



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (ôsma komora)

z 22. apríla 2015 *

„Ochrana finančných záujmov Únie — Systém včasného varovania (EWS) umožňujúci identifikovať úroveň rizika súvisiaceho so subjektmi, ktorým sa zadali verejné zákazky — Vyšetrowanie OLAF-u týkajúce sa vykonania verejnej zákazky vo veci projektu inštitucionálnej modernizácie v Sýrii — Rozhodnutia o aktivácii varovaní W1a a W1b — Právny základ — Základné práva — Povinnosť odôvodnenia“

Vo veci T-320/09,

Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion, so sídlom v Aténach (Grécko),
v zastúpení: V. Christianos, advokát,

žalobkyňa,

proti

Európskej komisii, v zastúpení: D. Triantafyllou a F. Dintilhac, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh na zrušenie rozhodnutí Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF), ktorými sa žiadalo o zápis žalobkyne do systému včasného varovania (EWS), ako aj zrušenie rozhodnutí Komisie týkajúcich sa aktivizácie varovania W1a a následne varovania W1b,

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora),

v zložení: sudcovia M. Kānčeva, vykonávajúca funkciu predsedníčky komory, C. Wetter (spravodajca)
a E. Bieliūnas,

tajomník: S. Spyropoulos, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 26. septembra 2014,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: gréčtina.

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 1 Žalobkyňa, Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion, je grécka spoločnosť, ktorá poskytuje služby v oblasti spravovania podnikov. Od roku 2006 je zaangažovaná ako členka troch konzorcií v troch projektoch v Sýrii financovaných Európskou komisiou. Od 16. októbra 2007 bola predmetom vyšetrovania vedeného Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF) vo veci podozrenia z nezrovnalostí v rámci uvedených troch projektov.
- 2 Po verejnom obstarávaní začatom v rámci siedmeho rámcového programu pre výskum a technologický rozvoj Komisia žalobkyňu listom z 18. apríla 2008 vyzvala, aby vstúpila do rokovaní na účely stanovenia konečného znenia dohody o grante týkajúcej sa jej návrhu prevziať na seba rolu koordinátorky konzorcia v súvislosti s projektom „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“. List Komisie uvádza, že prípadný grant zo strany Európskeho spoločenstva nemôže prekročiť sumu 3 300 000 eur a že rokovania treba ukončiť pred 30. júnom 2008.
- 3 Priebeh vyšetrovania uvedeného v bode 1 vyššie viedol OLAF k tomu, aby požiadal o zápis žalobkyne do systému včasného varovania (ďalej len „EWS“) zavedeného rozhodnutím Komisie 2008/969/ES, Euratom o systéme včasného varovania na použitie povolujúcimi úradníkmi Komisie a výkonnými agentúrami (Ú. v. EÚ L 344, s. 125). Dňa 26. februára 2009 požiadal o aktiváciu varovania W1a a 19. mája 2009 o aktiváciu varovania W1b, pričom k registráciám došlo 10. marca a 25. mája 2009 (ďalej spoločne len „napadnuté akty“).
- 4 Dňa 27. februára 2009 Komisia zaslala žalobkyňi dojednanú dohodu o grante (ďalej len „dohoda“), aby ju žalobkyňa a ostatní členovia konzorcia, ktorého bola súčasťou, podpísali. Dňa 11. marca 2009 žalobkyňa podpísanú dohodu vrátila Komisii, aby ju podpísala.
- 5 Komisia e-mailom zo 4. júna 2009 informovala žalobkyňu, že proces podpísania dohody bol prerušený až do splnenia dodatočnej podmienky, konkrétne kým žalobkyňa nezaloží blokovaný bankový účet, prostredníctvom ktorého bude disponovať výlučne s časťou preddavku týkajúcou sa dohody, ktorá jej prislúcha, zatiaľ čo zvyšok preddavku bude priamo vyplatený bankou ostatným členom konzorcia. E-mail uvádzal, že požiadavka tejto novej podmienky vyplynula z dôvodu nečakanej udalosti, a to zápisu žalobkyne do EWS, resp. aktivácie varovania W1a a neskôr aktivácie varovania W1b.
- 6 Keďže žalobkyňa sa so svojou bankou dohodla, že banka sa od prijatia preddavku, ktorý má zaplatiť Komisia, zaväzuje previesť každému členovi konzorcia sumu, ktorá mu prislúcha, Komisia podpísala 3. júla 2009 dohodu.

Konanie a návrhy účastníkov konania

- 7 Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 14. augusta 2009 podala žalobkyňa žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.
- 8 Samostatným podaním podaným do kancelárie Všeobecného súdu 9. novembra 2009 Komisia vzniesla námietku neprípustnosti podľa článku 114 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu.
- 9 Uznesením z 13. apríla 2011, Planet/Komisía (T-320/09, Zb., EU:T:2011:172), Všeobecný súd námietku neprípustnosti zamietol.

- 10 Opatrením na zabezpečenie priebehu konania z 19. apríla 2011 Všeobecný súd vyzval Komisiu, aby sa vyjadrila k právnemu základu jej právomoci prijať predovšetkým opatrenia stanovené rozhodnutím 2008/969. Komisia tejto výzve vyhovelá v stanovenej lehote. Pripomienky žalobkyne boli do kancelárie Všeobecného súdu doručené 28. júna 2011.
- 11 Vyjadrenie k žalobe bolo podané do kancelárie Všeobecného súdu 27. mája 2011.
- 12 Uznesením predsedu šiestej komory Všeobecného súdu z 12. júla 2011 bolo konanie v tejto veci na návrh Komisie prerušené v očakávaní rozhodnutia Súdneho dvora, ktorým sa rozhodne o odvolaní zapísanom pod číslom C-314/11 P, ktoré podala Komisia proti uzneseniu Planet/Komisia, už citovanému v bode 9 vyššie (EU:T:2011:172).
- 13 Rozsudkom z 19. decembra 2012, Komisia/Planet (C-314/11 P, Zb., EU:C:2012:823), bolo odvolanie podané proti uzneseniu Planet/Komisia, už citovanému v bode 9 vyššie (EU:T:2011:172), zamietnuté. V dôsledku toho sa pokračovalo v konaní na Všeobecnom súde.
- 14 Komisia podala 19. februára 2013 návrh na zastavenie konania, pretože príslušné útvary Komisie na návrh OLAF-u odstránili varovanie týkajúce sa žalobkyne, takže žaloba sa stala bezpredmetnou.
- 15 Replika bola do kancelárie Všeobecného súdu doručená 20. februára 2013.
- 16 Uznesením Všeobecného súdu (šiesta komora) z 18. júla 2013 bol návrh na zastavenie konania spojený s vecou samou.
- 17 Listom z 22. júla 2013 sa Komisia vzdala svojho práva predložiť dupliku a namiesto toho predložila oznámenie jedného z jej členov o niektorých predbežných opatreniach uplatňujúcich EWS. Podľa Komisie sa tento dokument týka opatrení, ktoré boli predbežne prijaté na dosiahnutie súladu s rozsudkom Komisia/Planet, už citovaným v bode 13 vyššie (EU:C:2012:823), dovedy, kým „sa definitívne nezmení“ rozhodnutie 2008/969.
- 18 V nadväznosti na čiastočnú obmenu Všeobecného súdu, pri ktorej bol sudca spravodajca pridelený k ôsmej komore, bola táto vec pridelená uvedenej komore.
- 19 Vzhľadom na prekážku na strane predsedu komory určil predseda Všeobecného súdu podľa poradia stanoveného v článku 6 rokovacieho poriadku sudcu na jeho nahradenie a na základe článku 32 ods. 3 rokovacieho poriadku ďalšieho sudcu na doplnenie komory.
- 20 Žalobkyňa podala 29. januára 2014 návrh na prijatie opatrenia na zabezpečenie priebehu konania podľa článku 64 rokovacieho poriadku smerujúci k tomu, aby sa Komisii stanovila lehota na predloženie nového rozhodnutia týkajúceho sa EWS na uverejnenie v *Úradnom vestníku Európskej únie*.
- 21 Na základe správy sudcu spravodajcu Všeobecný súd (ôsma komora) rozhodol o otvorení ústnej časti konania.
- 22 Prednesy žalobkyne a Komisie a ich odpovede na otázky, ktoré im Všeobecný súd položil, boli vypočuté počas pojednávania 26. septembra 2014.
- 23 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:
 - zrušil napadnuté akty,
 - zamietol návrh na zastavenie konania,
 - uložil Komisii povinnosť nahradiť trovy konania.

- 24 Komisia navrhuje, aby Všeobecný súd:
- vyhlásil, že nie je dôvod rozhodnúť o žalobe,
 - zamietol žalobu ako nedôvodnú,
 - uložil žalobkyni povinnosť nahradiť trovy konania.

Právny stav

O návrhu na zastavenie konania

- 25 Komisia tvrdí, že v dôsledku rozsudku Súdneho dvora Komisia/Planet, už citovaného v bode 13 vyššie (EU:C:2012:823), príslušné útvary Komisie na žiadosť OLAF-u odstránili varovania týkajúce sa žalobkyne. So zreteľom na skutočnosť, že žalobkyňa už nie je predmetom varovania voči užívateľom EWS, a teda že napadnuté varovania už neexistujú, sa Komisia domnieva, že sa žaloba stala bezpredmetnou.
- 26 Žalobkyňa odmieta bezpredmetnosť žaloby. V tejto súvislosti po prvé tvrdí, že otázka právneho základu právomoci Komisie prijať opatrenia stanovené rozhodnutím 2008/969 je dosiaľ predmetom sporu a ostáva nezodpovedaná, pretože rozsudok Komisia/Planet, už citovaný v bode 13 vyššie (EU:C:2012:823), sa k nej nevyjadril. Žalobkyňa po druhé uvádza, že hoci Komisia odstránila zápis z EWS (výmaz s účinkami *ex nunc*), pretrváva záujem žalobkyne na konaní a na konštatovaní, že z dôvodu neexistencie právneho základu, a teda nedostatku právomoci Komisie, je zápis neplatný od počiatku (*ex tunc*), t. j. odo dňa varovania. Nemožno totiž vylúčiť, že by Komisia po rozhodnutí nevydať rozhodnutie vo veci samej mohla „zmeniť názor“ a pristúpiť k novému zápisu na základe tých istých dôvodov.
- 27 Je potrebné pripomenúť, že žalobcov záujem na konaní týkajúci sa predmetu žaloby musí existovať v štádiu podania žaloby, inak by bola žaloba neprípustná. Tento predmet sporu musí, rovnako ako záujem na konaní, pretrvávať až do vyhlásenia rozhodnutia súdu, inak by muselo byť konanie zastavené, čo predpokladá, že výsledok konania môže priniesť prospech účastníkovi konania, ktorý žalobu podal. Ak však žalobcov záujem na konaní v priebehu konania zanikne, rozhodnutie Všeobecného súdu vo veci samej nemôže žalobcovi priniesť nijaký prospech (rozsudky zo 7. júna 2007, Wunenburger/Komisia, C-362/05 P, Zb., EU:C:2007:322, body 42 a 43, a z 10. apríla 2013, GRP Security/Dvor audítorov, T-87/11, EU:T:2013:161, bod 45).
- 28 Z judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že žalobkyňa môže mať naďalej záujem na zrušení aktu inštitúcie Európskej únie, aby sa v budúcnosti zabránilo zopakovaniu protiprávnosti, ktorou je tento akt údajne postihnutý (pozri rozsudok Wunenburger/Komisia, už citovaný v bode 27 vyššie, EU:C:2007:322, bod 50 a citovanú judikatúru). Rovnako si žalobca môže zachovať záujem na zrušení aktu, ktorý sa ho priamo týka, aby dosiahol konštatovanie súdu Únie o protiprávnosti, ktorá mu bola spôsobená, pričom takéto konštatovanie môže slúžiť ako základ prípadnej žaloby o náhradu škody podanej s cieľom získať primeranú náhradu ujmy spôsobenej napadnutým aktom (pozri rozsudok GRP Security/Dvor audítorov, už citovaný v bode 27 vyššie, EU:T:2013:161, bod 47 a citovanú judikatúru).
- 29 Vzhľadom na túto judikatúru treba preskúmať, či by žalobkyňa mohla mať z konania pred Všeobecným súdom konkrétny prospech.
- 30 Je potrebné uviesť, že zrušenie aktu inštitúcie Únie nie je uznaním jeho nezákonnosti a že vyvoláva účinky *ex nunc*, a to na rozdiel od zrušujúceho rozsudku, na základe ktorého je akt zrušený a retroaktívne odstránený z právneho poriadku a prihliada sa naň, ako keby nikdy neexistoval (pozri

v tomto zmysle rozsudok zo 6. júna 2013, Ayadi/Komisia, C-183/12 P, EU:C:2013:369, bod 66). Pokiaľ teda Komisia nemá právomoc alebo pokiaľ treba žalobe vyhovieť z iných dôvodov, zápis žalobkyne v prejednávanej veci bude neplatný od počiatku.

- 31 V prejednávanej veci treba zabrániť tomu, aby akty prijaté inštitúciami, ktoré majú obmedzené časové účinky a ich platnosť uplynie po podaní žaloby o neplatnosť, ale predtým, ako Všeobecný súd môže vyhlásiť relevantný rozsudok, unikli akémukoľvek súdnemu preskúmaniu, pretože takáto situácia nie je zlučiteľná so zmyslom článku 263 ZFEÚ (rozsudok z 18. marca 2009, Shanghai Excell M&E Enterprise a Shanghai Adeptech Precision/Rada, T-299/05, Zb., EU:T:2009:72, body 56 a 57).
- 32 Hoci bol zápis žalobkyne z EWS odstránený (výmaz s účinkami *ex nunc*), z vyššie uvedenej judikatúry vyplýva, že záujem na konaní existuje, najmä z dôvodu, že zápis mohol poškodiť jej dobré meno a iba zrušenie to môže napraviť a môže slúžiť ako základ prípadnej žaloby o náhradu škody. Z týchto dôvodov treba návrh na zastavenie konania zamietnuť.

O právomoci Komisie prijať predmetné opatrenia

- 33 Žalobkyňa na podporu svojej žaloby uvádza dva žalobné dôvody, pričom prvý je v podstate založený na porušení podstatných formálnych náležitostí rozhodnutia 2008/969 a druhý na porušení všeobecných zásad a základných práv práva Únie, najmä zásady riadnej správy vecí verejných, práva byť vypočutý, práva na obranu a povinnosti odôvodnenia.
- 34 Všeobecný súd v uznesení Planet/Komisia, už citovanom v bode 9 vyššie (EU:T:2011:172), konštatoval, že rozhodnutie 2008/969, na ktorom sú založené sporné akty, neodkazuje na nijaké ustanovenie primárneho alebo sekundárneho práva, ktoré by Komisii explicitne udeľovalo právomoc vytvoriť, zaviesť a spravovať databázu týkajúcu sa právnických alebo fyzických osôb podozrivých z toho, že predstavujú riziko pre finančné záujmy Únie.
- 35 Okrem toho podľa ustálenej judikatúry predstavuje nedostatok právomoci inštitúcie, ktorá prijala napadnutý akt, dôvod na jeho zrušenie vychádzajúci z verejného poriadku a ktorý musí súd Únie uplatniť *ex officio* aj bez návrhu niektorého z účastníkov konania (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 17. decembra 1959, Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Vysoký úrad, 14/59, Zb., EU:C:1959:31, s. 473; z 10. mája 1960, Nemecko/Vysoký úrad, 19/58, Zb., EU:C:1960:19, s. 488, a z 13. júla 2000, Salzgitter/Komisia, C-210/98 P, Zb., EU:C:2000:397, bod 56). Pokiaľ ide o otázku nedostatku právomoci inštitúcie, ktorá prijala akt, na základe ktorého bol prijatý napadnutý akt, treba uviesť, že súd Únie nie je povinný nastoliť túto otázkou *ex officio*, môže sa však stať, že k tomu dôjde. Môže to tak byť v prípade informácií obsiahnutých v spise alebo v prípade zjavného pochybenia, inými slovami pochybenia, ktoré môže súd Únie jednoducho odhaliť a identifikovať ho (pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Common Market Fertilizers/Komisia, C-443/05 P, Zb., EU:C:2007:127, bod 104).
- 36 V tejto veci vzhľadom na priebeh konania a informácie obsiahnuté v spise a so zreteľom na konštatovanie v bode 40 uznesenia Planet/Komisia, už citovaného v bode 9 vyššie (EU:T:2011:172), vzniká otázka týkajúca sa existencie právneho základu právomoci Komisie prijať opatrenia stanovené v rozhodnutí 2008/969.
- 37 Pred preskúmaním oboch žalobných dôvodov treba teda preskúmať právomoc Komisie prijať rozhodnutie 2008/969, čiže aj prijať napadnuté akty.
- 38 Komisia v tejto súvislosti s odkazom na článok 27 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev v znení zmien a doplnení (Ú. v. ES L 248, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74, ďalej len „rozpočtové pravidlá“), tvrdí, že uvedené rozhodnutie bolo prijaté v rámci zásady riadneho finančného

hospodárenia a na účely tejto zásady. Komisia tvrdí, že ako jediná inštitúcia a prvotný schvaľovací orgán môže v súlade s článkom 51 a článkom 59 ods. 2 rozpočtových pravidiel udeliť svojim útvarom a v ich rámci poverenie na účely plnenia rozpočtu pre poverené alebo ďalej poverené schvaľujúce osoby za podmienok upravených v uplatniteľných interných predpisoch. Uvádza tiež, že samotné toto rozhodnutie je založené na primárnej výsade autonómny spôsobom upravovať internú organizáciu svojich útvarov, ktorú má každá inštitúcia.

- 39 Žalobkyňa odmieta tvrdenia Komisie. Komisia podľa nej nemá na základe primárneho ani sekundárneho práva právomoc vytvoriť, zaviesť ani spravovať databázu týkajúcu sa právnických alebo fyzických osôb podozrivých z toho, že predstavujú riziko pre finančné záujmy Únie. Zásada riadneho finančného hospodárenia podľa článku 27 rozpočtových pravidiel je cieľom a nemôže predstavovať právny základ uskutočnených zápisov do EWS.
- 40 Treba konštatovať, že rozpočtová zodpovednosť Komisie je založená na článku 274 ES. Podľa tohto článku Komisia plní rozpočet v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 279 ES na vlastnú zodpovednosť a v medziach určených prostriedkov, a to podľa zásad riadneho finančného hospodárenia.
- 41 Rozpočtové pravidlá spresňujú zásady a základné pravidlá upravujúce rozpočet Únie, predovšetkým zásadu riadneho finančného hospodárenia. Stanovujú aj pravidlá týkajúce sa verejného obstarávania, vrátane dôvodov vylúčenia záujemcu alebo uchádzača a vytvorenia centrálnej databázy s údajmi o uvedených osobách.
- 42 Článok 93 ods. 1 rozpočtových pravidiel sa predovšetkým týka vylúčenia z účasti na verejnej súťaži v rámci verejného obstarávania v prípade konkurzu, likvidácie, odsúdenia za trestný čin týkajúci sa profesionálneho správania rozsudkom, ktorý má povahu *res iudicata*, alebo za podvod či korupciu a v prípade neplnenia si záväzkov týkajúcich sa platenia príspevkov sociálneho poistenia alebo platenia daní. Článok 94 uvedeného nariadenia sa týka nemožnosti uzavrieť zmluvu v prípade konfliktu záujmov, nesprávnych informácií v rámci účasti na verejnej súťaži a v prípadoch vylúčenia uvedených v článku 93 ods. 1 rozpočtových pravidiel. Článok 96 rozpočtových pravidiel obsahuje administratívne alebo finančné pokuty, ktoré môže verejný obstarávateľ uložiť záujemcom alebo uchádzačom v prípade nesprávnych informácií uvedených v článku 94 týchto pravidiel, ako aj dodávateľom, o ktorých sa vyhlásilo, že vážnym spôsobom nespĺnili svoje záväzky podľa zmlúv financovaných z rozpočtu.
- 43 Článok 95 ods. 1 rozpočtových pravidiel znie:
- „1. V súlade s predpismi Spoločenstva o ochrane osobných údajov Komisia vytvorí a prevádzkuje centrálnu databázu. Táto databáza obsahuje podrobné údaje o záujemcoch a uchádzačoch, ktorí sa nachádzajú v jednej zo situácií uvedených v článkoch 93, 94, článku 96 ods. 1 písm. b) a v článku 96 ods. 2 písm. a). Táto databáza je spoločná pre všetky inštitúcie, výkonné agentúry a subjekty uvedené v článku 185.“
- 44 Centrálna databáza obsahujúca vylúčené subjekty, ktorých sa týka článok 95 rozpočtových pravidiel, bola zavedená nariadením Komisie (ES, Euratom) č. 1302/2008 zo 17. decembra 2008 o centrálnej databáze vylúčených subjektov (Ú. v. EÚ L 344, s. 12). Databázu spravuje účtovník Komisie alebo jeho podriadení zamestnanci (článok 4 nariadenia č. 1302/2008). Toto nariadenie tiež stanovuje osobu, spôsob a podmienky, ktoré povoľujú prístup do databázy vylúčených subjektov (článok 5 nariadenia č. 1302/2008).
- 45 S cieľom bojovať proti podvodom a všetkým ostatným protiprávnym činnostiam, ktoré ovplyvňujú finančné záujmy Únie, Komisia tiež 16. decembra 2008 prijala rozhodnutie 2008/969 o EWS. Toto rozhodnutie nahrádza rozhodnutie Komisie C(2004) 193/3 o EWS.

- 46 Podľa odôvodnenia 4 rozhodnutia 2008/969 „účelom systému včasného varovania je zabezpečiť v rámci Komisie a jej výkonných agentúr šírenie dôverných informácií o tretích stranách, ktoré by mohli predstavovať hrozbu pre finančné záujmy a dobré meno Spoločenstiev alebo pre akékoľvek iné finančné prostriedky spravované Spoločenstvami“.
- 47 V súlade s odôvodneniami 5 až 7 uvedeného rozhodnutia 2008/969 je OLAF, ktorý má prístup k EWS v rámci výkonu svojej právomoci týkajúcej sa vedenia vyšetrovania a zhromažďovania informácií s cieľom predchádzať podvodom, spolu so zodpovednými povolujuúcimi úradníkmi a útvarmi pre vnútorný audit, zodpovedný za podanie žiadosti o vloženie, úpravu alebo zrušenie varovaní EWS, ktorého správu zabezpečuje účtovník Komisie alebo jeho podriadení.
- 48 V tejto súvislosti článok 4 ods. 1 druhý pododsek rozhodnutia 2008/969 stanovuje, že „účtovník [Komisie alebo jeho podriadení] vklad[ajú], upravuj[ú] a zrušuj[ú] varovania v systéme EWS podľa žiadostí zodpovedného povolujuúceho úradníka, OLAF-u a Útvary pre vnútorný audit...“
- 49 V zmysle článku 5 ods. 1 prvého pododseku tohto rozhodnutia „všetky žiadosti o registráciu varovaní, ich úpravu alebo zrušenie sa adresujú účtovníkovi“.
- 50 V súlade s článkom 6 ods. 2 tretím pododsekom uvedeného rozhodnutia „v prípade postupov verejného obstarávania alebo udeľovania grantov zodpovedný povolujuúci úradník alebo jeho podriaden[í] overujú, či sa v systéme EWS nachádza varovanie, najneskôr pred rozhodnutím o zadaní zákazky alebo o udelení grantu“.
- 51 Z článku 9 rozhodnutia 2008/969 vyplýva, že EWS je založený na varovaniach, na základe ktorých možno zistiť úroveň rizika spojeného so subjektom prostredníctvom kategórií od W1, ktorá zodpovedá najmenšiemu stupňu rizika, po W5, ktorá zodpovedá najvyššiemu stupňu rizika.
- 52 Články 10 až 14 rozhodnutia 2008/969 vymedzujú varovania. Varovanie W1a znamená, že v počiatočnej fáze priebehu vyšetrovania OLAF-u existujú dostatočné dôvody domnievať sa, že do EWS budú pravdepodobne vložené zistenia o závažných administratívnych pochybeniach alebo podvodoch. Rovnako varovanie W1b znamená, že priebeh vyšetrovania OLAF-u a Útvary pre vnútorný audit poskytuje dostatočné dôvody domnievať sa, že do EWS budú pravdepodobne vložené konečné zistenia o závažných administratívnych pochybeniach alebo podvodoch. Varovanie W2 značí, že sa zistili závažné správne pochybenia alebo podvod. Varovanie W3 znamená, že účtovníkovi bolo oznámené prikázanie pohľadávky za určitých podmienok alebo že prebieha justičné konanie za závažné administratívne pochybenia alebo podvody. Varovanie W4 značí, že Komisia vydala príkazy na vymáhanie pohľadávok prevyšujúcich určitú sumu, ktorej splatenie značne mešká. Napokon varovania W5 sa vkladajú v súvislosti s osobami, na ktoré sa vzťahuje vylúčenie buď na základe varovaní o vylúčení uvedených v článku 10 ods. 1 až 3 nariadenia č. 1302/2008 (varovanie W5a), alebo z dôvodu, že tieto osoby sú dotknuté finančnými obmedzeniami súvisiacimi so spoločnou zahraničnou bezpečnostnou politikou (SZBP) (varovanie W5b) (článok 14 ods. 1 a 2 rozhodnutia 2008/969).
- 53 Články 10 až 14 rozhodnutia 2008/969 vymedzujú aj dobu, počas ktorej ostáva varovanie aktívne a ktorej dĺžka sa mení v závislosti od predmetného varovania.
- 54 Účinky zápisu do EWS sa líšia podľa úrovne varovania. Tieto účinky uvedené v článkoch 16 až 22 rozhodnutia 2008/969 siahajú od varovania W1, ktoré sa registruje len pre informáciu a nemôže mať žiadne iné dôsledky okrem opatrení na sprísnenie monitorovania, po varovanie W5, ktoré vedie k vylúčeniu z postupov zadávania zákaziek alebo udeľovania grantov, pokiaľ ide o postupy zadávania zákaziek alebo udeľovania grantov, alebo napríklad k pozastaveniu platieb, vykonávania zákazky alebo grantu, pokiaľ ide o existujúce zákazky alebo granty, ako aj k priamemu či nepriamemu blokovaniu finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov v rámci SZBP. Pokiaľ ide o varovania W2, W3b a W4, okrem sprísnenia monitorovania môžu mať za následok, že zodpovedný povolujuúci úradník zadá zákazku alebo udelí grant inému uchádzačovi alebo uzavrie postup zadávania zákazky bez jej

zadania. V prípade prebiehajúcej zákazky môže povoľujúci úradník pozastaviť lehotu na platby, pozastaviť vykonávanie zákazky alebo vypovedať zákazku, ak zmluva obsahuje ustanovenie na tento účel.

- 55 Podľa článku 14 ods. 3 rozhodnutia 2008/969 existuje povinnosť informovať tretie osoby o zápise do EWS, pričom sa im poskytne príležitosť písomne sa vyjadriť. Táto povinnosť sa obmedzuje na varovanie W5a, teda na situácie, pri ktorých zodpovedný povoľujúci úradník zamýšľa vylúčiť tretiu stranu podľa článku 93 ods. 1 písm. a) až e) rozpočtových pravidiel.
- 56 Článok 27 rozhodnutia 2008/969 stanovuje, že toto rozhodnutie sa uverejní na informačné účely v *Úradnom vestníku Európskej únie* a pripája sa k vnútorným pravidlám plnenia všeobecného rozpočtu Únie.
- 57 V prejednávanej veci treba na úvod pripomenúť, že podľa článku 5 ES v súlade so zásadou prenesenia právomocí koná každá inštitúcia v medziach prenesených právomocí, ktoré sú jej priznané Zmluvou. Dodržiavanie zásady právnej istoty totiž vyžaduje, aby záväzná povaha akéhokoľvek aktu, ktorý smeruje k vytvoreniu právnych účinkov, bola odvodená od ustanovenia práva Únie, ktoré je výslovne uvedené ako právny základ (rozsudky zo 16. júna 1993, Francúzsko/Komisia, C-325/91, Zb., EU:C:1993:245, bod 26, a zo 17. septembra 2007, Francúzsko/Komisia, T-240/04, Zb., EU:T:2007:290, bod 31).
- 58 Je potrebné konštatovať, že z ustanovení článku 274 ES ani z ustanovení rozpočtových pravidiel nevyplýva, že Komisia má výlučnú právomoc prijať také rozhodnutie, ako je rozhodnutie 2008/969.
- 59 Je pravda, že podľa článku 274 ES Komisia plní rozpočet v súlade s ustanoveniami nariadení vydaných podľa článku 279 ES. Ten stanovuje použitie riadneho legislatívneho postupu. Rozpočtové pravidlá, ktorých právny základ je článok 279 ES, však nepredstavujú systém ako EWS. Tieto pravidlá len stanovujú, ako už bolo uvedené v bode 43 vyššie, len zriadenie centrálnej databázy týkajúcej sa povinných vylúčení.
- 60 V tejto súvislosti treba uviesť, že existenciu implicitnej právomoci nemožno z práva Únie odvodiť. Z judikatúry totiž vyplýva, že existencia implicitnej právomoci, ktorá predstavuje výnimku zo zásady prenesenia právomocí stanoveného článkom 5 ES, sa musí posudzovať doslovne. Takéto právomoci sú uznané judikatúrou len výnimočne, a aby boli uznané, musia byť nevyhnutné na zaistenie potrebného účinku ustanovení Zmluvy alebo dotknutého základného nariadenia (pozri rozsudok zo 17. novembra 2009, MTZ Polyfilms/Rada, T-143/06, Zb., EU:T:2009:441, bod 47 a citovanú judikatúru).
- 61 V prejednávanej veci treba konštatovať, že bez ohľadu na skutočnosť, že systém varovania môže byť užitočným nástrojom pri plnení úloh Komisie ako strážkyne a vykonávateľky rozpočtu Únie, Komisia netvrdila a ani nepreukázala, že by EWS spĺňal podmienku existencie implicitnej právomoci uvedenú v predchádzajúcom bode.
- 62 Komisia sa totiž obmedzila na tvrdenie, že ide o interné organizačné opatrenie, čo je výsada, ktorú má každá inštitúcia Únie. Treba však poznamenať, že hoci Komisia je oprávnená v súlade s článkom 51 a článkom 59 ods. 2 rozpočtových pravidiel, na ktoré sa Komisia odvoláva, organizovať svoje interné fungovanie čo najúčinnejšie, nemení to nič na tom, že jej autoregulačná právomoc je obmedzená na právomoci, ktoré jej boli zverené.
- 63 Navyše treba v tejto súvislosti poznamenať, že interné opatrenia v zásade vyvolávajú účinky iba vnútri administratívy a nezakladajú žiadne práva alebo povinnosti tretích osôb (pozri rozsudok Francúzsko/Komisia, už citovaný v bode 57 vyššie, EU:T:2007:290, bod 43 a citovanú judikatúru, a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tesouro vo veci Francúzsko/Komisia, C-366/88, EU:C:1990:304, bod 22). V prejednávanej veci je jednoznačné, že rozhodnutie 2008/969 má vyvolávať

právne účinky navonok. Skutočnosť, že dotknutí zamestnanci musia nahliadnuť do EWS a vyvodíť určité dôsledky zo zápisov, ktoré sú v ňom obsiahnuté, ako aj uverejnenie rozhodnutia 2008/969 v *Úradnom vestníku Európskej únie*, sú v tejto súvislosti dôležitými ukazovateľmi.

- 64 Okrem toho keď normotvorca Únie vytvoril právny základ varovaní o vylúčení, nepovažoval za potrebné urobiť to isté pre ostatné varovania uvedené v rozhodnutí 2008/969. Navyše na rozdiel od varovania W5, ktoré je založené na objektívnych a do určitej miery aj preukázaných skutočnostiach, je zápis varovania W1a alebo W1b dôsledkom vyšetrovania OLAF-u napriek tomu, že konštatovania podvodov alebo administratívnych pochybení ešte neboli preukázané. Napokon je nepopierateľné, že môžu nastať záväzné dôsledky, ako bolo preukázané v tejto veci.
- 65 Nemožno ani akceptovať zásadu *potest maius potest et minus* bez porušenia základných práv, medzi ktorými je aj prezumpcia neviny.
- 66 Cieľom prezumpcie neviny zakotvenej v článku 48 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ktorý zodpovedá článku 6 ods. 2 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísanému 4. novembra 1950 v Ríme), je zabezpečiť, aby sa každá obvinená osoba považovala za nevinnú, kým jej vinu nepreukáže súd.
- 67 Na rozdiel od varovaní týkajúcich sa vylúčenia (pozri body 43 a 64 vyššie) je nesporné, že varovania W1a a W1b sa vzťahujú na situáciu, v ktorej vyšetrovanie ešte prebieha a v ktorej súd ešte nepreukázal takúto vinu. Pokiaľ teda Komisia považuje za potrebné vopred prijať preventívne opatrenia, potrebuje o to viac právny základ pre vytvorenie takého systému varovaní a pre prijímanie súvisiacich opatrení, pričom tento systém musí rešpektovať právo na obranu, zásadu proporcionality, ako aj zásadu právnej istoty, pričom táto zásada vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, najmä keď môžu mať nepriaznivé dôsledky pre jednotlivcov a podniky.
- 68 Treba teda konštatovať, že existuje právny základ varovaní o vylúčení stanovených v článku 93, konkrétne varovanie W5a a článku 94, konkrétne varovanie W1d, rozpočtových pravidiel, pričom tento právny základ sa nachádza v článku 95 rozpočtových pravidiel. Tiež možno právny základ varovania W5b nájsť v nariadení alebo v aplikačnom akte prijatom v rámci SZBP. Nemožno však žiadny právny základ objaviť pre varovania W1a a W1b a ani pre ostatné varovania, t. j. W1c a W2 až W4 a ich dôsledky. Rozhodnutie 2008/969 neodkazuje na žiadne ustanovenie primárneho alebo sekundárneho práva, ktoré by Komisii výslovne udeľovalo právomoc vytvoriť, zaviesť a spravovať databázu, pokiaľ ide o fyzické alebo právnické osoby v podozrení, že môžu predstavovať riziko pre finančné záujmy Únie. Skutočnosť, že rozhodnutie 2008/969 všeobecným spôsobom odkazuje na rozpočtové pravidlá bez uvedenia konkrétneho článku, v tejto súvislosti nestačí.
- 69 Na konštatovaní v bode 68 vyššie nič nemení skutočnosť, že Komisia prostredníctvom predbežných opatrení upravila svoj postup v praxi dovedy, kým formálne „zmení“ rozhodnutie 2008/969 (pozri bod 17 vyššie), aby lepšie rešpektovala požiadavky vyplývajúce zo základných práv, a to tak, že subjekty, ktoré sú predmetom žiadosti o varovanie W1 až W4 majú odteraz možnosť vyjadriť svoj názor, t. j. predložiť svoje pripomienky pred zápisom varovania.
- 70 Vzhľadom na neexistenciu osobitného ustanovenia oprávňujúceho Komisiu prijať také rozhodnutie mala Komisia, pokiaľ považovala prijatie takého aktu za nevyhnutné či užitočné, postupovať podľa článku 279 ES, t. j. mala predložiť návrh Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie na účely vytvorenia potrebného právneho základu. Komisia okrem toho na pojednávaní uviedla, že nedávno predložila normotvorcovi Únie návrh na zmenu rozpočtových pravidiel v tomto zmysle.
- 71 V dôsledku toho treba konštatovať, že bez právneho základu, ktorý by Komisiu oprávňoval prijať rozhodnutie 2008/969, nemajú ani napadnuté akty prijaté na základe tohto rozhodnutia právny základ, takže ich treba zrušiť.

O druhom žalobnom dôvode

- 72 Všeobecný súd sa v každom prípade domnieva, že napadnuté akty treba na základe druhého žalobného dôvodu zrušiť, aj keby Komisia mala právomoc prijať rozhodnutie 2008/969.
- 73 Žalobkyňa v rámci tohto žalobného dôvodu tvrdí, že boli porušené základné práva, ako zásada riadnej správy vecí verejných, právo „byť vopred vypočutý“, právo na obranu a prezumpcia nevinoty. Tvrdí tiež, že bola porušená povinnosť odôvodnenia.
- 74 Žalobkyňa konkrétne kritizuje neexistenciu možnosti predložiť svoje pripomienky k záväzným opatreniam spôsobujúcim ujmu z dôvodu, že Komisia ju platne a včas neinformovala v rozpore s článkom 8 rozhodnutia 2008/969, čím porušila právo byť vopred vypočutý a prezumpciu nevinoty.
- 75 Komisia odmieta údajné porušenie základných práv. Okrem toho sa domnieva, že žalobkyňa dobre pozná dôvody, pre ktoré bola zapísaná do EWS, a zo všetkých skutkových okolností a dokumentov, ktoré jej boli oznámené, mohla odvodiť dôvody, pre ktoré ju Komisia označila za subjekt vyžadujúci určitú opatrnosť.
- 76 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry predstavuje dodržiavanie práva na obranu v každom konaní, ktoré sa začalo proti osobe a môže vyústiť do aktu spôsobujúceho jej ujmu, základnú zásadu práva Spoločenstva a musí byť zaručené aj v prípade neexistencie akejkoľvek právnej úpravy týkajúcej sa dotknutého konania (pozri rozsudky z 13. februára 1979, Hoffmann-La Roche/Komisia, 85/76, Zb., EU:C:1979:36, body 9 a 11, a z 1. októbra 2009, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada, C-141/08 P, Zb., EU:C:2009:598, bod 83 a citovanú judikatúru).
- 77 Treba tiež pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry povinnosť odôvodnenia aktu spôsobujúceho ujmu vyplýva zo zásady dodržiavania práva na obranu a cieľom je jednak poskytnúť dotknutej osobe dostatočné informácie na to, aby zistila, či je akt dôvodný, prípadne či má vadu, ktorá by umožnila napadnúť jeho platnosť na súde Únie, a jednak umožniť tomuto súdu vykonať preskúmanie zákonnosti tohto aktu (rozsudky z 2. októbra 2003, Corus UK/Komisia, C-199/99 P, Zb., EU:C:2003:531, bod 145; z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, Zb., EU:C:2005:408, bod 462, a z 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisia, C-521/09 P, Zb., EU:C:2011:620, bod 148).
- 78 Odôvodnenie vyžadované článkom 253 ES sa však musí prispôbiť povahe sporného aktu a kontextu, v ktorom bol prijatý. Požiadavka odôvodnenia sa musí hodnotiť vzhľadom na okolnosti daného prípadu, najmä na obsah aktu, charakter uvádzaných dôvodov a záujem, ktorý môžu mať na získaní takýchto vysvetlení osoby, ktorým je akt určený, alebo ďalšie osoby priamo a osobne dotknuté takýmto aktom. Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie špecifikovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, keďže otázka, či odôvodnenie je dostatočné, sa musí posudzovať nielen s ohľadom na jeho znenie, ale aj s ohľadom na jeho kontext a na všetky právne predpisy, ktoré upravujú dotknutú oblasť (rozsudky z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval Brink's France, C-367/95 P, Zb., EU:C:1998:154, bod 63; Elf Aquitaine/Komisia, už citovaný v bode 77 vyššie, EU:C:2011:620, bod 150, a z 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Rada a Holandsko/Al-Aqsa, C-539/10 P a C-550/10 P, Zb., EU:C:2012:711, body 139 a 140).
- 79 V prejednávanej veci treba konštatovať, že napadnuté akty neboli oznámené žalobkyňi. Žalobkyňa sa v tejto veci teda nemohla v tejto súvislosti vyjadriť a nevedela ani o dôvodoch odôvodňujúcich jej zápis do EWS.
- 80 Článok 8 ods. 1 rozhodnutia 2008/969 stanovuje, že tretie osoby, ako sú záujemcovia, uchádzači, zmluvné strany, dodávatelia, poskytovatelia služieb a ich príslušní subdodávatelia, sú vo výzve na predloženie ponúk a vo výzve na predloženie návrhov a v prípade, ak nie je vyhlásená výzva, pred zadaním zákazky alebo pred udelením grantu informované, že údaje o nich sa môžu vložiť do systému EWS, a tiež stanovuje, že pokiaľ sú tieto osoby právne subjekty, informované budú aj osoby, ktoré majú

právomoc zastupovať tieto právne subjekty, rozhodovať o nich alebo ich kontrolovať. Toto oznámenie zo strany príslušnej poverenej schvaľujúcej osoby, že údaje môžu byť zapísané do EWS, sa však týka iba možného postupu a nepredstavuje povinnosť informovať dotknuté tretie osoby v okamihu, keď skutočne dôjde k zápisu do EWS.

- 81 Článok 8 ods. 2 rozhodnutia 2008/969 stanovuje, že útvár, ktorý požiadal o registráciu varovania, informuje príslušnú dotknutú fyzickú alebo právnickú osobu o žiadosti o aktiváciu, aktualizáciu alebo zrušenie každého varovania o vylúčení W5a, ktoré sa jej priamo týka, a uvedie dôvody. Táto povinnosť informovať dotknutú osobu je spätá s jej právom vyjadriť sa k stanovisku o vylúčení, ktoré vyplýva z článku 14 ods. 3 uvedeného rozhodnutia.
- 82 Treba totiž poznamenať, že článok 8 ods. 2 a článok 14 ods. 3 rozhodnutia 2008/969 sú jediné ustanovenia, ktoré upravujú právo byť informovaný o zápise do EWS. Takéto právo byť vopred informovaný a predložiť svoje pripomienky nie je stanovené pre ostatné varovania.
- 83 V súlade s judikatúrou pripomenutou v bode 76 vyššie však musí byť právo na obranu zabezpečené za každých okolností aj pri neexistencii akejkoľvek právnej úpravy týkajúcej sa predmetného konania. To isté platí aj v súvislosti s povinnosťou odôvodnenia.
- 84 V tejto súvislosti treba uviesť, že samotná skutočnosť, že OLAF listom zo 6. februára 2009 informoval žalobkyňu o začatí vyšetrení a o dôvodoch, ktoré k nemu viedli, nepostačuje a neznamená, že žalobkyňa nemala byť informovaná o napadnutých aktoch v rámci uplatnenia rozhodnutia 2008/969.
- 85 Vyšetrovanie síce môže byť podľa rozhodnutia 2008/969 dôvodom žiadosti OLAF-u o zápis osoby do EWS. Z článku 10 tohto rozhodnutia však vyplýva, že OLAF požiada o takú aktiváciu varovania W1a, keď priebeh jeho vyšetrenia v počiatočnej fáze poskytuje dostatočné dôvody domnievať sa, že sa zistia závažné administratívne pochybenia alebo podvody umožňujúce vloženie do EWS. V prejednávanej veci je nesporné, že žalobkyňa bola až 6. februára 2009 informovaná o skutočnosti, že je predmetom vyšetrenia a že v rámci tohto vyšetrenia je plánovaná kontrola na mieste v období od 22. do 26. februára 2009. Komisia sa preto nemôže opierať o túto jediná informáciu poskytnutú žalobkyňi OLAF-om a v podstate tvrdiť, že žalobkyňa mohla z dotknutých okolností a dokumentov „odvodiť“ dôvody, pre ktoré bola predmetom opatrení na sprísnenie monitorovania. Zo spisu na Všeobecnom súde navyše ani nevyplýva, že OLAF žalobkyňu informoval o tom, že dôsledkom uvedeného vyšetrenia môže byť aj žiadosť o jej zápis do EWS.
- 86 Treba tiež konštatovať, že žalobkyňa nebola informovaná ani pred, ani po jej zápise do EWS. Hoci sledovaný cieľ spočíva v ochrane rozpočtu Únie prostredníctvom preventívnych opatrení, neodôvodňuje to takéto neposkytnutie informácií. Žalobkyňa sa o svojom zápise do EWS dozvedela iba náhodou, keď Komisia prerušila postup uzatvárania zmlúv a požadovala dodatočnú záruku týkajúcu sa projektu „Advancing knowledge – intensive entrepreneurship and innovation for growth and social well-being in Europe“.
- 87 Aj za predpokladu, že by EWS bol vytvorený ako interný nástroj, nemení to nič na tom, že zápis do EWS má právne účinky pre zapísanú dotknutú osobu, čo znamená, že treba dodržiavať právo na obranu, vrátane povinnosti odôvodnenia.
- 88 V dôsledku toho treba vyhovieť žalobnému dôvodu založenému na nedostatku odôvodnenia a porušení práv na obranu a na tomto základe treba zrušiť aj napadnuté akty bez toho, aby bolo potrebné odpovedať na prvý žalobný dôvod a rozhodnúť o návrhu na prijatie opatrenia na zabezpečenie priebehu konania uvedeného v bode 20 vyššie.

O trovách

- 89 Podľa článku 87 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia nemala úspech vo veci, je opodstatnené uložiť jej povinnosť, aby okrem znášania vlastných trov konania nahradila trovy konania žalobkyne.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (ôsma komora)

rozhodol a vyhlásil:

- 1. Rozhodnutia Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF), ktorými sa žiadalo o zápis spoločnosti Planet AE Anonymi Etaireia Parochis Symvouleftikon Ypiresion do systému včasného varovania (EWS), ako aj rozhodnutia Európskej komisie o aktivácii varovaní W1a a W1b týkajúcich sa tejto spoločnosti, sa zrušujú.**
- 2. Komisia je povinná nahradiť trovy konania.**

Känčeva

Wetter

Bieliūnas

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 22. apríla 2015.

Podpisy