, wynikającą z faktu, że spółka Vialto uniemożliwiła OLAF-owi prowadzenie dochodzenia i zweryfikowanie, czy zarzuty nadużyć finansowych lub korupcji były uzasadnione, oraz ze względu na dowód naruszenia przez spółkę Vialto, w rozumieniu art. 106 ust. 3 rozporządzenia nr 966/2012, jednego z podstawowych obowiązków w zakresie wykonania umowy, ponieważ wyraźnie przyznała ona w swoich uwagach zespołowi, o którym mowa w art. 108 rozporządzenia nr 966/2012, iż odmawiała OLAF-owi dostępu do żądanych danych.
- 14 Ponadto Komisja postanowiła opublikować sankcję w postaci wykluczenia na swojej stronie internetowej na podstawie art. 106 ust. 16 rozporządzenia nr 966/2012. Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że zgodnie z motywem 80 spornej decyzji środek polegający na publikacji był uzasadniony okolicznością, że spółka Vialto uniemożliwiła OLAF-owi przeprowadzenie dochodzenia i że to poważne naruszenie podstawowych zobowiązań umownych nie pozwoliło na ochronę interesów finansowych Unii.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 września 2018 r. spółka Vialto wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a także o naprawienie szkody i zadośćuczynienie za krzywdę. Na poparcie skargi spółka Vialto podniosła pięć zarzutów.
- 16 Zarzut pierwszy dotyczył naruszenia przez Komisję obowiązku uzasadnienia. Zarzut drugi dotyczył naruszenia art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami (Dz.U. 1996, L 292, s. 2). Zarzut trzeci dotyczył naruszenia prawa do dobrej administracji. Zarzut czwarty dotyczył naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Wreszcie zarzut piąty dotyczył naruszenia zasady proporcjonalności.
- 17 Sąd oddalił wszystkie te zarzuty jako bezzasadne. W konsekwencji oddalił on również żądania odszkodowawcze spółki Vialto, ponieważ były one oparte na tych samych naruszeniach co zarzuty podniesione na poparcie żądań stwierdzenia nieważności, które oddalił.
- 18 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę w całości.

Żądania stron

- 19 W odwołaniu spółka Vialto wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku; oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 20 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania w całości jako oczywiście bezzasadnego oraz
 - obciążenie spółki Vialto kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 21 Na poparcie odwołania wnosząca odwołanie podnosi trzy zarzuty, z których dwa pierwsze dotyczą naruszeń prawa i przeinaczenia okoliczności faktycznych w ramach przeprowadzonej przez Sąd analizy istnienia naruszenia zasady proporcjonalności, a trzeci – naruszenia prawa w odniesieniu do oddalenia żądań odszkodowawczych.

W przedmiocie zarzutu pierwszego

Argumentacja stron

- 22 W zarzucie pierwszym spółka Vialto zarzuca Sądowi, że w pkt 160, 164, 175, 177 i 182 zaskarżonego wyroku naruszył prawo, uznawszy, iż środek polegający na publikacji informacji dotyczących wykluczenia z finansowania Unii na stronie internetowej Komisji był odpowiedni do osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii.
- 23 W szczególności, po pierwsze, spółka Vialto podnosi, że Sąd popełnił błąd, uznawszy, iż środek ten jest zgodny z zasadą proporcjonalności, pomimo braku szczególnego i odrębnego uzasadnienia w stosunku do uzasadnienia sankcji w postaci wykluczenia, a mianowicie wagi popełnionego uchybienia. Chociaż Sąd przyznał, że środek polegający na publikacji powinien być przedmiotem analizy proporcjonalności niezależnej od analizy przeprowadzonej w odniesieniu do sankcji w postaci wykluczenia, nie ocenił on faktu, iż uzasadnienie Komisji towarzyszące decyzji dotyczącej środka polegającego na publikacji informacji dotyczących wykluczenia, nie różniło się od uzasadnienia dotyczącego sankcji w postaci wykluczenia i nie miało szczególnego charakteru.
- 24 Ponadto spółka Vialto kwestionuje odpowiedni charakter środka polegającego na publikacji dla osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii. Taka publikacja na stronie internetowej Komisji w żaden sposób nie przynosi korzyści interesom finansowym Unii, lecz jej jedyną funkcją jest zniechęcenie osób trzecich, które zawierają z Komisją umowy do ewentualnego naruszania przepisów.
- 25 Wreszcie spółka Vialto kwestionuje uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawarte w pkt 182 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd uznał, że w odniesieniu do środka polegającego na publikacji nic nie pozwala uznać, iż narusza on zasadę proporcjonalności z tego tylko powodu, że ma on na celu ochronę tego samego zgodnego z prawem celu. Ocena ta nie jest uzasadniona, a okoliczność, że zarówno sankcja w postaci wykluczenia, jak i środek polegający na publikacji mogą dotyczyć tego samego ogólnego uzasadnionego celu, nie czyni środka polegającego na publikacji automatycznie zgodnym z zasadą proporcjonalności.
- 26 Po drugie, spółka Vialto podnosi, że Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne w odniesieniu do wskazania elementów uzasadniających w sposób odrębny sankcję w postaci wykluczenia i środek polegający na publikacji. W szczególności, zdaniem spółki Vialto, Sąd przyznał w pkt 175 zaskarżonego wyroku, że w spornej decyzji nie dokonano wyraźnego wyodrębnienia okoliczności uzasadniających sankcję w postaci wykluczenia i okoliczności uzasadniających środek polegający na publikacji, a następnie uznał, iż niekoniecznie prowadzi to do braku rozróżnienia między dwoma uzasadnieniami dotyczącymi owych środków mogącego naruszać zasadę proporcjonalności. Z motywów 77 i 80 spornej decyzji wynika zaś, że oba uzasadnienia były identyczne. Kontrola sądowa przestrzegania zasady proporcjonalności i wymogu przewidzianego

w art. 106 ust. 16 rozporządzenia nr 966/2012 pociąga za sobą konieczność zawarcia uzasadnienia dotyczącego, oprócz wykluczenia z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, także przyjęcia dodatkowego środka polegającego na publikacji.

- 27 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu pierwszego jako oczywiście bezzasadnego.

Ocena Trybunału

- 28 Po pierwsze, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 106 ust. 16 rozporządzenia nr 966/2012 w celu wzmocnienia – gdy jest to konieczne – skutku odstrasającego wykluczenia lub kary finansowej, Komisja, z zastrzeżeniem decyzji instytucji zamawiającej, publikuje na swojej stronie internetowej informacje dotyczące wykluczenia oraz, stosownie do sytuacji, kary finansowej.
- 29 Należy stwierdzić, że z brzmienia tego przepisu jasno wynika, iż sankcja w postaci wykluczenia i środek polegający na publikacji są dwoma odrębnymi środkami oraz że Komisja może przyjąć środek polegający na publikacji, jeżeli uzna to za konieczne w celu wzmocnienia odstrasającego skutku sankcji w postaci wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.
- 30 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w motywie 21 rozporządzenia 2015/1929, z którego wynika zasadniczo, że zamiarem prawodawcy Unii było wzmocnienie odstrasającego skutku sankcji w postaci wykluczenia i kary finansowej poprzez wprowadzenie możliwości publikacji informacji dotyczących wykluczenia, przy czym taki środek mógłby przyczynić się do zapewnienia, by rozpatrywane zachowanie nie powtarzało się.
- 31 Sąd zatem słusznie uznał w istocie w pkt 171 zaskarżonego wyroku, że o ile te dwa środki nie są równoważne pod względem skutków, ponieważ sankcja w postaci wykluczenia ma zasadniczo charakter karny, podczas gdy środek polegający na publikacji służy bardziej celowi odstrasającemu i prewencyjnemu, o tyle jednak wzajemnie się one uzupełniają, ponieważ zmierzają do tego samego celu, jakim jest skłonienie wszystkich zainteresowanych osób do rezygnacji z ewentualnego naruszania przepisów.
- 32 Po drugie, co się tyczy zarzutu szczegółowego dotyczącego braku szczególnego i odrębnego uzasadnienia środka polegającego na publikacji w stosunku do uzasadnienia uzasadniającego nałożenie sankcji w postaci wykluczenia, należy przypomnieć, że spoczywający na instytucjach obowiązek uzasadnienia oznacza, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE dana instytucja przedstawia w sposób jasny i jednoznaczny tok rozumowania instytucji, która wydała dany akt, tak aby umożliwić, z jednej strony, zainteresowanym zaznajomienie się z podstawą rozstrzygnięcia, a z drugiej strony, sądowi dokonanie jego kontroli (zob. podobnie wyrok z dnia 8 marca 2017 r., Viasat Broadcasting UK/Komisja, C-660/15 P, EU:C:2017:178, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Jak słusznie przypomniął Sąd w pkt 64 zaskarżonego wyroku, uzasadnienie nie musi być wyczerpujące, o ile jest wystarczające, co ma miejsce wówczas, gdy dana instytucja przedstawia fakty i rozważania prawne o zasadniczym znaczeniu dla systematyki decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 96; a także z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 169).

- 34 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że zgodnie z motywem 80 spornej decyzji środek polegający na publikacji był uzasadniony okolicznością, iż spółka Vialto uniemożliwiła OLAF-owi przeprowadzenie dochodzenia i że to poważne naruszenie podstawowych zobowiązań umownych nie pozwoliło na ochronę interesów finansowych Unii.
- 35 Jak wskazał Sąd w pkt 175 zaskarżonego wyroku, motyw ten jasno wskazuje, dlaczego środek dotyczący publikacji należy uznać za uzasadniony. Sąd mógł zatem zgodnie z prawem orzec, że fakt, iż w spornej decyzji nie dokonano wyraźnego wyodrębnienia okoliczności uzasadniających sankcję w postaci wykluczenia i okoliczności uzasadniających środek polegający na publikacji, nie jest sam w sobie wystarczający, aby uznać, że doszło do braku rozróżnienia między dwoma uzasadnieniami dotyczącymi owych środków mogącego naruszać zasadę proporcjonalności.
- 36 Po trzecie, spółka Vialto podnosi również istnienie sprzeczności między pkt 175 i 173 zaskarżonego wyroku, ponieważ Sąd wyjaśnił w tym ostatnim punkcie, że środek polegający na publikacji powinien być przedmiotem analizy proporcjonalności niezależnej od analizy przeprowadzonej w odniesieniu do sankcji w postaci wykluczenia, nawet jeśli okoliczności faktyczne leżące u podstaw tych dwóch środków mogły być zbieżne i badane jednocześnie.
- 37 W tym względzie należy przypomnieć, podobnie jak uczynił to Sąd w pkt 172 zaskarżonego wyroku, że art. 106 ust. 17 lit. b) rozporządzenia nr 966/2012 stanowi, iż „informacji, o których mowa w ust. 16 niniejszego artykułu, nie publikuje się, gdy publikacja wyrządziłaby niewspółmierną szkodę danemu wykonawcy lub byłaby w inny sposób nieproporcjonalna ze względu na kryteria proporcjonalności określone w ust. 3 niniejszego artykułu”.
- 38 Tymczasem kryteria proporcjonalności wymienione w art. 106 ust. 3 tego rozporządzenia dotyczą decyzji o wykluczeniu lub karze finansowej.
- 39 Z art. 106 ust. 17 lit. b) rozporządzenia nr 966/2012 nie wynika zatem, że analiza proporcjonalności środka polegającego na publikacji powinna koniecznie dotyczyć elementów innych niż uwzględnione do celów analizy dotyczącej proporcjonalności sankcji w postaci wykluczenia. Przeciwnie, do celów analizy proporcjonalności publikacji przepis ten odsyła w szczególności do kryteriów proporcjonalności dotyczących sankcji w postaci wykluczenia. Tak więc sam fakt, że w celu uzasadnienia obu rodzajów środków w istocie powołano się na te same powody, nie stanowi sam w sobie naruszenia zasady proporcjonalności, o ile każdy z tych środków, jak w niniejszej sprawie, został uzasadniony.
- 40 Po czwarte, co się tyczy odpowiedniego charakteru środka polegającego na publikacji dla osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii, należy zauważyć, że art. 105a tego rozporządzenia przewiduje w ust. 1, że aby chronić interesy finansowe Unii, Komisja utworzy system wczesnego wykrywania i wykluczania i będzie go obsługiwać. Celem tego systemu jest w szczególności ułatwienie wykluczenia wykonawcy, który znajduje się w jednej z sytuacji wykluczenia wymienionych w art. 106 ust. 1 owego rozporządzenia.
- 41 O ile prawdą jest, że z brzmienia art. 105a rozporządzenia nr 966/2012 wynika, iż sankcja w postaci wykluczenia ma na celu ochronę interesów finansowych Unii, o tyle przepis ten nie odnosi się do publikacji jako środka realizującego ten sam cel.
- 42 Niemniej jednak należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 31 niniejszego wyroku – te dwa rodzaje środków wzajemnie się uzupełniają. Ponadto i przede wszystkim wzmocnienie odstrasżającego skutku sankcji w postaci wykluczenia i kary finansowej poprzez publikację

informacji dotyczących wykluczenia realizuje ostatecznie również cel ochrony interesów finansowych Unii. Taki środek polegający na publikacji – w zakresie, w jakim zmierza do tego, by podmioty gospodarcze nie naruszały swoich zobowiązań przy wykonywaniu zamówień finansowanych z budżetu Unii – przyczynia się bowiem w sposób oczywisty do realizacji celu ochrony interesów finansowych Unii.

- 43 W związku z tym Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając, że środek polegający na publikacji jest odpowiedni do osiągnięcia celu ochrony interesów finansowych Unii.
- 44 Po piąte, spółka Vialto podnosi, że Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne w odniesieniu do wskazania elementów uzasadniających odrębną sankcję w postaci wykluczenia i środek polegający na publikacji, przyznając w pkt 175 zaskarżonego wyroku, że w spornej decyzji nie dokonano wyodrębnienia, z jednej strony, okoliczności uzasadniających sankcję w postaci wykluczenia i, z drugiej strony, okoliczności uzasadniających środek polegający na publikacji, a następnie uznał, iż niekoniecznie prowadzi to do braku rozróżnienia między dwoma uzasadnieniami dotyczącymi owych środków mogącego naruszać zasadę proporcjonalności.
- 45 W tym względzie należy przypomnieć, że z pkt 39 niniejszego wyroku wynika, iż Sąd mógł zgodnie z prawem orzec w pkt 175 zaskarżonego wyroku, że okoliczność, iż w spornej decyzji nie dokonano wyraźnego wyodrębnienia okoliczności uzasadniających sankcję w postaci wykluczenia i okoliczności uzasadniających środek polegający na publikacji, nie jest sama w sobie wystarczająca, aby uznać, że doszło do braku rozróżnienia między dwoma uzasadnieniami dotyczącymi owych środków mogącego naruszać zasadę proporcjonalności.
- 46 W konsekwencji w zakresie, w jakim zarzut szczegółowy oparty na przeinaczeniu nie może podważyć zasadności zaskarżonego wyroku, należy stwierdzić, że argument ten jest bezskuteczny.
- 47 W świetle powyższego zarzut pierwszy należy częściowo odrzucić jako niedopuszczalny, a częściowo oddalić jako bezskuteczny.

W przedmiocie zarzutu drugiego

Argumentacja stron

- 48 W zarzucie drugim spółka Vialto podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 183–186 zaskarżonego wyroku, uznawszy, iż brak wskazania co do nieistnienia prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej dotyczących owej spółki w publikacji informacji dotyczących wykluczenia na stronie internetowej Komisji był zgodny z wymogami ustanowionymi w art. 106 ust. 16 akapit drugi rozporządzenia nr 966/2012.
- 49 Po pierwsze, brak w tej publikacji wzmianki o nieistnieniu prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego. Chodzi tu bowiem o wymóg jasny i bezwarunkowy, który ma na celu informowanie osób trzecich oraz którego brak poszanowania wprowadza je w błąd. Tak więc Sąd niesłusznie uznał, że naruszenie owego wymogu nie miało niekorzystnego wpływu na sytuację prawną i materialną spółki Vialto.

- 50 Po drugie, spółka Vialto kwestionuje zastosowanie w drodze analogii, w pkt 183 zaskarżonego wyroku, wyroku z dnia 11 września 2014 r., *Gold East Paper i Gold Huasheng Paper/Rada* (T-443/11, EU:T:2014:774, pkt 98), dotyczącego naruszenia zasady dotyczącej zasięgnięcia opinii komitetu.
- 51 Po trzecie, stwierdzenie przez Sąd w pkt 185 zaskarżonego wyroku, że pominięcie, o którym mowa w pkt 49 niniejszego wyroku, zostało naprawione przez Komisję w dniu 24 października 2018 r., nie powinno być decydującym elementem w ocenie dotyczącej istnienia naruszenia rozpatrywanego przepisu. Zgodność z prawem aktu Unii należy zbadać w świetle elementów materialnych i prawnych istniejących w chwili jego przyjęcia.
- 52 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu drugiego jako oczywiście bezzasadnego.

Ocena Trybunału

- 53 Artykuł 106 ust. 16 akapit drugi rozporządzenia nr 966/2012 wymaga zasadniczo, aby publikacja dotycząca sankcji w postaci wykluczenia wskazywała, że w odniesieniu do danego wykonawcy nie wydano prawomocnego wyroku ani ostatecznej decyzji administracyjnej. W tych przypadkach dane te powinny zostać uzupełnione o informacje o ewentualnych środkach zaskarżenia, ich stopniu zaawansowania i wyniku, jak również ewentualną zmienioną decyzję instytucji zamawiającej.
- 54 Spółka Vialto podnosi, że brak tej wzmianki stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, którego skutkiem jest negatywny wpływ na jej sytuację prawną i materialną.
- 55 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału brak poszanowania zasad proceduralnych dotyczących przyjęcia aktu, z którym wiążą się niekorzystne skutki, stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych i zatem, jeżeli sąd Unii stwierdzi, badając dany akt, iż nie został on przyjęty prawidłowo, powinien wyciągnąć konsekwencje z naruszenia istotnego wymogu proceduralnego i stwierdzić nieważność aktu obarczonego taką wadą (wyrok z dnia 20 września 2017 r., *Tilly-Sabco/Komisja*, C-183/16 P, EU:C:2017:704, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 W tym względzie należy stwierdzić, że brak wzmianki w publikacji na stronie internetowej Komisji o tym, że w odniesieniu do spółki Vialto nie wydano prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej, nie ma związku z procedurą przyjęcia przez Komisję decyzji o publikacji informacji dotyczących wykluczenia, lecz stanowi okoliczność faktyczną, która nastąpiła po wydaniu tej decyzji.
- 57 W niniejszej sprawie przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności nie jest sam środek polegający na publikacji, lecz sporna decyzja. Decyzja ta przewiduje wyraźnie w art. 2, że publikacja powinna zawierać wzmiankę o braku istnienia prawomocnego wyroku. Sporna decyzja nie jest zatem niezgodna z prawem i nie ma żadnego błędu w jej wydaniu.
- 58 W konsekwencji Sąd słusznie orzekł w pkt 184 zaskarżonego wyroku, że owego braku wzmianki nie można uznać za negatywnie wpływającego na sytuację prawną i materialną spółki Vialto oraz że nie stanowi on naruszenia istotnego wymogu proceduralnego. Brak tej wzmianki nie może bowiem mieć wpływu na zgodność z prawem decyzji o publikacji informacji dotyczących wykluczenia.

- 59 Co się tyczy późniejszego sprostowania dokonanego przez Komisję dotyczącego owego pominięcia, z zaskarżonego wyroku wynika, że uzasadnienie zawarte w pkt 185 zaskarżonego wyroku, wprowadzone wyrażeniem „ponadto”, ma charakter uzupełniający w stosunku do stwierdzenia zawartego w pkt 184 tego wyroku.
- 60 Należy zatem oddalić zarzut szczegółowy dotyczący istnienia sprostowania po wydaniu spornej decyzji jako bezskuteczny.
- 61 W konsekwencji zarzut drugi należy odrzucić jako częściowo niedopuszczalny oraz oddalić jako częściowo bezskuteczny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego

Argumentacja stron

- 62 W zarzucie trzecim spółka Vialto podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznawszy w pkt 194–196 zaskarżonego wyroku, iż przesłanka dotycząca niezgodności z prawem zachowania zarzucanego Komisji nie została spełniona. Tymczasem naruszenia prawa w zaskarżonym wyroku, przedstawione w zarzutach pierwszym i drugim odwołania, świadczą o istnieniu niezgodności z prawem zachowania Komisji, co powinno pociągnąć za sobą uchylenie pkt 195 i 196 zaskarżonego wyroku oddalających żądania odszkodowawcze.
- 63 Komisja twierdzi, że zarzut trzeci należy oddalić jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 64 Ponieważ w każdym razie zarzut trzeci może zostać uznany za zasadny tylko wtedy, gdy same zarzuty pierwszy i drugi zostały uznane za zasadne, co nie ma miejsca, należy oddalić zarzut trzeci, a tym samym odwołanie w całości.

W przedmiocie kosztów

- 65 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 66 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 67 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie spółki Vialto kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy obciążyć ją, poza jej własnymi kosztami, także kosztami poniesionymi przez Komisję.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Spółka Vialto Consulting Kft. pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.

Podpisy