Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 28. oktobra 2021 *

„Pritožba – Odškodninska tožba – Nepogodbena odgovornost – Instrument predpristopne pomoči – Decentralizirano upravljanje – Preiskava Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) – Pregledi na kraju samem – Uredba Sveta (Euratom, ES) št. 2185/96 – Člen 7 – Dostop do računalniških podatkov – Postopek digitalne forenzike – Načelo varstva legitimnih pričakovanj – Pravica do izjave – Nepremoženjska škoda“

V zadevi C-650/19 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 3. septembra 2019,

Vialto Consulting Kft. s sedežem v Budimpešti (Madžarska), ki jo zastopata D. Sigalas in S. Paliou, dikigoroi,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopajo D. Triantafyllou, J. Baquero Cruz in A. Katsimerou, agenti,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji predsednika prvega senata, L. Bay Larsen (poročevalec), podpredsednik Sodišča, in J.-C. Bonichot, sodnik,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. februarja 2021,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. aprila 2021

izreka naslednjo

* Jezik postopka: grščina.

Sodbo

1 Družba Vialto Consulting Kft (v nadaljevanju: Vialto) s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 26. junija 2019, Vialto Consulting/Komisija (T-617/17, neobjavljena, EU:T:2019:446, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to zavrnilo njeno tožbo za povračilo škode, ki naj bi ji domnevno nastala zaradi po njenem mnenju nezakonitih ravnanj Evropske komisije in Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), povezanih z njeno izključitvijo iz pogodbe o opravljanju storitev z referenčno številko TR2010/0311.01–02/001 (v nadaljevanju: zadevna pogodba).

Pravni okvir

Uredba (Euratom, ES) št. 2185/96

2 Člen 4 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:

„Komisija pripravi in opravi preglede in inšpekcije na kraju samem v tesnem sodelovanju s pristojnimi organi zadevne države članice, ki jih mora pravočasno uradno obvestiti o namenu in pravni podlagi pregledov in inšpekcij, tako da lahko zagotovijo vso potrebno pomoč. V ta namen lahko uradniki države članice sodelujejo pri pregledih in inšpekcijah na kraju samem.

Na željo zadevne države članice lahko Komisija in pristojni organi države članice skupaj opravijo preglede in inšpekcije na kraju samem.“

3 Člen 7 te uredbe določa:

„1. Inšpektorji Komisije morajo pod istimi pogoji kakor nacionalni upravni inšpektorji in v skladu z nacionalno zakonodajo imeti dostop do vseh podatkov in listin o zadevnih poslih, ki so potrebni za pravilno izvedbo pregledov in inšpekcij na kraju samem. Pri inšpekcijah lahko uporabljajo tudi iste pripomočke kakor nacionalni upravni inšpektorji, zlasti lahko kopirajo ustrezne listine.

Pregledi in inšpekcije na kraju samem obsegajo predvsem:

[…]

– računalniške podatke,

[…]

2. Po potrebi morajo države članice na zahtevo Komisije sprejeti ustrezne varnostne ukrepe v skladu z nacionalno zakonodajo, zlasti za zaščito dokaznega gradiva.“

4 Člen 9 navedene uredbe določa:

„Če gospodarski subjekt iz člena 5 nasprotuje pregledu in inšpekciji na kraju samem, zadevna država članica v skladu z nacionalnimi predpisi ponudi inšpektorjem Komisije vso potrebno pomoč, da lahko opravijo svoje naloge pri pregledu ali inšpekciji na kraju samem.

Država članica mora v skladu s svojo zakonodajo sprejeti vse potrebne ukrepe.“

Sklep 1999/352/ES, ESPJ, Euratom

5 Člen 2(1) Sklepa Komisije z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) (1999/352/ES, ESPJ, Euratom) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 110) v prvem odstavku določa:

„Urad izvaja pooblastila Skupnosti [Komisije] za opravljanje zunanjih upravnih preiskav z namenom okrepiti boj proti goljufijam, korupciji in kakršnemu koli drugemu nezakonitemu ravnanju, ki škoduje finančnim interesom Skupnosti, kakor tudi proti kakršnemu koli drugemu dejanju ali ravnanju gospodarskih subjektov, ki je v nasprotju s predpisi Skupnosti.“

Uredba (ES) št. 718/2007

6 V uvodni izjavi 1 Uredbe Komisije (ES) št. 718/2007 z dne 12. junija 2007 o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 1085/2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) (UL 2007, L 170, str. 1) je navedeno:

„Namen Uredbe (ES) št. 1085/2006 (v nadaljnjem besedilu ‚Uredba IPA‘) je zagotoviti predpristopno pomoč državam upravičenkam in jim pomagati pri njihovem prehodu iz Priloge II v Prilogo I k navedeni uredbi ter vse do članstva v Evropski uniji.“

7 Člen 10(1) Uredbe št. 718/2007 določa:

„Decentralizirano upravljanje, pri čemer Komisija prenese upravljanje določenih aktivnosti na državo upravičenko, sama pa ohrani splošno končno odgovornost za izvrševanje splošnega proračuna v skladu s členom 53c Uredbe [Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek, str. 74)] in ustreznimi določbami pogodb ES, se uporablja za izvajanje pomoči v skladu z Uredbo IPA, razen če je v odstavkih 2, 3 in 4 določeno drugače.

Za namene pomoči v skladu z Uredbo IPA decentralizirano upravljanje zajema najmanj razpise, pogodbe in plačila.

[…]“.

8 Člen 21(1) te uredbe določa:

„Država upravičenka določi naslednja telesa in organe:

[…]

(f) operativno strukturo po komponenti ali programu IPA;

[…]“.

9 Člen 28 navedene uredbe določa:

„1. Za vsako komponento ali program IPA se vzpostavi operativna struktura, ki prevzame naloge upravljanja in izvajanja pomoči v skladu z Uredbo IPA.

Operativna struktura je telo ali skupina teles znotraj uprave države upravičenke.

2. Operativne strukture so odgovorne za upravljanje in izvajanje zadevnega programa ali zadevnih programov v skladu z načelom dobrega poslovodenja. Za te namene izvaja vrsto funkcij, ki vključujejo:

[…]

(f) organiziranje razpisnih postopkov, postopkov za dodelitev donacije, sklepanje pogodb na podlagi teh postopkov ter izplačila končnim upravičencem in izterjave od njih;

[…]“.

Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013

10 Člen 3 Uredbe (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL 2013, L 248, str. 1) določa:

„1. Urad uresničuje pooblastila, dodeljena Komisiji z Uredbo (Euratom, ES) št. 2185/96, za izvajanje pregledov in inšpekcij na kraju samem v državah članicah, v skladu z veljavnimi sporazumi o medsebojni pomoči in sodelovanju ter vsemi drugimi veljavnimi pravnimi instrumenti pa tudi v tretjih državah in v prostorih mednarodnih organizacij.

[…]

2. Da bi Urad ugotovil, ali je podana goljufija, korupcija ali katero koli drugo nezakonito dejanje, ki škodi finančnim interesom Unije v povezavi s sporazumom ali sklepom o nepovratnih sredstvih ali s pogodbo o financiranju s sredstvi Unije, lahko v skladu z določbami in postopki iz Uredbe (Euratom, ES) št. 2185/96 preverja gospodarske subjekte s pregledi in inšpekcijami na kraju samem.

[…]“.

11 Člen 11 te uredbe določa:

„1. Ko Urad zaključi preiskavo, se pod vodstvom generalnega direktorja pripravi poročilo. V njem so navedeni pravna podlaga za preiskavo, izvedene faze postopka, ugotovljena dejstva in njihova predhodna pravna opredelitev, ocena finančnih posledic ugotovljenih dejstev, spoštovanje procesnih jamstev v skladu s členom 9 in sklepne ugotovitve preiskave.

Poročilu se priložijo priporočila generalnega direktorja glede tega, ali bi bilo treba ukrepati ali ne. V teh priporočilih so po potrebi navedeni vsi disciplinski, upravni, finančni in/ali sodni ukrepi

zadevnih institucij, organov, uradov in agencij ter pristojnih organov držav članic, zlasti pa ocena zneskov, ki jih je treba izterjati, in predhodna pravna opredelitev ugotovljenih dejstev.

[…]

3. Poročila in priporočila, pripravljena po opravljeni zunanji preiskavi, in vsi ustrezni dokumenti v zvezi s preiskavo se pošljejo pristojnim organom zadevnih držav članic v skladu s pravili, ki veljajo za zunanje preiskave, po potrebi pa tudi pristojnim službam Komisije.

[…]“.

Smernice za postopke digitalne forenzike za uslužbence urada OLAF

12 Člen 4(3) in (4) Smernic za postopke digitalne forenzike za uslužbence urada OLAF z dne 15. februarja 2016 (v nadaljevanju: smernice urada OLAF) določa:

„3. DES [(izvedenec za digitalne dokaze, ki je uslužbenec urada OLAF)] ob začetku postopka digitalne forenzike: (1) dokumentira in fotografira vse digitalne nosilce, ki so predmet postopka digitalne forenzike, ter fizično okolje in prostorsko razporeditev; (2) izdela popis digitalnih nosilcev. Popis, ki se mu priložijo zadevne fotografije, je del ‚poročila o postopku digitalne forenzike‘.

4. DES mora praviloma pridobiti celotno digitalno forenzično sliko naprav iz člena 4.3. DES in preiskovalec morata, če je to izvedljivo, skupaj opraviti predogled teh naprav, da bi ugotovila, ali vsebujejo podatke, ki bi lahko bili pomembni za preiskavo, in ali bi bilo primerno pridobiti delno digitalno forenzično sliko teh naprav. Če je tako, lahko DES namesto celotne slike pridobi delno digitalno forenzično sliko naprav. Med pridobivanjem digitalne forenzične slike se zabeleži kratek opis vsebine in opravilna številka zadeve, ki jo doda DES.“

13 Člen 8(2) in (4) smernic urada OLAF določa:

„2. DES digitalno forenzično sliko prenese na forenzični datotečni strežnik v forenzičnem laboratoriju. Datoteka, prenesena na ta način, postane forenzična delovna datoteka. Ko je forenzična delovna datoteka pripravljena za uporabo, DES o tem nemudoma obvesti preiskovalca.

[…]

4. Ko je forenzična delovna datoteka na voljo, preiskovalec v modul za posredovanje zahtev za informacije CMS vnese pisne zahtevke za indeksiranje forenzične delovne datoteke in, če je to ustrezno, za pomoč DES ali operativnega analitika pri identifikaciji podatkov, pomembnih za preiskavo. V zadnjenavedeni zahtevi se opiše cilj poizvedbe in navede vrsta dokazov in/ali dokazil, ki jih preiskovalec išče. DES v odgovor na pisno zahtevo preiskovalca in v sodelovanju s preiskovalcem izpiše podatke, ki ustrezajo iskalnim merilom iz digitalne forenzične delovne datoteke, do katerih preiskovalec dostopa v načinu ‚samo za branje‘.“

Dejansko stanje

14 Dejansko stanje, ki je navedeno v točkah od 1 do 23 izpodbijane sodbe, je mogoče za potrebe tega postopka povzeti tako.

15 Vialto je družba madžarskega prava, ki podjetjem in subjektom iz zasebnega in javnega sektorja zagotavlja svetovalne storitve.

16 Evropska komisija je 22. aprila 2011 z Republiko Turčijo sklenila sporazum o financiranju po sistemu decentraliziranega upravljanja s predhodno kontrolo, ki je bil del nacionalnega programa Republike Turčije v okviru „pomoči pri prehodu in vzpostavljanju institucij“, ki je komponenta instrumenta za predpristopno pomoč (IPA). Za operativno strukturo v smislu člena 21 Uredbe št. 718/2007 je bila imenovana Central Finance and Contracts Unit (Centralna finančna in pogodbena enota) (CFCU), ki je organ turške uprave.

17 V Dodatku k Uradnemu listu Evropske unije (UL 2013/S 244-423607) je bil 17. decembra 2013 pod referenčno številko EuropeAid/132338/D/SER/TR objavljen omejen javni razpis za izvajanje storitev zunanjega nadzora kakovosti v okviru projekta TR2010/0311.01 „Digitization of Land Parcel Identification System“ (Digitalizacija identifikacijskega sistema za zemljišča) (v nadaljevanju: zadevni projekt). V navedenem javnem razpisu je bila za javnega naročnika imenovana CFCU.

18 Naročilo, ki je ustrezalo zadevnemu javnemu razpisu, je bilo 19. septembra 2014 dodeljeno konzorciju podjetij, katerega koordinatorka je bila družba Agrotec S.p.A. (v nadaljevanju: konzorcij) in ki ga je sestavljalo pet članov, vključno z družbo Vialto. Konzorcij je s CFCU podpisal zadevno pogodbo.

19 Potem ko je bila zaradi suma, da je bilo v okviru zadevnega projekta storjeno dejanje korupcije ali goljufije, začeta preiskava, se je urad OLAF odločil, da bo v prostorih družbe Vialto opravil pregled in inšpekcijo (v nadaljevanju: pregled na kraju samem).

20 Urad OLAF je 7. aprila 2016 izdal pooblastili, s katerima je imenoval uslužbence, odgovorne za izvedbo pregleda na kraju samem, in določil izvedbo tehničnega postopka digitalne forenzike. V skladu z navedenima pooblastiloma je bil pregled na kraju samem namenjen zbiranju dokazov, ki jih je imela družba Vialto, v zvezi z njeno morebitno vpletenostjo v dejanja korupcije in goljufije, ki naj bi jih storila pri izvajanju zadevnega projekta. Namen postopka digitalne forenzike je bil med drugim pridobiti forenzične slike digitalnih sredstev, ki jih je družba Vialto uporabljala pri vodenju zadevnega projekta, korespondenco vodstva družbe Vialto in njenih zaposlenih po elektronski pošti, delovne elektronske predale, ki so se uporabljali pri izvajanju zadevnega projekta, in datoteke ali dokumente, ki so bili v omrežju družbe Vialto in ki bi bili lahko upoštevni pri preiskavi.

21 Pregled na kraju samem in postopek digitalne forenzike sta potekala od 12. do 14. aprila 2016. Urad OLAF je za vsak dan pregleda pripravil zapisnik. V zapisniku za 14. april 2016 je navedeno, da je družba Vialto zavrnila predložitev nekaterih informacij uradu OLAF. Predstavnik družbe Vialto je podpisal vse zapisnike in navedel nekatere pripombe.

22 Družba Vialto je z dopisom z dne 6. maja 2016 pri uradu OLAF vložila pritožbo, v kateri je izpodbijala nekatere navedbe v teh zapisnikih in predložila pripombe nanje. Urad OLAF je na njeno pritožbo odgovoril z dopisom z dne 8. julija 2016.

23 Z dopisom z dne 14. septembra 2016 je urad OLAF družbo Vialto obvestil, da jo pri preiskavi suma korupcije ali goljufije v zvezi z zadevnim projektom obravnava kot preiskovanca, in jo pozval, naj v roku deset dni predloži pripombe.

24 Družba Vialto je z dopisom z dne 23. septembra 2016 uradu OLAF predložila svoje pripombe in navedla, da je ravnala v skladu z veljavnimi pravili ter da je izpolnila vse pogoje, da bi uradu OLAF zagotovila dopusten dostop do svojih podatkov.

25 CFCU je družbo Agrotec z dopisom z dne 29. septembra 2016 obvestila o pregledu na kraju samem, ki je potekal v prostorih družbe Vialto, in o tem, da ta družba ni privolila v to, da se uradu OLAF omogoči dostop do nekaterih informacij, ki jih je zahteval zaradi učinkovitega opravljanja preiskave. Prav tako je navedla, da urad OLAF šteje, da je družba Vialto s svojim ravnanjem kršila člen 25 splošnih pogojev, ki veljajo za zadevno pogodbo (v nadaljevanju: splošni pogoji), ki se nanaša na inšpekcije, preglede in revizije, ki jih opravijo organi Evropske unije. Pojasnila je tudi, da urad OLAF položaj preučuje v sodelovanju s pristojnimi službami Komisije. CFCU je navedla, da je družba Agrotec v skladu s splošnimi pogoji njen edini sogovornik, kadar gre za kakršna koli pogodbena in finančna vprašanja, ter to družbo obvestila, da bo začasno zadržala plačilo računov, ki jih je ta družba predložila, in sicer vsaj do konca preiskave urada OLAF.

26 Generalni direktorat (GD) Komisije „Sosedstvo in širitvena pogajanja“ (v nadaljevanju: GD „širitev“) je CFCU z dopisom z dne 13. oktobra 2016 obvestil o tem, da je družba Vialto v nasprotju s členom 25 splošnih pogojev zavrnila sodelovanje v preiskavi urada OLAF, ter jo pozval, naj v skladu s temi splošnimi pogoji sprejme ustrezne ukrepe in naj v zvezi s tem kot enega od možnih ukrepov na podlagi členov 25 in 35 splošnih pogojev preuči tudi prekinitev izvajanja zadevne pogodbe ali dela te pogodbe, ki ga izvaja družba Vialto. GD „širitev“ je dodal, da zneski, ki so bili družbi Vialto izplačani iz naslova zadevne pogodbe, po njegovem mnenju niso bili upravičeni do financiranja iz proračuna Unije, in CFCU pozval k natančni določitvi višine teh zneskov.

27 Urad OLAF je družbo Vialto z dopisom z dne 9. novembra 2016 obvestil, da je končal preiskavo, da je GD „širitev“ posredoval končno poročilo o preiskavi in da je temu GD dal priporočila, naj sprejme ustrezne ukrepe, da bi se zagotovila uporaba postopkov in sankcij, ki izhajajo iz tega, da je družba Vialto resno kršila splošne pogoje.

28 CFCU je družbo Agrotec z dopisom z dne 11. novembra 2016 obvestila o koncu preiskave urada OLAF in o njegovi ugotovitvi, da je družba Vialto kršila člen 25 splošnih pogojev. CFCU je družbo Agrotec tudi obvestila, da se je odločila, da bo družbo Vialto v celoti izključila iz zadevne pogodbe in da ne bo sledila priporočilu GD „širitev“, ki je predlagal prekinitev te pogodbe, temveč bo nadaljevala njeno izvajanje. CFCU je zato od družbe Agrotec zahtevala, naj nemudoma ustavi vse dejavnosti družbe Vialto in naj sprejme ustrezne ukrepe za njeno izključitev iz konzorcija, in sicer s pripravo aneksa k zadevni pogodbi.

29 Družba Vialto je z dopisom z dne 5. decembra 2016, ki ga je poslala CFCU, ugovarjala svoji izključitvi iz zadevne pogodbe. CFCU je argumente te družbe zavrnila z dopisom z dne 10. januarja 2017.

30 CFCU in družba Agrotec sta 13. decembra 2016 podpisala aneks k zadevni pogodbi, katerega predmet je bil izbris družbe Vialto s seznama članov konzorcija in opredelitev posledic tega izbrisa, zlasti s finančnega vidika.

Tožba pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

31 Družba Vialto je 7. septembra 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo, s katero je predlagala, naj se Komisiji naloži, naj ji plača odškodnino v višini 320.944,56 EUR in 150.000 EUR, skupaj z obrestmi, za povrnitev zatrjevane premoženjske in nepremoženjske škode, nastale zaradi domnevno nezakonitih ravnanj Komisije in urada OLAF, povezanih z njeno izključitvijo iz zadevne pogodbe.

32 Družba Vialto je v utemeljitev te tožbe navedla dva razloga v zvezi z nezakonitostjo ravnanja urada OLAF, ki sta se nanašala, prvič, na kršitev člena 7(1) Uredbe št. 2185/96 in, drugič, na kršitev pravice do dobrega upravljanja, načela prepovedi diskriminacije, načela sorazmernosti in načela varstva legitimnih pričakovanj. Poleg tega je družba Vialto navedla tudi očitek v zvezi z nezakonitostjo ravnanja Komisije, ki se je nanašal na kršitev pravice do izjave.

33 Med obravnavo, ki je bila opravljena pred Splošnim sodiščem, se je družba Vialto odpovedala odškodninskemu zahtevku za zatrjevano premoženjsko škodo in je znesek, ki ga je zahtevala za povrnitev nepremoženjske škode, ki naj bi jo utrpela, znižala na 25.000 EUR, skupaj z obrestmi.

34 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi ugotovilo, da Komisija ni upravičeno ugovarjala njegovi pristojnosti in s tem dopustnosti tožbe, ter zavrnilo vse očitke, ki jih je družba Vialto navedla v zvezi z uradom OLAF in Komisijo.

35 Splošno sodišče je najprej v točkah od 69 do 73 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je mogoče šteti, da so podatki, do katerih so uslužbenci urada OLAF v obravnavani zadevi zahtevali dostop, upoštevni za preiskavo urada OLAF in da izdelava digitalne forenzične slike spada v okvir pooblastil, ki so Komisiji podeljena na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 2185/96. Iz tega je v točkah 74 in 80 izpodbijane sodbe izpeljalo, da uslužbenci urada OLAF s tem, da so od družbe Vialto za namene analize zahtevali dostop do teh podatkov, navedene določbe nikakor niso kršili.

36 Splošno sodišče je v nadaljevanju zavrnilo argumente družbe Vialto v zvezi s tem, da naj bi urad OLAF kršil pravico do dobrega upravljanja, načelo prepovedi diskriminacije, načelo sorazmernosti in načelo varstva legitimnih pričakovanj. Splošno sodišče je v zvezi z zadnjenavedenim načelom v točki 114 izpodbijane sodbe najprej opozorilo na pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bi se posameznik lahko sploh skliceval na to načelo, nato pa je v točkah 116 in 117 te sodbe ugotovilo, da so v obravnavani zadevi uslužbenci urada OLAF šele po tem, ko družba Vialto ni ugodila njihovim zakonitim zahtevam za zbiranje podatkov, odstopili od postopka, ki je v smernicah urada OLAF določen v zvezi s krajem, kjer se podatki pridobivajo in obdelujejo, ter nosilcem, ki se za to uporabi. Splošno sodišče je iz tega v točki 118 navedene sodbe sklepalo, da se družba Vialto ne more sklicevati na dovolj resno kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, da bo v njeno korist uporabljena praksa odstopanja, kljub temu, da ni ugodila zahtevam, ki so jih uslužbenci urada OLAF podali v skladu s členom 7(1) Uredbe št. 2185/96.

37 Splošno sodišče je nazadnje zavrnilo očitek družbe Vialto v zvezi s tem, da je Komisija kršila njeno pravico do izjave, saj je, prvič, v točki 121 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je družba Vialto svoje pripombe glede pregledov na kraju samem predložila z dopisi, naslovljenimi na urad OLAF, in drugič, v točki 122 te sodbe ugotovilo, da je odločitev o izključitvi družbe Vialto iz zadevne pogodbe sprejela CFCU, ne da bi jo k temu zavezovalo stališče, ki ga je glede tega navedel GD „širitev“.

38 Splošno sodišče je zato tožbo, ki jo je vložila družba Vialto, v celoti zavrnilo, ne da bi preučilo pogoje v zvezi z obstojem dovolj neposredne vzročne zveze med očitanimi ravnanji in zatrjevano škodo ter v zvezi z obstojem te škode.

Predlogi strank

39 Družba Vialto s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

40 Družba Vialto pojasnjuje, da v primeru razveljavitve prepušča Sodišču, naj odloči, ali bo zadevo vrnilo v vsebinsko odločanje Splošnemu sodišču.

41 Komisija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne kot neutemeljeno in

– družbi Vialto naloži plačilo stroškov.

Pritožba

42 Družba Vialto v utemeljitev svoje pritožbe navaja tri razloge. Prvi in drugi pritožbeni razlog se nanašata na napake, ki naj bi jih Splošno sodišče storilo s tem, da je zavrnilo očitka, ki se nanašata, prvič, na kršitev člena 7(1) Uredbe št. 2185/96 in, drugič, na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na napake, ki naj bi jih Splošno sodišče storilo s tem, da je zavrnilo očitek v zvezi s kršitvijo pravice do izjave.

Prvi pritožbeni razlog: kršitev člena 7(1) Uredbe št. 2185/96

Prvi in drugi del prvega pritožbenega razloga

– *Trditve strank*

43 Družba Vialto s prvim in drugim delom prvega pritožbenega razloga trdi, da je Splošno sodišče storilo več napak v zvezi s pristojnostmi urada OLAF za dostop do podatkov in za zbiranje podatkov v okviru nadzora na kraju samem.

44 Na prvem mestu, Splošno sodišče naj bi izkrivilo dejstva na dva načina, nato pa naj bi v točki 80 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da urad OLAF ni kršil člena 7(1) Uredbe št. 2185/96 s tem, da je od družbe Vialto zahteval dostop do podatkov iz točke 71 te sodbe.

45 Na eni strani naj bi se zadeva, v kateri je bila izdana izpodbijana sodba, nanašala na vprašanje kršitve te določbe s tem, da je urad OLAF zahteval zbiranje teh podatkov, in ne s tem, da je zahteval dostop do navedenih podatkov.

46 To izkrivljanje naj bi vodilo do tega, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, saj naj bi moralo pravico do dostopa iz člena 7(1) Uredbe št. 2185/96 razlagati tako, da vključuje, prvič, zelo obsežno pravico do preiskovanja, ki se nanaša na vse kategorije podatkov iz te določbe, in drugič, pravico do zbiranja, omejeno na podatke, ki so povezani s transakcijami, na katere se nanaša pregled.

47 Na drugi strani naj bi Splošno sodišče izkrivilo dejstva s tem, da v točki 80 izpodbijane sodbe ni ugotovilo, da družba Vialto uradu OLAF ni omogočila dostopa do zadevnih podatkov. Natančneje, Splošno sodišče naj bi moralo upoštevati prilogo k zapisniku urada OLAF v zvezi s tretjim dnem pregleda, ki naj bi jo družba Vialto priložila tožbi. Iz tega dokumenta pa naj bi bilo razvidno, da je ta družba uradu OLAF odobrila celovit dostop do svojega računovodskega sistema in do svojih transakcij.

48 Na drugem mestu, v izpodbijani sodbi naj ne bi bila utemeljena ugotovitev iz točke 74 izpodbijane sodbe, da so se podatki, katerih zbiranje je urad OLAF zahteval v obravnavani zadevi, nanašali na zadevne transakcije in so bili potrebni za pravilno izvedbo pregleda na kraju samem v smislu člena 7(1) Uredbe št. 2185/96. Taka ugotovitev naj bi bila torej arbitrarna.

49 Na tretjem mestu, pri taki ugotovitvi, ponovljeni tudi v točki 83 izpodbijane sodbe, naj bi bilo napačno uporabljeno pravo, saj naj pred iskanjem z uporabo ključnih besed ne bi bilo mogoče šteti, da so vsi podatki, ki jih je zahteval urad OLAF, zlasti celotna korespondenca in vsebina računalnikov dveh zaposlenih oseb družbe Vialto ter njen celoten strežnik in kopija vseh njenih transakcij od leta 2012, povezani s transakcijami, na katere se je nanašala preiskava, in potrebni za to preiskavo, tako da bi urad OLAF imel pravico do zbiranja teh podatkov.

50 Na četrtem mestu, Splošno sodišče naj bi izkrivilo dejstva s tem, da je v točki 75 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je družba Vialto nasprotovala le zbiranju teh podatkov na nosilcih, ki jih je bilo treba odnesti v prostore urada OLAF, saj naj bi družba Vialto že od začetka in na splošno nasprotovala zbiranju podatkov, ki niso bili povezani s pregledanim projektom.

51 Komisija predlaga, naj se prvi in drugi del prvega tožbenega razloga zavrneta kot neutemeljena.

– *Presoja Sodišča*

52 Prvič, argument družbe Vialto, da je Splošno sodišče spremenilo obseg očitka, ki ga je navedla v tožbi na prvi stopnji v zvezi z nezakonitostjo ravnanja, ki se očita uradu OLAF in se nanaša na kršitev člena 7(1) Uredbe št. 2185/96, ne more uspeti.

53 Poudariti je namreč treba, da je Splošno sodišče v točki 62 izpodbijane sodbe ugotovilo, da družba Vialto uradu OLAF očita, da je v nasprotju s to določbo zahteval, naj se mu dovoli zbrati podatke, ki niso bili povezani z zadevnim projektom. Poleg tega je Splošno sodišče v točki 75 izpodbijane sodbe pojasnilo, da družba Vialto trdi, da je uslužbencem OLAF omogočila dostop do vseh zahtevanih podatkov in da je zgolj nasprotovala zbiranju teh podatkov.

54 Zato ni mogoče ugotoviti, da je Splošno sodišče tožbo na prvi stopnji razlagalo tako, da se je ta očitek nanašal na vprašanje kršitve člena 7(1) Uredbe št. 2185/96, ker je urad OLAF zahteval dostop do teh podatkov, ne pa zato, ker je zahteval njihovo zbiranje.

55 Drugič, glede trditve družbe Vialto, da je Splošno sodišče izkrivilo dejstva s tem, da v točki 80 izpodbijane sodbe ni ugotovilo, da je družba Vialto uradu OLAF odobrila dostop do vseh zahtevanih podatkov, je treba poudariti, da ta točka pomeni zaključek razlogovanja Splošnega sodišča v zvezi z razlago člena 7(1) Uredbe št. 2185/96 in da ne vsebuje nobene presoje ravnanja družbe Vialto. Iz tega sledi, da ta trditev temelji na napačnem razumevanju te točke.

56 Poleg tega je, tudi če bi družba Vialto s to trditvijo izpodbijala razloge, na podlagi katerih je Splošno sodišče prišlo do takega sklepa, treba navesti, da točke od 63 do 78 izpodbijane sodbe ne vsebujejo ugotovitve, da je družba Vialto uradu OLAF zavrnila dostop do podatkov iz točke 71 izpodbijane sodbe.

57 Nasprotno, Splošno sodišče je v točki 79 izpodbijane sodbe ugotovilo, da so uslužbenci urada OLAF končali pregled na kraju samem in postopek digitalne forenzike, ne da bi jim družba Vialto posredovala podatke, za katere je menila, da so poslovna skrivnost ali da so zajeti s pogodbenimi pogoji, na katere se sklicuje.

58 V zvezi s tem je treba spomniti, da je iz člena 256(1), drugi pododstavek, PDEU in člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije razvidno, da je pritožba omejena na pravna vprašanja. Splošno sodišče je torej edino pristojno za ugotavljanje in presojo upoštevnih dejstev ter presojo dokazov. Presoja teh dejstev in dokazov, razen v primeru njihovega izkrivljanja, torej ni pravno vprašanje, ki ga nadzira Sodišče v okviru pritožbe (sodba z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, točka 73 in navedena sodna praksa).

59 Poleg tega mora tako izkrivljanje očitno izhajati iz listin v spisu, ne da bi bilo treba na novo presojati dejstva in dokaze. Pritožnik mora zlasti natančno opredeliti dejstva, ki naj bi jih Splošno sodišče izkrivilo, in dokazati napake pri presoji, zaradi katerih naj bi po njegovem mnenju to sodišče izkrivilo dejstva (sodba z dne 4. marca 2020, Tulliallan Burlington/EUIPO, od C-155/18 P do C-158/18 P, EU:C:2020:151, točka 102 in navedena sodna praksa).

60 Družba Vialto v bistvu trdi, da če bi Splošno sodišče upoštevalo prilogo k zapisniku urada OLAF v zvezi s tretjim dnem pregleda na kraju samem, v kateri so navedene njene pripombe o poteku tega dneva pregleda, bi moralo ugotoviti, da je družba Vialto uradu OLAF omogočila celovit dostop do zahtevanih podatkov.

61 Vendar je treba navesti, da ta dokument vsebuje pripombe družbe Vialto v zvezi z izvajanjem nadzora, tako da je na njegovi podlagi mogoče ugotoviti le njeno stališče o tem izvajanju. Splošno sodišče pa je v točki 75 izpodbijane sodbe pojasnilo, da družba Vialto trdi, da je uslužbencem urada OLAF omogočila dostop do vseh zahtevanih podatkov.

62 Iz tega sledi, da na podlagi argumenta družbe Vialto ni mogoče ugotoviti, da je Splošno sodišče izkrivilo upoštevna dejstva ali dokaze, tako da je treba ta argument zavrniti kot neutemeljen.

63 Tretjič, kar zadeva trditev, da ugotovitev iz točke 74 izpodbijane sodbe ni obrazložena, je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča z obveznostjo obrazložitve Splošnemu sodišču ni naloženo, naj zagotovi razlago, v kateri bi bili izčrpno in posamično obravnavani vsi razlogi, ki so jih navedle stranke v sporu, tako da je obrazložitev Splošnega sodišča lahko implicitna, če zadevnim osebam omogoča, da se seznanijo z razlogi, iz katerih Splošno sodišče ni sprejelo njihovih argumentov, Sodišču pa zagotavlja, da ima na voljo dovolj elementov za izvajanje nadzora (sodba z dne 25. junija 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, točka 96 in navedena sodna praksa).

64 Splošno sodišče je v obravnavani zadevi v točkah od 66 do 73 izpodbijane sodbe navedlo razloge, iz katerih je presodilo, da so se podatki, za katere je urad OLAF zahteval, naj se mu omogoči njihovo zbiranje, nanašali na zadevne transakcije in so bili potrebni za pravilno izvedbo pregleda na kraju samem v smislu člena 7(1) Uredbe št. 2185/96.

65 Iz teh točk je razvidno, da taka ugotovitev najprej temelji na besedilu te določbe, iz katerega po mnenju Splošnega sodišča izhaja na eni strani, da je uradu OLAF dovoljeno dostopati do vseh informacij in listin v zvezi z dejstvi, ki so predmet njegove preiskave, in napraviti kopije dokumentov, potrebnih za izvedbo pregleda na kraju samem, ter na drugi strani, da ima nekolikšno diskrecijsko pravico pri določanju podatkov, ki so za to upoštevni. Splošno sodišče se je nato oprlo na predmet preiskave, ki jo je v obravnavani zadevi opravil urad OLAF, in na zahtevane podatke, ki po mnenju Splošnega sodišča spadajo med podatke, na katere se nanaša navedena določba. Nazadnje, Splošno sodišče je navedlo posebnosti postopka digitalne forenzike, zlasti potrebe po indeksaciji podatkov z napravo digitalnih slik zadevnih podatkov, da bi bilo mogoče opredeliti dokumente, ki so upoštevni za preiskavo.

66 Ta obrazložitev pa zadostuje, da lahko na eni strani družba Vialto razume razloge, iz katerih je bila njena argumentacija zavrnjena, in na drugi strani, da lahko Sodišče opravi nadzor. Nezadostnost obrazložitve, na katero se sklicuje družba Vialto, je torej treba zavrniti kot neutemeljeno.

67 Četrtič, kar zadeva zatrjevano napačno uporabo prava v zvezi z razlago člena 7(1) Uredbe št. 2185/96, je treba poudariti, da je Splošno sodišče v točki 74 izpodbijane sodbe presodilo, da so se podatki, za katere je v obravnavani zadevi urad OLAF zahteval, naj se mu omogoči njihovo zbiranje, nanašali na zadevne transakcije in so bili potrebni za pravilno izvedbo pregleda na kraju samem v smislu te določbe. Poleg tega je Splošno sodišče v točki 80 izpodbijane sodbe ugotovilo, da urad OLAF s tem, da je od družbe Vialto zaradi analize zahteval, da se mu omogoči dostop do teh podatkov, navedene določbe nikakor ni kršil.

68 V zvezi s tem člen 7(1) Uredbe št. 2185/96 določa, da imajo inšpektorji Komisije pod enakimi pogoji kakor nacionalni upravni inšpektorji in v skladu z nacionalno zakonodajo dostop do vseh podatkov in listin o zadevnih transakcijah, ki so potrebni za pravilno izvedbo pregledov in inšpekcij na kraju samem. V tej določbi je pojasnjeno, da pri inšpekcijah lahko uporabljajo iste pripomočke kakor nacionalni upravni inšpektorji in da zlasti lahko kopirajo ustrezne dokumente. V navedeni določbi je tudi navedeno, da se lahko pregledi in inšpekcije na kraju samem med drugim nanašajo na računalniške podatke.

69 Poleg tega iz člena 2(1) Sklepa 1999/352 in člena 3(1) Uredbe št. 883/2013 izhaja, da pristojnost za opravljanje pregledov in inšpekcij na kraju samem, ki je Komisiji podeljena z Uredbo št. 2185/96, izvaja urad OLAF.

70 Iz vseh teh določb izhaja, da imajo uslužbenci urada OLAF pri pregledu na kraju samem pod enakimi pogoji kot nacionalni upravni inšpektorji in v skladu z nacionalno zakonodajo dostop do vseh informacij, vključno z računalniškimi podatki, za katere se izkaže, da so potrebne za pravilno izvedbo pregledov na kraju samem, in da lahko uporabijo iste pripomočke kakor nacionalni upravni inšpektorji, med drugim napravijo kopije ustreznih dokumentov.

71 Čeprav ta določba glede pogojev, ki urejajo dostop uslužbencev OLAF do informacij, napotuje na pravo zadevne države članice, je treba poudariti, da družba Vialto nikakor ne trdi, da je urad OLAF kršil pravila madžarskega prava, ki so se uporabljala za zadevni pregled na kraju samem, in da v zvezi s tem ne navaja nobenega argumenta.

72 Poleg tega je treba navesti, da družba Vialto ne izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča v zvezi z izdelavo digitalne forenzične slike, navedenih v točki 73 izpodbijane sodbe, ki napotuje na pojasnila iz točke 44 te sodbe. Splošno sodišče pa se je v teh točkah oprlo zlasti na člena 4 in 8 smernic urada OLAF ter ugotovilo, da v okviru takega postopka izdelava digitalne forenzične slike podatkov, ki so na digitalnem nosilcu podatkov, omogoča indeksacijo podatkov, katere namen je omogočiti iskanje po ključnih besedah z uporabo posebne forenzične programske opreme, da bi se opredelili dokumenti, ki so upoštevni za preiskavo urada OLAF.

73 Ker naj bi družba Vialto s svojimi argumenti želela izdelavo take digitalne forenzične slike vseh podatkov, shranjenih na določenih digitalnih nosilcih, izenačiti s kopiranjem vseh dokumentov, shranjenih na teh nosilcih, v smislu člena 7(1) Uredbe št. 2185/96, je treba poudariti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 78 sklepnih predlogov, da je ta postopek le vmesna faza v okviru preučitve takih podatkov (glej po analogiji sodbo z dne 16. julija 2020, Nexans France in Nexans/Komisija, C-606/18 P, EU:C:2020:571, točka 63).

74 Čeprav na tehnični ravni izdelava take slike nujno pomeni, da se vsi zadevni podatki začasno „kopirajo“ v fazi, v kateri njihova upoštevnost še ni bila preučena, ta postopek spada v okvir izvajanja pravice do dostopa do informacij, določene v členu 7(1) Uredbe št. 2185/96, saj je njegov namen zgolj opredeliti dokumente, ki so upoštevni za preiskavo. Ni mogoče šteti, da urad OLAF s tem napravi kopije vseh zadevnih dokumentov v smislu te določbe. Iz besedila in sistematike te direktive namreč izhaja, da je pravica osebe, ki opravlja pregled, da napravi kopije ustreznih dokumentov – drugače od izvajanja pravice dostopa do informacij – namenjena temu, da ta oseba trajno pridobi kopije nekaterih dokumentov izmed tistih, do katerih je imela dostop, in sicer dokumentov, ki jih je opredelila kot upoštevne za njeno preiskavo, saj je te dokumente mogoče pozneje uporabiti v okviru te preiskave.

75 V teh okoliščinah je Splošno sodišče lahko upravičeno ugotovilo, da je izdelavo take digitalne forenzične slike mogoče uvrstiti v okvir pristojnosti urada OLAF iz člena 7(1) Uredbe št. 2185/96, da dostopa do informacij, potrebnih za pravilno izvedbo pregledov na kraju samem, in da napravi kopije ustreznih dokumentov.

76 Družba Vialto torej ni dokazala, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točkah 74 in 80 izpodbijane sodbe ugotovilo, da zahteva, ki jo je urad OLAF podal družbi Vialto, da se mu omogoči zbiranje podatkov iz točke 71 izpodbijane sodbe, da bi lahko opravil postopek digitalne forenzike, ni v nasprotju s členom 7(1) Uredbe št. 2185/96.

77 Napačno uporabo prava, na katero se sklicuje družba Vialto zoper tako ugotovitev, je torej treba zavrniti kot neutemeljeno.

78 Petič, argument družbe Vialto, da je Splošno sodišče v točki 75 izpodbijane sodbe izkrivilo dejstva, temelji na napačnem razumevanju točke 75 izpodbijane sodbe in ga je prav tako treba zavrniti kot neutemeljen. Splošno sodišče je namreč v tej točki zgolj navedlo, da družba Vialto nasprotuje zbiranju podatkov na nosilcu, ki bi ga bilo treba odnesti iz njenih prostorov, česar družba Vialto ne izpodbija.

79 Prvi in drugi del prvega pritožbenega razloga je zato treba zavrniti kot neutemeljena.

Tretji del prvega pritožbenega razloga

– *Trditve strank*

80 Družba Vialto s tretjim delom prvega pritožbenega razloga trdi, na prvem mestu, da je Splošno sodišče v točki 77 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo s tem, da je njene argumente, ki so temeljili na spoštovanju poslovne skrivnosti in pogodbenih klavzulah, sklenjenih z njenimi poslovnimi partnerji, zavrnilo kot neupoštevne za uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije. Ti argumenti naj bi bili upoštevni za ugotovitev, da je urad OLAF kršil člen 7(1) Uredbe št. 2185/96, saj naj bi bilo z njimi mogoče dokazati, da so bili zadržki, ki jih je družba Vialto navedla v zvezi z zbiranjem podatkov, ki niso bili povezani s preiskavo, upravičeni. Od družbe Vialto pa naj bi se v skladu s sodno prakso Sodišča zahtevalo, naj dokaže, da izražanje takih zadržkov ne pomeni zlorabe pravic.

81 Na drugem mestu, Splošno sodišče naj bi izkrivilo tožbo s tem, da je v točki 79 izpodbijane sodbe presodilo, da ni mogoče šteti, da jo je urad OLAF prisilil v razkritje poslovne skrivnosti ali kršitev določil pogodbe, sklenjene z njenimi poslovnimi partnerji, saj naj ne bi z ničemer trdila, da jo je urad OLAF prisilil k takemu ravnanju.

82 Komisija predlaga, naj se tretji del prvega pritožbenega razloga zavrže kot deloma nedopusten ter zavrne kot deloma brezpredmeten in vsekakor neutemeljen.

– *Presoja Sodišča*

83 Kar zadeva napačno uporabo prava v točki 77 izpodbijane sodbe, je treba navesti, da je Splošno sodišče v tej točki ugotovilo, da argumenti družbe Vialto, ki temeljijo na poklicni skrivnosti in pogodbenih zavezah do njenih poslovnih partnerjev, niso upoštevni za uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije, saj so bili namenjeni utemeljitvi tega, da ta družba uradu OLAF ni posredovala nekaterih podatkov, do katerih je ta zahteval dostop, in ne temu, da bi se uradu OLAF ali Komisiji očitala dovolj resna kršitev pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom.

84 V tem okviru z argumentom družbe Vialto, da je bila zavezana dokazati, da pridržki, ki jih je izrazila v zvezi s tem, da je urad OLAF zbiral nekatere podatke, ne pomenijo zlorabe pravice, ni mogoče utemeljiti, da je bilo na podlagi argumentov, predstavljenih na prvi stopnji v zvezi s poklicno skrivnostjo in pogodbenimi obveznostmi do poslovnih partnerjev te družbe, mogoče utemeljiti dovolj resno kršitev pravnega pravila, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom. Ta argument je zato brezpredmeten.

85 Enako velja za izkrivljanje tožbe, na katero se sklicuje družba Vialto. Tudi ob predpostavki, da je Splošno sodišče, kot trdi družba Vialto, izkrivilo tožbo na prvi stopnji s tem, da je v točki 79 izpodbijane sodbe ugotovilo, da mora presoditi argument, ki ga ta družba ni navedla in ki se nanaša na to, da jo je urad OLAF silil, naj razkrije poslovno skrivnost ali krši pogodbene zaveze, sprejete do poslovnih partnerjev, taka napaka ne bi mogla omajati zavrnitve prvega očitka, ki ga je družba Vialto navedla na prvi stopnji.

86 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča pa izhaja, da očitki, ki so usmerjeni zoper dodatne razloge iz odločbe Splošnega sodišča, ne morejo povzročiti razveljavitve te odločbe in so torej brezpredmetni (sodba z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, točka 103 in navedena sodna praksa).

87 Zato je treba tretji del prvega pritožbenega razloga zavrniti kot brezpredmeten in zavrniti ta pritožbeni razlog v celoti.

Drugi pritožbeni razlog: kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj

Trditve strank

88 Družba Vialto z drugim pritožbenim razlogom navaja več argumentov, s katerimi želi dokazati, da je Splošno sodišče v točki 118 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da uslužbenci urada OLAF v obravnavani zadevi niso kršili načela varstva legitimnih pričakovanj.

89 Na prvem mestu, izpodbijana sodba naj bi bila nezadostno obrazložena, ker naj v njej ne bi bilo pojasnjeno, zakaj naj eden od treh pogojev, potrebnih za sklicevanje na načelo varstva legitimnih pričakovanj, v obravnavanem primeru ne bi bil izpolnjen.

90 Na drugem mestu, v točki 118 izpodbijane sodbe naj bi bilo napačno uporabljeno pravo, saj naj v njej ne bi bila upoštevana sodna praksa, ki prepoveduje retroaktiven preklic zakonitega upravnega akta, s katerim so bile podeljene subjektivne pravice ali podobne ugodnosti. Zagotovila v zvezi s postopkom izvedbe pregleda, ki so jih dali uslužbenci urada OLAF prvi dan tega pregleda, naj bi bila namreč zakonita. Družba Vialto v zvezi s tem pojasnjuje, da odstopanje od smernic urada OLAF ne pomeni kršitve Uredbe št. 2185/96. Zato naj uslužbenci urada OLAF ne bi mogli naknadno preklicati teh zagotovil in zahtevati, da se ta pregled opravi, kot da taka zagotovila nikoli ne bi bila dana.

91 Poleg tega naj bi bil retroaktiven preklic upravnega akta prepovedan, tudi če bi bilo treba ta akt šteti za nezakonit.

92 Na tretjem mestu, Splošno sodišče naj bi napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 118 izpodbijane sodbe presodilo, da se družba Vialto ne more sklicevati na kršitev legitimnega pričakovanja, da bo v njeno korist uporabljena praksa odstopanja, kljub temu, da ni ugodila zahtevam uslužbencev urada OLAF na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 2185/96. Natančneje, besedilo te točke naj bi dajalo vtis, da je družba Vialto ravnala v slabi veri. Ker naj poleg tega zahteve uslužbencev urada OLAF ne bi bile skladne s to določbo, naj bi bilo to, da ta družba tem zahtevam ni ugodila, popolnoma zakonito. Če bi uslužbenci urada OLAF menili, da je družba Vialto s svojim ravnanjem delovala nezakonito ali je ovirala preiskavo, naj bi morali v skladu s členoma 4 in 9 Uredbe št. 2185/96 zaprositi za pomoč nacionalnih organov. Uslužbenci urada OLAF pa naj bi se odločili, da pregled končajo, ne da bi uporabili ta postopek.

93 Komisija meni, da je drugi pritožbeni razlog deloma brezpredmeten in vsekakor neutemeljen.

Presoja Sodišča

94 Prvič, kar zadeva zatrjevano neobrazložitev izpodbijane sodbe, je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse, navedene v točki 63 te sodbe, izhaja, da z obveznostjo obrazložitve Splošnemu sodišču ni naloženo, naj zagotovi razlago, v kateri bi bili izčrpno in posamično obravnavani vsi razlogi, ki so jih navedle stranke v sporu, tako da je obrazložitev lahko implicitna, če zadevnim osebam omogoča, da se seznanijo z razlogi, iz katerih Splošno sodišče ni sprejelo njihovih argumentov, Sodišču pa zagotavlja, da ima na voljo dovolj elementov za izvajanje nadzora.

95 Splošno sodišče je v obravnavani zadevi najprej v točki 114 izpodbijane sodbe opozorilo na pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bi se posameznik lahko skliceval na to načelo, nato pa je v točki 116 te izpodbijane sodbe ugotovilo, da so v obravnavani zadevi uslužbenci urada OLAF šele zato, ker družba Vialto ni ugodila njihovim zahtevam za zbiranje podatkov, odstopili od postopka, ki je v smernicah urada OLAF določen v zvezi s krajem, kjer se podatki pridobivajo in obdelujejo, ter nosilcem, ki se za to uporabi. Poleg tega je Splošno sodišče v točki 117 navedene sodbe opozorilo, da je urad OLAF na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 2185/96 upravičen do dostopa do podatkov, do katerih mu je družba Vialto zavrnila dostop. Splošno sodišče je iz tega v točki 118 izpodbijane sodbe sklepalo, da se družba Vialto ne more v svojo korist sklicevati na dovolj resno kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, da se bo v njeno korist uporabila praksa odstopanja, kljub temu, da ni ugodila zahtevam uslužbencev urada OLAF na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 2185/96.

96 Iz točk od 113 do 118 izpodbijane sodbe tako izhaja, da je Splošno sodišče ugotovilo, da se družba Vialto ne more upravičeno sklicevati na legitimna pričakovanja uporabe dogovora, za katerega se je odločila, da ga ne bo spoštovala.

97 Ta obrazložitev pa zadostuje, da lahko družba Vialto razume razloge, iz katerih je bila njena argumentacija zavrnjena, Sodišču pa, da opravi nadzor. Nezadostnost obrazložitve, na katero se sklicuje družba Vialto, je torej treba zavrniti kot neutemeljeno.

98 Drugič, kar zadeva argument družbe Vialto, ki se nanaša na sodno prakso Sodišča v zvezi s pogoji za preklic akta, ki ustvarja pravico, zadostuje navesti, da tega argumenta družba Vialto na prvi stopnji ni navedla.

99 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa je treba razlog, ki je prvič predstavljen v okviru pritožbe pred Sodiščem, zavreči kot nedopusten. Pristojnost Sodišča je v okviru odločanja o pritožbi namreč omejena na preizkus presoje Splošnega sodišča glede razlogov, ki so bili navedeni pred njim. Če bi namreč stranka v tem okviru lahko prvič navajala razlog, ki ga ni navedla pred Splošnim sodiščem, bi ji to omogočalo, da Sodišču, katerega pristojnost je pri odločanju o pritožbah omejena, predloži zadevo, katere predmet je širši od tistega, o katerem je odločalo Splošno sodišče (sodba z dne 30. maja 2017, Safa Nicu Sepahan/Svet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, točka 109 in navedena sodna praksa).

100 Ta argument je torej treba zavreči kot nedopusten.

101 Tretjič, kar zadeva argument družbe Vialto, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 118 izpodbijane sodbe presodilo, da se družba Vialto ne more sklicevati na kršitev legitimnega pričakovanja, da bo v njeno korist uporabljena praksa odstopanja, kljub temu, da ni izpolnila zahtev uslužbencev urada OLAF na podlagi člena 7(1) Uredbe št. 2185/96, je treba navesti, da je Splošno sodišče s tem, da se je na ta način sklicevalo na to, da je družba Vialto

zavrnila predložitev določenih informacij, čeprav se je k tej predložitvi zavezala, implicitno, a nujno presodilo, da se družba Vialto ne more sklicevati na legitimno pričakovanje uporabe dogovora, ki ga ni spoštovala.

102 Ugotoviti pa je treba, da zato, ker družba Vialto ni izpolnila zavez, ki jih je v okviru tega dogovora sprejela glede uslužbencev urada OLAF, tega dogovora ni bilo mogoče uporabiti, zato se ta družba pozneje ne more sklicevati na legitimno pričakovanje njegove uporabe.

103 Iz tega sledi, da Splošno sodišče s tem, da je v točki 118 izpodbijane sodbe presodilo, da se družba Vialto ne more upravičeno sklicevati na legitimno pričakovanje uporabe dogovora, za katerega se je odločila, da ga ne bo spoštovala, ni napačno uporabilo prava.

104 Zato je treba argument družbe Vialto, da je bilo v točki 118 izpodbijane sodbe napačno uporabljeno pravo, zavrniti kot neutemeljen.

105 Četrtič, kar zadeva argument družbe Vialto, da besedilo točke 118 izpodbijane sodbe daje vtis, da je ravnala v slabi veri, je treba ugotoviti, da ta argument temelji na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe, saj navedena točka ne vsebuje nobene presoje v tem smislu, in ga je torej treba zavrniti kot neutemeljen.

106 Petič, kar zadeva argument družbe Vialto, da zahteva za zbiranje podatkov, ki so jo podali uslužbenci urada OLAF, ni bila skladna s členom 7(1) Uredbe št. 2185/96, iz preučitve prvega pritožbenega razloga družbe Vialto izhaja, da je tudi ta argument treba zavrniti kot neutemeljen.

107 Šestič, kar zadeva argument družbe Vialto, ki se nanaša na člena 4 in 9 Uredbe št. 2185/96, je treba ugotoviti, da družba Vialto takega argumenta ni navedla na prvi stopnji, tako da ga je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, navedeno v točki 99 te sodbe, zavreči kot nedopusten.

108 Glede na navedeno je treba drugi pritožbeni razlog zavreči kot deloma nedopusten in zavrniti kot deloma neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog: kršitev pravice do izjave

Trditve strank

109 Družba Vialto s tretjim pritožbenim razlogom trdi, da je Splošno sodišče storilo več napak s tem, da je v točkah od 121 do 123 izpodbijane sodbe zavrnilo njene argumente v zvezi s kršitvijo njene pravice do izjave.

110 Na prvem mestu, ugotovitve, navedene v točki 121 izpodbijane sodbe, v zvezi s tem, da naj bi urad OLAF družbo Vialto zaslišal, naj ne bi bile nikakor upoštevne za presojo vprašanja, ali je GD „širitev“ kršil njeno pravico do izjave.

111 Na drugem mestu, Splošno sodišče naj bi izkrivilo dejstva s tem, da je v točkah 94 in 122 izpodbijane sodbe navedlo, da stališče tega GD glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti v zvezi z družbo Vialto, CFCU ne zavezuje. Iz spisa naj bi namreč izhajalo, da je bilo tako stališče za CFCU zavezujoče. Drugače naj ne bi moglo biti, ker naj bi isti GD financiral projekt in naj bi torej podpisal zadevno pogodbo.

112 Splošno sodišče naj bi zaradi takega izkrivljanja dejstev napačno uporabilo pravo. Splošno sodišče naj bi namreč moralo ugotoviti, da je bil GD „širitev“ zavezan družbo Vialto zaslišati, preden je CFCU posredoval svoj predlog, naj se zato, ker je družba Vialto kršila svoje pogodbene obveznosti, sprejmejo ustrezni ukrepi, določeni v zadevni pogodbi.

113 Na tretjem mestu, pravico družbe Vialto do izjave naj bi ta GD moral spoštovati tudi v okviru priporočila, naj se preneha izvajanje zadevne pogodbe ali dela te pogodbe, ki ga je izvajala družba Vialto, ki naj bi ga priložil svojemu predlogu. Iz sodne prakse Sodišča, zlasti iz njegove sodbe z dne 4. aprila 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), naj bi namreč izhajalo, da je treba pravico do izjave spoštovati tudi takrat, kadar institucija Unije sprejme nezavezujoča priporočila.

114 Komisija se strinja s pristopom, ki ga je Splošno sodišče zavzelo glede pravice do izjave in predlaga zavrnitev tretjega pritožbenega razloga kot neutemeljenega.

115 Prvič, tudi če bi Komisija morala zaslišati družbo Vialto, preden je poslala priporočilo CFCU, naj bi tako formalnost v obravnavani zadevi izpolnil urad OLAF kot služba Komisije, ki je pripravila priporočilo.

116 Drugič, Splošno sodišče naj bi ugotovilo, ne da bi pri tem izkrivilo dejstva, da je Komisija CFCU zgolj predlagala, naj sprejme ustrezne ukrepe, tako da je v zvezi s tem primeroma pripravila priporočila. Stališče Komisije glede družbe Vialto naj torej za CFCU ne bi bilo zavezujoče. Dejstvo, da je Komisija financirala projekt, naj ne bi pomenilo, da je tako stališče zavezujoče.

117 Tretjič, iz sodbe z dne 4. aprila 2019, OZ/EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289), naj bi bilo razvidno, da je zaslišanje pred organom, ki je izdal priporočilo, podredno, saj naj bi bil poudarek na organu odločanja. Poleg tega naj bi se položaj v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, razlikoval od položaja v obravnavani zadevi, saj naj bi v prvonavedeni zadevi organ, ki je pripravil priporočilo, in organ, ki je sprejel odločitev, pripadala isti upravni strukturi.

Presoja Sodišča

118 Kar zadeva to, da naj bi Splošno sodišče v točki 122 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, je treba navesti, da je Splošno sodišče v tej točki presodilo, da GD „širitev“ ni bilo treba zaslišati družbe Vialto, preden je CFCU sprejel odločitev o izključitvi družbe Vialto iz zadevne pogodbe, ker je CFCU to odločitev sprejel, ne da bi bil vezan na to, da je GD „širitev“ v zvezi s tem zavzel stališče.

119 Družba Vialto izpodbija tako ugotovitev in trdi, da bi moral GD „širitev“ – tudi če bi CFCU navedeno odločitev sprejel, ne da bi bil vezan na stališče tega GD v zvezi s tem – zaslišati družbo Vialto, preden zavzame tako stališče.

120 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa, da pravica do dobrega upravljanja vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene.

121 Pravica do izjave tako zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da ustrezno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku in pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (sodba z dne 4. junija 2020, ESZD/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, točka 68 in navedena sodna praksa).

122 Opozoriti je treba tudi, da je pravica do izjave del pravice do obrambe, ki je splošno načelo prava Unije in ki ga je treba uporabiti, tudi če ni posebne ureditve v zvezi s tem. To načelo zahteva, da morajo imeti naslovniki odločb, ki občutno posegajo v njihove interese, možnost učinkovito izraziti svoja stališča v zvezi z elementi, ki so uporabljeni zoper njih za utemeljitev teh odločb (glej v tem smislu sodbo z dne 14. junija 2016, Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, točka 51 in navedena sodna praksa).

123 Poleg tega, kot je generalni pravobranilec opozoril v točki 121 sklepnih predlogov, je treba kršitev pravice do obrambe, katere del je pravica do izjave, preučiti glede na posebne okoliščine vsakega posameznega primera (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2011, Solvay/Komisija, C-110/10 P, EU:C:2011:687, točka 63).

124 Glede zadevnega sprejetja stališča GD „širitev“ je treba navesti, da člen 10 Uredbe št. 718/2007 v okviru splošnih načel izvajanja predpristopne pomoči res določa, da Komisija na državo upravičenko prenese decentralizirano upravljanje določenih aktivnosti, ki zajema najmanj razpise, pogodbe in plačila. Iz člena 21(1)(f) te uredbe je tudi razvidno, da država prejemnica določi operativno strukturo po komponenti ali programu IPA. Poleg tega iz člena 28 navedene uredbe izhaja, da je operativna struktura telo ali skupina teles znotraj uprave države upravičenke, ki je odgovorna za upravljanje in izvajanje te pomoči v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja, med drugim s tem, da organizira razpisne postopke in postopke za dodelitev nepovratnih sredstev ter sklepa pogodbe na podlagi teh postopkov (glej v tem smislu sklep z dne 4. julija 2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija in drugi, C-520/12 P, neobjavljen, EU:C:2013:457, točka 32).

125 Iz tega sledi, da javna naročila, ki so jih oddajale tretje države in ki so lahko upravičena do pomoči iz naslova IPA, za katerega velja načelo decentraliziranega upravljanja, ostajajo nacionalna naročila ter da so podjetja, ki so ponudniki ali ki so jim bila dodeljena zadevna naročila, v pravnem razmerju le s tretjo državo, odgovorno za naročilo (glej v tem smislu sklep z dne 4. julija 2013, Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija in drugi, C-520/12 P, neobjavljen, EU:C:2013:457, točka 34).

126 Vendar Komisija, kot je razvidno iz člena 10(1) Uredbe št. 718/2007, ohrani končno odgovornost za izvrševanje splošnega proračuna in je torej pristojna za določitev zneskov, ki bi lahko bili izključeni iz financiranja Unije.

127 Glede končne odgovornosti Komisije za izvrševanje splošnega proračuna pa je treba ugotoviti, da je dopis, v katerem ta institucija CFCU priporoča, naj ne sodeluje z družbo Vialto, pri čemer navede, da zneski, ki so bili tej družbi izplačani v okviru zadevnega projekta, nikakor niso upravičeni do financiranja iz proračuna Unije, mogoče razumno šteti za tak akt, ki bi lahko v praksi znatno vplival na odločitev CFCU v zvezi z ukrepi, ki se sprejmejo glede družbe Vialto in zadevne pogodbe, in sicer tako, da bi to družbo to prizadelo, ter ki nezanemarljivo presega vpliv, ki se ga pričakuje od običajnega priporočila.

128 Tako ima lahko tako stališče Komisije za zadevnega gospodarskega subjekta take posledice, da mu mora biti omogočeno, da poda pripombe o ravnanju, ki se mu očita, in o ukrepih, ki jih je treba v zvezi z njim sprejeti v povezavi z zadevno pogodbo, preden Komisija sprejme stališče o teh vprašanjih (glej po analogiji sodbo z dne 10. julija 2001, Ismeri Europa/Računsko sodišče, C-315/99 P, EU:C:2001:391, točka 29).

129 To stališče Komisije je torej treba šteti za posamični ukrep, ki družbo Vialto prizadene v smislu člena 41(2)(a) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

130 Zato je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo s tem, da je v točki 122 izpodbijane sodbe presodilo, da Komisija ni bila dolžna zaslišati družbe Vialto, preden je CFCU sprejela odločitev o izključitvi družbe Vialto iz zadevne pogodbe.

131 Ob tem iz točk 121 in 123 izpodbijane sodbe izhaja, da se je Splošno sodišče oprlo tudi na okoliščino, da je urad OLAF družbo Vialto v obravnavani zadevi zaslišal, da bi zavrnil argument te družbe v zvezi s tem, da je Komisija kršila pravico do izjave.

132 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da taka okoliščina Komisiji ne omogoča ugotovitve, da je bila njena obveznost zaslišanja zadevne osebe izpolnjena.

133 V skladu s členom 11(1) Uredbe št. 883/2013 namreč urad OLAF po koncu preiskave pripravi poročilo o preiskavi, ki se mu priložijo priporočila njegovega generalnega direktorja glede tega, ali bi bilo treba ukrepati. Člen 11(3) te uredbe določa, da se poročila 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.

134 Iz besedila in sistematike teh določb izhaja, da mora organ, na katerega so naslovljena ta priporočila, pred sprejetjem odločitve, ki bi lahko posegala v položaj zadevne osebe, opraviti svojo lastno preiskavo in zadevno osebo zaslišati.

135 V tem okviru tudi strukturne povezave med uradom OLAF in Komisijo ne morejo te institucije razbremeniti take obveznosti na način, da bi se štelo, da je navedena institucija družbo Vialto že zaslišala s tem, da so jo zaslišali uslužbenci urada OLAF.

136 Zato je treba tretjemu pritožbenemu razlogu ugoditi in izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je bil očitek družbe Vialto, da je Komisija kršila pravico do izjave, zavrnjen kot neutemeljen.

Tožba pred Splošnim sodiščem

137 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločbe Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, ali pa jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

138 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora biti za nepogodbeno odgovornost Unije v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU hkrati izpolnjenih več pogojev, in sicer mora biti ravnanje, ki se očita instituciji Unije, nezakonito, škoda mora biti dejanska, med ravnanjem institucije in zatrjevano škodo pa mora obstajati vzročna zveza (sodba z dne 25. februarja 2021, Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, točka 41 in navedena sodna praksa).

139 V obravnavani zadevi stanje postopka dovoljuje odločitev o prvem od teh pogojev, ki se nanaša na ravnanje Komisije.

140 Iz obrazložitve, navedene v okviru analize tretjega razloga, ki ga je družba Vialto navedla v utemeljitev pritožbe, je namreč razvidno, da je ta družba dokazala, da je Komisija kršila pravico do izjave, ki je pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom.

141 Kar zadeva zadostno resnost te kršitve, družba Vialto trdi, da se Komisija ni mogla svobodno odločiti, ali bo zahtevala izključitev družbe Vialto iz projekta, ne da bi ji dala možnost, da se izjavi in uresničuje svojo pravico do obrambe.

142 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča, kadar ima institucija Unije le precej omejeno diskrecijsko pravico ali je sploh nima, lahko že kršitev prava Unije zadostuje za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve tega prava, zaradi katere je lahko podana nepogodbena odgovornost Unije (sodba z dne 20. januarja 2021, Komisija/Printeos, C-301/19 P, EU:C:2021:39, točka 103 in navedena sodna praksa).

143 Kot pa je razvidno iz obrazložitve, navedene v okviru analize tretjega pritožbenega razloga, je bila Komisija dolžna zaslišati družbo Vialto, preden je CFCU posredovala svoje stališče o ukrepih, ki jih je treba sprejeti v zvezi s to družbo v povezavi z zadevno pogodbo, tako da ta institucija v zvezi s tem ni imela nobene diskrecijske pravice.

144 V preostalem stanje postopka ne dovoljuje, da bi Sodišče odločilo o zadevi.

145 Splošno sodišče namreč ni preučilo drugih pogojev za nastanek nepogodbene odgovornosti Unije.

146 Poleg tega je iz točk 25 in 26 izpodbijane sodbe razvidno, da je družba Vialto na obravnavi pred Splošnim sodiščem znatno spremenila svoje stališče o obsegu škode, ki naj bi ji nastala.

147 Glede na zgoraj navedeno se Sodišče ne more z zadostno gotovostjo izreči o resničnosti škode in obstoju vzročne zveze med kršitvijo pravice do izjave, ki jo je storila Komisija, in zatrjevano škodo.

148 Zato je treba spor vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, da odloči o tem.

Stroški

149 Ker se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 26. junija 2019, Vialto Consulting/Komisija (T-617/17, neobjavljena, EU:T:2019:446), se razveljavi v delu, v katerem je bil z njo kot neutemeljen zavrnjen očitek družbe Vialto Consulting Kft. v zvezi s tem, da je Evropska komisija kršila pravico do izjave.**

2. **Pritožba se v preostalem zavrne.**

3. **Zadeva se vrne Splošnemu sodišču Evropske unije, da bo odločilo o pogojih za nepogodbeno odgovornost Evropske unije, kar zadeva obstoj vzročne zveze med tem, da je Evropska komisija kršila pravico do izjave, in zatrjevano škodo, ter resničnost škode.**

4. **Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi