



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 28. junija 2023 *

„Nepogodbena odgovornost – Preiskave, ki jih izvaja urad OLAF – Uhajanje informacij v tisk – Premoženjska in nepremoženjska škoda – Vzročna zveza – Pripisovanje odgovornosti za uhajanje informacij – Dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice – Zaupnost pravnih mnenj“

V zadevi T-752/20,

International Management Group (IMG) s sedežem v Bruslju (Belgija), ki jo zastopata L. Levi in J.-Y. de Cara, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo J. Baquero Cruz, J.-F. Brakeland in S. Delaude, agenti,

tožena stranka,

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

ob posvetovanju v sestavi R. da Silva Passos, predsednik, L. Truchot (poročevalec) in M. Sampol Pucurull, sodnika,

sodni tajnik: L. Ramette, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti:

- tožbe, vložene v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 21. decembra 2020,
- ugovora nedopustnosti na podlagi člena 130 Poslovnika Splošnega sodišča, ki ga je Komisija vložila z ločeno vlogo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 12. marca 2021,
- sklepa z dne 2. julija 2021, da se odločanje o ugovoru pridrži za končno odločbo,

na podlagi obravnave z dne 20. junija 2022,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo¹

- 1 Tožeča stranka, družba Management Group (IMG), s tožbo na podlagi člena 268 PDEU zahteva odškodnino za povrnitev premoženjske in nepremoženjske škode, ki naj bi jo utrpela zaradi nezakonitih ravnanj Evropske komisije in Evropskega urada za boj proti goljufijam (urad OLAF) zaradi poročila, ki se na nanaša nanjo in ki ga je pripravil urad OLAF.

[...]

Predlogi strank

- 19 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- Komisiji naloži, naj ji plača znesek 10.000 EUR na mesec za obdobje od sredine decembra 2015 do izdaje sodbe v tej zadevi iz naslova nepremoženjske škode, ki naj bi ji nastala;
 - Komisiji naloži, naj ji plača znesek 2,1 milijona EUR skupaj z zamudnimi obrestmi iz naslova premoženjske škode, ki naj bi ji nastala;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 20 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrže kot nedopustno;
 - podredno, tožbo zavrne kot očitno neutemeljeno ali kot neutemeljeno;
 - iz spisa v tej zadevi izloči mnenje svoje pravne službe z dne 16. januarja 2015 (v nadaljevanju: mnenje pravne službe), ki je priloga k tožbi;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

Odškodninski zahtevak

[...]

Nezakonitost ravnanja Komisije in urada OLAF

[...]

¹ Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

– Kršitev skrbnosti in skrbnega ravnanja z uradniki in uslužbenci

- 70 Tožeča stranka trdi, da je Komisija kršila dolžnost skrbnosti in skrbnega ravnanja, ker ni javno obsodila tega, da je poročilo OLAF prišlo v javnost, niti ni ustavila razširjanja napačnih informacij, do katerega je prišlo, ko je to poročilo prišlo v javnost zaradi objave obvestila, v katerem so bile povzete vse glavne informacije iz dopisa z dne 8. maja 2015, v katerem se je odločila, da ne bo v celoti upoštevala priporočil iz poročila urada OLAF.
- 71 Uvodoma je treba spomniti, da je Sodišče opredelilo dolžnost skrbnega ravnanja kot pojem, ki odraža ravnovesje vzajemnih pravic in obveznosti, ki so določene s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije v razmerjih med upravo in javnimi uslužbenci, pri čemer to ravnovesje zahteva zlasti, da če uprava odloča o položaju uradnika, mora upoštevati vse elemente, ki jih je upoštevala pri odločitvi, in mora tako poleg interesa službe upoštevati tudi interes zadevnega uradnika (glej sodbo z dne 12. novembra 2020, Fleig/ESZD, C-446/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:918, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 72 Dolžnost skrbnega ravnanja se torej nanaša zlasti na obveznosti institucij Unije do njihovih uradnikov in uslužbencev, med drugim glede upoštevanja posameznih interesov zadnjenavedenih (glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2008, Nardone/Komisija, T-57/99, EU:T:2008:555, točka 167).
- 73 Ker se ta tožba ne nanaša na razmerja med upravo Unije in njenim uradnikom ali uslužbencem, se dolžnost skrbnega ravnanja z uradniki oziroma uslužbenci v tej zadevi ne uporablja in je torej tožeča stranka ne more uveljavljati v utemeljitev svojih tožbenih predlogov.
- 74 Zato je treba ugovor nezakonitosti, ki ga uveljavlja tožeča stranka, zavrnil v delu, v katerem temelji na kršitvi dolžnosti skrbnega ravnanja z uradniki oziroma uslužbenci.
- 75 Ta ugovor nezakonitosti pa je treba preučiti tudi glede zatrevanja kršitve dolžnosti skrbnosti.
- 76 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je za to, da bi lahko v danem primeru nastala nepogodbena odgovornost Unije, potrebno, da oseba, ki zahteva povrnitev škode, ki naj bi jo utrpela zaradi ravnanja ali akta Unije, dokaže obstoj kršitve pravnega pravila, s katerim se podeljujejo pravice posameznikom (sodbi z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, točki 41 in 42, ter z dne 4. aprila 2017, Evropski varuh človekovih pravic/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, točka 31).
- 77 Poleg tega mora biti ta kršitev dovolj resna, pri čemer je ta zahteva odvisna od diskrecijske pravice, ki jo ima institucija, organ, urad ali agencija Unije, ki naj bi to pravilo kršila, ter od tega, ali je ta institucija, organ, urad ali agencija Unije očitno in resno prestopila meje te diskrecijske pravice, zlasti glede na stopnjo jasnosti in natančnosti navedenega pravila, težave v zvezi z razlago ali presojo, ki lahko iz tega izhajajo, in zapletenost položaja, ki ga je treba rešiti (glej v tem smislu sodbi z dne 4. julija 2000, Bergaderm in Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, točke 40, 43 in 44, ter z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, točka 30).
- 78 Iz točke 70 zgoraj izhaja, da tožeča stranka Komisiji očita, da ni javno obsodila tega, da je poročilo urada OLAF prišlo v javnost in da bi morala ustaviti razširjanje napačnih informacij, do katerega je prišlo z objavo obvestila, zaradi katere je to poročilo prišlo v javnost. S tem tožeča stranka Komisiji očita opustitev ravnanja.

- 79 Na podlagi sodne prakse lahko opustitve ravnanj institucij Unije povzročijo odgovornost Unije le, kadar so navedene institucije kršile pravno obveznost ravnanja, ki izhaja iz določbe prava Unije (glej sklep z dne 12. julija 2018, *Acquafarm/Komisija*, C-40/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:566, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 80 Iz točk 77 in 79 zgoraj izhaja, da preučitev vprašanja, ali je institucija zaradi opustitve ravnanja dovolj resno kršila pravno pravilo, ki podeljuje pravice posameznikom, zahteva, da se ugotovi, ali so vsi trije pogoji izpolnjeni, in sicer, prvič, da obstaja zakonita obveznost ravnanja, drugič, da obstaja diskrecijska pravica zadevne institucije, organa, urada ali agencije Unije in, tretjič, da je institucija, organ, urad ali agencija Unije očitno in dovolj resno kršila meje te pravice.
- 81 Preučiti je treba, ali so ti trije pogoji v obravnavanem primeru izpolnjeni.
- 82 Dolžnost skrbnosti, ki je neločljivo povezana s pravico do dobrega upravljanja iz člena 41 Listine o temeljnih pravicah in ki na splošno velja za delovanje uprave Unije v njenih razmerjih z javnostjo, od te uprave zahteva, da mora ravnati skrbno in preudarno (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2022, *SGL Carbon in drugi/Komisija*, C-65/21 P in od C-73/21 P do C-75/21 P, EU:C:2022:470, točka 30 ter navedena sodna praksa).
- 83 Na prvem mestu, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da dolžnost skrbnosti pomeni pravno pravilo, ki podeljuje pravice posameznikom, njegova kršitev pa lahko v nekaterih okoliščinah povzroči nepogodbeno odgovornost Unije, in sicer če je v danem primeru dokazano, da je ta kršitev dovolj resna, v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 77 (glej v tem smislu sodbe z dne 27. marca 1990, *Grifoni/Komisija*, C-308/87, EU:C:1990:134, točke 6, 7 in 14; z dne 16. decembra 2008, *Masdar (UK)/Komisija*, C-47/07 P, EU:C:2008:726, točka 91, in z dne 4. aprila 2017, *Evropski varuh človekovih pravic/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, točki 38 in 41).
- 84 Na drugem mestu, treba je spomniti, da se tako lahko glede na naravo dolžnosti skrbnosti – ki je neločljivo povezana z okvirom, v katerem deluje uprava Unije v danem primeru – obstoj njene dovolj resne kršitve ugotovi le na podlagi preučitve vseh upoštevanih dejanskih in pravnih elementov, ki se opravi v vsakem primeru posebej ter pri kateri se upoštevajo področje, pogoji in kontekst, na oziroma v katerih je dolžnost skrbnosti naložena zadevni instituciji, organu, uradu ali agenciji, ter konkretne okoliščine, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti njeno kršitev (glej v tem smislu sodbo z dne 4. aprila 2017, *Evropski varuh človekovih pravic/Staelen*, C-337/15 P, EU:C:2017:256, točki 40 in 41).
- 85 Kot je bilo navedeno v točki 70 zgoraj, tožeča stranka trdi, da je Komisija kršila dolžnost skrbnosti, ker ni javno obsodila tega, da je poročilo urada OLAF prišlo v javnost, niti ni ustavila razširjanja napačnih informacij, do katerega je prišlo, ko je to poročilo prišlo v javnost zaradi objave obvestila, v katerem so bile povzete vse bistvene informacije iz dopisa z dne 8. maja 2015.
- 86 Treba je torej preučiti, ali je mogoče dolžnost skrbnosti razlagati tako, da se je od Komisije zahtevala zakonska obveznost ravnanja, ki naj bi vključevala obveznost javne obsodbe uhajanja informacij in ustavitve razširjanja napačnih informacij, do katerega je prišlo zaradi objave obvestila.
- 87 Navesti je treba, da tožeča stranka v pisnih vlogah zoper Komisijo ne uveljavlja nobenega konkretnega pravnega pravila, iz katerega bi izhajala zakonska obveznost ravnanja, in sicer javnega obsojanja tega, da je poročilo o preiskavi urada OLAF prišlo v javnost, in ustavitve

razširjanja napačnih informacij, do katerega je prišlo zaradi razširjanja tega poročila. Vendar je kršitev dolžnosti skrbnosti, ki jo zatrjuje tožeča stranka, neločljivo povezana z Uredbo št. 883/2013, ki predstavlja pravni okvir, v katerem je Komisija delovala, ko je sprejemala dopis z dne 8. maja 2015, zato je treba ugotoviti, ali ta obveznost izhaja iz določb te uredbe.

- 88 Na eni strani člen 11(3) Uredbe št. 883/2013 določa, da se „[p]oročila in priporočila, pripravljena po opravljeni zunanji preiskavi, in vsi ustrezni dokumenti v zvezi s preiskavo [...] pošljejo pristojnim organom zadevnih držav članic v skladu s pravili, ki veljajo za zunanje preiskave, po potrebi pa tudi pristojnim službam Komisije“. Navesti je treba, da ta določba od Komisije ne zahteva zakonske obveznosti ravnanja. Ni torej mogoče šteti, da je tožeča stranka dokazala, da bi dolžnost skrbnosti za Komisijo ustvarjala zakonsko obveznost ravnanja.
- 89 Na drugi strani člen 10(1) Uredbe št. 883/2013 določa, da se „[i]nformacije, ki so v kakršni koli obliki posredovane ali pridobljene med zunanjimi preiskavami, [...] varujejo v skladu z ustreznimi določbami“. Člen 3(2) te uredbe, ki v skladu z naslovom tega člena ureja „zunanje preiskave“, v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v tej zadevi, določa, da urad OLAF „lahko v skladu z določbami in postopki iz Uredbe (Euratom, ES) št. 2185/96 preverja gospodarske subjekte s pregledi in inšpekcijami na kraju samem“. Člen 8(1) Uredbe Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96 z dne 11. novembra 1996 o pregledih in inšpekcijah na kraju samem, ki jih opravlja Komisija za zaščito finančnih interesov Evropskih skupnosti pred goljufijami in drugimi nepravilnostmi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 1, str. 303) določa, da se „[i]nformacije, ki so bile v kakršnikoli obliki sporočene ali pridobljene v skladu s to uredbo, [...] obravnavajo kot poslovna skrivnost“.
- 90 Poleg tega v skladu s členom 10(3) Uredbe št. 883/2013 „[z]adevne institucije, organi, uradi in agencije zagotovijo spoštovanje zaupnosti preiskav, ki jih izvaja [urad OLAF]“. Ni sporno, da je v tej zadevi Komisija zadevna institucija v smislu te določbe.
- 91 Iz teh določb izhaja, da je Komisija glede zunanjih preiskav urada OLAF zavezana k zaupnosti in poslovni skrivnosti.
- 92 Vendar kljub obveznosti, ki jo torej ima Komisija, in sicer da zagotovi spoštovanje zaupnosti preiskav urada OLAF, dolžnost skrbnosti, ki se zahteva od Komisije, od nje ne more zahtevati – razen če to obveznost krši in če se ji zato lahko pripiše odgovornost, da je poročilo urada OLAF prišlo v javnost (glej točko 67 zgoraj) – obveznosti ravnanja, kakršno je to, na katero se sklicuje tožeča stranka v tej zadevi, in sicer da obsodi uhajanje v javnost informacij v zvezi s to preiskavo in da se od objavljenih informacij distancira.
- 93 Dolžnost skrbnosti nima takega obsega, kakršnega ji ga pripisuje tožeča stranka. Kršitev zgoraj navedene dolžnosti zaupnosti, za katero sploh ni bilo dokazano, da jo je Komisija storila, je v tem, da je to poročilo prišlo v javnost, ne pa v opustitvi, ki jo tožeča stranka očita Komisiji (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 15. januarja 2015, Ziegler in Ziegler Relocation/Komisija, T-539/12 in T-150/13, neobjavljena, EU:T:2015:15, točka 102).
- 94 Tožeča stranka torej ni dokazala, da je imela Komisija v tej zadevi obveznost ravnanja.
- 95 Na podlagi sodne prakse, navedene v točki 79 zgoraj, zatrjevana opustitev torej ne more pomeniti odgovornosti Unije.

- 96 Kakor koli pa, tudi če bi se v tej zadevi štelo, da zakonska obveznost ravnanja Komisije izhaja iz dolžnosti skrbnosti, je treba preučiti, ali je Komisija v tem primeru očitno in resno presegla meje svoje diskrecijske pravice.
- 97 Ugotoviti je treba, da bi ta predpostavka pomenila, da bi bilo treba dolžnost skrbnosti razlagati tako, da bi v primeru, ko v javnost pride zaupni dokument, pri čemer ni bilo dokazano, da je za to odgovorna zadevna institucija v smislu Uredbe št. 883/2013, bi morala ta institucija poskrbeti, da se škoda, ki bi lahko nastala zaradi te kršitve zaupnosti, ne poveča.
- 98 Kot je bilo navedeno v točki 77 zgoraj, je to, ali je zadevna institucija Unije očitno in resno prestopila meje, določene za njeno diskrecijsko pravico, treba ugotoviti zlasti glede na stopnjo jasnosti in natančnosti pravila, katerega dovolj resna kršitev se zatrjuje, in glede na težave v zvezi z razlago ali uporabo, ki lahko iz tega izhajajo.
- 99 V zvezi s tem je treba navesti, da takšna obveznost ravnanja Komisije, da se ne bi povečala škoda, ki je nastala zaradi kršitve zaupnosti, ki je Komisiji sicer ni mogoče očitati, ne izhaja iz člena 10 Uredbe št. 883/2013 in je iz vsebine tega člena tudi ni mogoče implicitno izpeljati. Odstavek 3 tega člena namreč s tem, da določa, da zadevne institucije zagotovijo spoštovanje zaupnosti preiskav, ki jih izvaja urad OLAF, določa obveznost institucij, da zagotovijo, da vsebina preiskav urada OLAF ostane zaupna. Če je bila ta zaupnost kršena in če za razkritje ni odgovorna zadevna institucija, pa se od nje ne zahteva, da mora obsoditi to, da je poročilo prišlo v javnost, da ustavi razširjanje informacij javnosti ali da popravi tiste informacije, ki naj bi bile napačne.
- 100 Ni mogoče šteti, da bi te obveznosti izhajale iz obveznosti zagotavljanja spoštovanja zaupnosti preiskav urada OLAF v smislu člena 10(3) Uredbe št. 883/2013. Namreč, na eni strani, če je ta zaupnost kršena, obveznost Komisije, da jo zagotavlja, izgubi svoj namen. Na drugi strani je treba navesti, prvič, da morebitna nujnost, da se uhajanje informacij obsodi, presega preprosto obveznost zagotavljanja spoštovanja zaupnosti, drugič, da v enakem primeru Komisija ne more ustaviti razširjanja poročila urada OLAF, do katerega je prišlo zaradi tega, ker je to poročilo prišlo v javnost, in tretjič, da če bi bile nekatere informacije, ki so se razširile, napačne, jih ne bi bilo mogoče popraviti tako, da bi spet postale zaupne, saj so to lastnost dokončno izgubile.
- 101 Torej tudi če bi Komisija v tej zadevi imela zakonsko obveznost ravnanja, ni mogoče šteti, da je kršitev dolžnosti skrbnosti, ki jo zatrjuje tožeča stranka, dovolj resna kršitev pravnega pravila, ki podeljuje pravice posameznikom.
- 102 Četrte nezakovitosti glede tega, da naj bi Komisija kršila dolžnost skrbnega ravnanja z uradniki in uslužbenci ter dolžnost skrbnosti, torej ni mogoče ugotoviti.
- 103 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da prvi pogoj za nastanek odgovornosti Unije ni izpolnjen.
- 104 Glede na vse zgornje preudarke je treba tožbo zavrniti.

[...]

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

razsodilo:

- 1. Dokument, ki ga je predložila družba International Management Group (IMG) kot prilogo A.21 k tožbi, se izloči iz spisa.**
- 2. Tožba se zavrne.**
- 3. Družbi IMG se naloži plačilo stroškov.**

da Silva Passos

Truchot

Sampol Pucurull

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 28. junija 2023.

Podpisi