Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (treće prošireno vijeće)

18. prosinca 2024.*

„Javna nabava – Financijska uredba – Dvogodišnje isključenje iz provedbe postupaka javne nabave i dodjele bespovratnih sredstava financiranih iz općeg proračuna Unije i iz ERF-a – Teška povreda bitnih obveza prilikom izvršenja prethodnog ugovora – Članak 136. stavak 1. točka (e) Financijske uredbe – Nepostojanje automatske veze između utvrđenja suda nadležnog za sklapanje ugovora o tome da su povrijeđene ugovorne obveze i mjere isključenja koju je donio odgovorni dužnosnik za ovjeravanje – Obveza konkretne i pojedinačne ocjene postupanja osobe pozvane na odgovornost – Prethodni ugovor dodijeljen zajednici gospodarskih subjekata – Solidarna ugovorna odgovornost”

U predmetu T-776/22,

TP, kojeg zastupaju T. Faber, F. Bonke i I. Sauvagnac, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju P. Rossi, F. Behre i F. Moro, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, P. Škvařilová-Pelzl (izvjestiteljica), I. Nõmm, G. Steinfatt i D. Kukovec, suci,

tajnik: A. Marghelis, administrator,

uzimajući u obzir rješenje od 22. ožujka 2023., TP/Komisija (T-776/22 R, neobjavljeno, EU:T:2023:158),

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 29. svibnja 2024.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

1 Tužitelj, TP, zahtjevom na temelju članka 263. UFEU-a traži poništenje Odluke Europske komisije od 1. listopada 2022. kojim se tužitelj isključuje iz sudjelovanja u postupcima dodjele koji su uređeni Uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL 2018., L 193, str. 1., u daljnjem tekstu: Financijska uredba iz 2018.), ili koji se financiraju 11. europskim razvojnim fondom (ERF) i, s druge strane, iz odabira za izvršenje fondova Europske unije (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

2 Tužitelj je 26. lipnja 2009. sklopio konzorcijski sporazum s drugim društvom (u daljnjem tekstu: partner) kako bi sudjelovao u postupku javne nabave radova koji je pokrenula Komisija. Taj se ugovor odnosio na modernizaciju objekta.

3 Komisija je odlučila dodijeliti ugovor konzorciju koji čine tužitelj i njegov partner (u daljnjem tekstu: konzorcij). U tom je pogledu 5. listopada 2009. sklopljen ugovor (u daljnjem tekstu: sporni ugovor).

4 Radovi su započeli u studenome 2009. i završili dvije godine nakon toga, u studenome 2011.

5 U veljači 2012. utvrđene su nepravilnosti na objektu. Inženjer zadužen za radove zatim je izradio studiju. Partner je u ime konzorcija izvršio popravke na temelju te studije i uputa inženjera.

6 Nezadovoljna popravcima koje je izvršio partner, Komisija je 17. prosinca 2013. konzorciju uputila obavijest o prijevremenom raskidu spornog ugovora. Konzorcij je pak 14. siječnja 2014. poslao obavijest o raskidu spornog ugovora.

7 Komisija i konzorcij dogovorili su se da će riješiti svoj spor u vezi s raskidom ugovora podnoseći ga odboru za rješavanje sporova.

8 U odluci od 3. srpnja 2014. odbor za rješavanje sporova naveo je da su problemi u funkcioniranju objekta uzrokovani kombinacijom nedostataka u projektiranju i izvršenju, za koju su odgovorni i Komisija i konzorcij.

9 Komisija je stoga zatražila provedbu nove studije o objektu, što je dovelo do dostave izvješća 17. srpnja 2017.

10 Na temelju, među ostalim, tog izvješća Komisija je 15. rujna 2017. pokrenula arbitražni postupak na temelju arbitražnih pravila Međunarodne gospodarske komore (ICC).

11 Arbitražni sud osnovan pod okriljem ICC-a (u daljnjem tekstu: arbitražni sud) donio je 11. veljače 2020. djelomičnu odluku kojom je utvrdio postojanje 6757 nedostataka koji proizlaze iz radova izvršenih na temelju spornog ugovora. Prema njegovu mišljenju, 4206 među njima pripada u isključivu odgovornost konzorcija, a 2551 u zajedničku odgovornost Komisije i konzorcija u visini od 60 % odnosno od 40 %.

12 Arbitražni sud donio je 19. srpnja 2022. konačnu odluku u kojoj je, među ostalim, presudio da je tužitelju i partneru solidarno naloženo da Uniji plate iznos koji odgovara troškovima potrebnima za popravak objekta.

13 Kako bi došao do te odluke, arbitražni sud kvalificirao je ponašanje konzorcija kao krajnju nepažnju, što mu je omogućilo da ne primijeni odredbu spornog ugovora kojom se ograničava ugovorna odgovornost stranaka.

14 Dvije odluke arbitražnog suda bile su predmet tužbe, koje su još uvijek bile u tijeku na dan podnošenja ove tužbe.

15 Komisija se u veljači 2021. obratila međuinstitucijskom tijelu uspostavljenom na temelju članka 143. Financijske uredbe iz 2018., kojemu je, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 38. navedene uredbe, povjerena zadaća ocjene zahtjeva i davanja preporuka o potrebi donošenja odluka o isključenju ili izricanju financijskih sankcija u slučajevima koje mu upute Komisija ili druge institucije i tijela Unije.

16 Nakon preporuke institucijskog tijela navedene u točki 15. ove presude, Komisija je 1. listopada 2022. donijela pobijanu odluku.

Zahtjevi stranaka

17 Tužitelj, prema posljednjem stanju iz njegovih podnesaka, od Općeg suda zahtjeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji da mu naknadi štetu koju je pretrpio zbog pobijane odluke;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

18 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Zahtjev za neotkrivanje podataka

19 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 5. siječnja 2023. tužitelj je podnio zahtjev za neotkrivanje određenih podataka javnosti.

20 Pri pomirenju zahtjeva javnosti sudskih odluka s pravom na zaštitu osobnih podataka i poslovne tajne, sud mora, u konkretnim okolnostima, tražiti pravednu ravnotežu, uzimajući pritom u obzir i pravo javnosti na pristup sudskim odlukama (presuda od 27. travnja 2022., Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii/Komisija, T-4/20, EU:T:2022:242, t. 29.).

21 Osim toga, valja podsjetiti da je cilj objavljivanja sudskih odluka omogućiti javni nadzor pravosuđa i da ono predstavlja temeljno postupovno jamstvo protiv arbitrarnosti (ESLJP, 16. travnja 2013., Fazliyski protiv Bugarske, CE:ECH:2013:0416JUD004090805, t. 69.).

22 Stoga, u mjeri u kojoj je to moguće, valja prihvatiti tužiteljev zahtjev u dijelu u kojem se to ne protivi zahtjevu da javnost nadzire sud. U preostalom dijelu taj se zahtjev odbija.

Zahtjev za poništenje

23 U prilog svojem zahtjevu za poništenje tužitelj ističe tri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi odredbi članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018., drugi na povredi odredbi članka 136. stavka 3. Financijske uredbe iz 2018., kao i na povredi načela proporcionalnosti, a treći na retroaktivnoj primjeni strože sankcije.

24 Što se tiče prvog tužbenog razloga, tužitelj tvrdi da je na dužnosniku za ovjeravanje koji je odgovoran za donošenje sankcije na temelju članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018. da provede pojedinačno ispitivanje postupanja osobe pozvane na odgovornost, uključujući i onda kada se situacija odnosi na više osoba ili subjekata. Ističe da Komisija nije tako postupila u odnosu na njega jer se isključivo oslonila na njegovu zajedničku i solidarnu odgovornost kao člana konzorcija i iz toga zaključuje da je Komisija povrijedila članak 136. stavak 1. Financijske uredbe iz 2018.

25 Komisija, nakon što je istaknula da pobijana odluka ne predstavlja kaznenu sankciju, tvrdi da tužitelj nije uspio opovrgnuti činjenična utvrđenja koja su joj dostavljena tijekom upravnog postupka koji je prethodio donošenju navedene odluke.

26 Komisija navodi da je arbitražni sud utvrdio da je tužiteljevo ponašanje, kao dijela ugovaratelja, bilo krajnje nemarno i da se zbog važnosti i težine utvrđenih povreda ne može primijeniti nikakvo ograničenje odgovornosti. Dodaje da je pobijanu odluku donijela na temelju tog utvrđenja arbitražnog suda, koje mu je omogućilo da zaključi da je tužitelj osobno povrijedio bitne obveze prilikom izvršenja spornog ugovora.

27 Osim toga, Komisija podsjeća na to da su se tužitelj i partner solidarno obvezali izvršiti sporni ugovor.

28 Komisija se također poziva na sudsku praksu Suda u području tržišnog natjecanja koja se odnosi na odgovornost društva majke za djelovanja njegova društva kćeri i, osobito, na presudu od 14. rujna 2016., Ori Martin i SLM/Komisija (C-490/15 P i C-505/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:678, t. 60.).

29 Ispitivanje ovog tužbenog razloga dovodi do utvrđivanja omogućuje li utvrđenje suda nadležnog za ugovor o povredi ugovornih obveza koje se može pripisati zajednici osoba s kojom je institucija ili tijelo Unije potpisalo ugovor, iz kojeg proizlazi solidarna ugovorna odgovornost svake osobe koja sudjeluje u toj zajednici, nadležnom dužnosniku za ovjeravanje da samo na temelju te ugovorne solidarnosti donese mjeru isključenja protiv jedne od tih osoba.

30 U tom je pogledu potrebno, kao prvo, utvrditi treba li članak 136. stavak 1. točku (e) Financijske uredbe 2018. tumačiti na način da se njime odgovornom dužnosniku za ovjeravanje automatski nalaže da donese mjeru isključenja.

31 Naime, ako postoji takva veza, utvrđenje suda nadležnog za ugovor o povredi ugovornih obveza koje se može pripisati zajednici osoba s kojom je institucija ili tijelo Unije potpisalo ugovor, iz kojeg proizlazi solidarna ugovorna odgovornost svake osobe koja sudjeluje u toj zajednici, omogućuje nadležnom dužnosniku za ovjeravanje da samo na temelju te ugovorne solidarnosti donese mjeru isključenja protiv jedne od tih osoba.

32 Ako se nakon prve faze obrazloženja članak 136. stavak 1. točka (e) Financijske uredbe iz 2018. ne može tumačiti na način da se njime odgovornom dužnosniku za ovjeravanje automatski nalaže da donese mjeru isključenja, tada će, kao drugo, trebati provjeriti treba li tu odredbu tumačiti na način da se njome odgovornom dužnosniku za ovjeravanje nalaže obveza pojedinačnog ispitivanja postupanja osobe pozvane na odgovornost kada je namjerava primijeniti.

Postojanje automatske veze između utvrđenja povrede ugovornih obveza i donošenja mjere isključenja

33 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, pri tumačenju odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst nego i njezin kontekst, ciljeve propisa kojeg je dio te, ovisno o slučaju, povijest njezina nastanka (vidjeti presudu od 18. listopada 2022., IG Metall i ver.di, C-677/20, EU:C:2022:800, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

– *Doslovno tumačenje članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018.*

34 Članak 136. Financijske uredbe iz 2018., naslovljen „Kriteriji za isključenje i odluke o isključenju”, u stavku 1. predviđa:

„(1) Odgovorni dužnosnik za ovjeravanje isključuje osobu ili subjekt iz članka 135. stavka 2. iz sudjelovanja u postupcima dodjele uređenima ovom Uredbom ili iz odabira osoba ili subjekata za izvršenje sredstava Unije u sljedećim situacijama za isključenje:

[…]

(e) osoba ili subjekt pokazao je znatne nedostatke pri ispunjavanju glavnih obveza pri izvršenju pravne obveze koja se financira iz proračuna, što je[…]:
   i. dovelo do preuranjenog prestanka pravne obveze;
   ii. dovelo do primjene ugovornih kazni ili drugih ugovornih sankcija; […]
   iii. […] otkriveno nakon provjera, revizija ili istraga dužnosnika za ovjeravanje, [Europskog ureda za borbu protiv prijevara] ili Revizorskog suda;

[…]”

35 Članak 136. stavak 1. točka (e) Financijske uredbe iz 2018. tako upućuje na povredu obveza prilikom ispunjavanja pravne obveze.

36 Pojam „pravna obveza” definiran je u članku 2. Financijske uredbe iz 2018. Riječ je o radnji kojom odgovorni dužnosnik za ovjeravanje preuzima ili uspostavlja obvezu koja rezultira naknadnim plaćanjem ili plaćanjima te priznavanjem rashoda na teret proračuna, i koja uključuje posebne sporazume i ugovore sklopljene kao dio okvirnih sporazuma o financijskom partnerstvu i okvirnih ugovora. Ta vrlo široka definicija uključuje ugovore.

37 Usto, u uvodnoj izjavi 67. Financijske uredbe iz 2018. upućuje se, kad je riječ o odluci o isključenju osobe ili subjekta iz sudjelovanja u postupcima dodjele, na kršenje „ugovora”.

38 Naposljetku, članak 136. stavak 1. točka (e) Financijske uredbe iz 2018., kojim se, među ostalim, predviđa da je utvrđena povreda dovela do „preuranjenog prestanka” ili primjene „ugovornih” kazni, upućuje na ugovorni kontekst.

39 Slijedom toga, članak 136. stavak 1. točka (e) Financijske uredbe iz 2018. primjenjuje se u slučaju povrede ugovornih obveza.

40 Međutim, člankom 136. stavkom 1. točkom (e) Financijske uredbe iz 2018. ne predviđa se da svaka povreda ugovorne obveze automatski dovodi do donošenja mjere isključenja. Naime, u toj se odredbi upućuje na činjenicu da se trebaju pokazati „znatni nedostaci u udovoljavanju glavnim obvezama”. Radi se o dodatnim uvjetima koji su tom financijskom uredbom posebno propisani za donošenje mjere isključenja.

41 Postojanje takvih uvjeta, koji ne proizlaze iz ugovora ili prava koje se na njega primjenjuje, nego iz Financijske uredbe iz 2018., podrazumijeva da je u takvom slučaju riječ o pravnoj kvalifikaciji činjenica koju je izvršio odgovorni dužnosnik za ovjeravanje, koja se razlikuje od one koju je, ovisno o slučaju, izvršio sud nadležan za ugovor.

42 Usto, upotrijebljeni izrazi dovoljno su neodređeni kako bi se odgovornom dužnosniku za ovjeravanje ostavila margina prosudbe u pogledu pravne kvalifikacije činjenica, što potvrđuje da on prije donošenja mjere isključenja mora samostalno pravno kvalificirati činjenice.

43 S obzirom na razmatranja iznesena u točkama 34. do 42. ove presude, može se zaključiti da iz teksta članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018. proizlazi da ne postoji automatska veza između utvrđenja suda nadležnog za sklapanje ugovora da su povrijeđene ugovorne obveze i toga da je navedeni dužnosnik za ovjeravanje donio mjeru isključenja jer potonji mora provesti samostalnu pravnu kvalifikaciju postupanja osobe pozvane na odgovornost s obzirom na posebne kriterije predviđene navedenim člankom.

– *Kontekstualno tumačenje članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018.*

44 Kao prvo, što se tiče slučajeva iz članka 136. stavka 1. točaka (b) do (d) i (f) do (h) Financijske uredbe iz 2018., upućuje se na ponašanje, kao što je nepoštovanje obveza koje se odnose na plaćanje poreza ili doprinosa za socijalnu sigurnost, teška povreda dužnosti ili prijevara koja utječe na financijske interese Unije, a čija je pravna kvalifikacija već provedena konačnom presudom ili konačnom upravnom odlukom.

45 U tim slučajevima, čini se da je dužnosnik za ovjeravanje koji je odgovoran za donošenje mjere isključenja vezan pravnom kvalifikacijom koju je utvrdilo tijelo različito od njega a da pritom ne može raspolagati nikakvom marginom prosudbe u odnosu na nju.

46 Naprotiv, što se tiče članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018., u njemu se izravno upućuje na predmetno postupanje, a ne na presudu ili upravnu odluku kojom je tijelo različito od odgovornog dužnosnika za ovjeravanje, na primjer sud nadležan za ugovore, prethodno kvalificiralo to postupanje.

47 Takva bitna razlika u tekstu članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018. isključuje svaku automatsku vezu između utvrđenja suda nadležnog za ugovor da je osoba pozvana na odgovornost povrijedila svoje ugovorne obveze i toga što je odgovorni dužnosnik za ovjeravanje donio mjeru isključenja. Što se konkretno tiče pretpostavke obuhvaćene tom odredbom, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje stoga mora provesti samostalnu pravnu kvalifikaciju predmetnog postupanja.

48 Kao drugo, člankom 136. stavkom 2. Financijske uredbe 2018. predviđa se odnos između pravne kvalifikacije činjenica koju je utvrdio odgovorni dužnosnik za ovjeravanje i utvrđenja koje su donijela tijela različita od njega.

49 Međutim, iz članka 136. stavka 2. Financijske uredbe iz 2018. proizlazi da utvrđenja donesena konačnom presudom ili konačnom upravnom odlukom obvezuju odgovornog dužnosnika za ovjeravanje u slučajevima iz članka 136. stavka 1. točaka (c), (d) i (f) do (h) Financijske uredbe 2018., ali ne u slučaju iz stavka 1. točke (e) istog članka.

50 Naime, od njegova prvog podstavka članak 136. stavak 2. Financijske uredbe 2018. razlikuje ta dva slučaja kako bi naveo da u prvom slučaju odgovorni dužnosnik za ovjeravanje provodi samostalnu kvalifikaciju činjenica ako ne postoji pravomoćna presuda ili konačna upravna odluka, dok u drugom slučaju može izvršiti takvu kvalifikaciju bez takvog preduvjeta.

51 Budući da se člankom 136. stavkom 2. Financijske uredbe iz 2018. ne predviđa da postojanje konačne presude ili konačne odluke koju je donijelo tijelo različito od dužnosnika za ovjeravanje utječe na ocjenu tog tijela u slučaju predviđenom u članku 136. stavku 1. točki (e) navedene uredbe, isključuje se svaka automatska veza između utvrđenja suda nadležnog za ugovor da osoba pozvana na odgovornost nije ispunila svoje ugovorne obveze i toga da odgovorni dužnosnik za ovjeravanje donese mjeru isključenja. Naprotiv, što se konkretno tiče te odredbe, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje mora provesti samostalnu pravnu kvalifikaciju postupanja osobe pozvane na odgovornost.

52 Iz cjelokupne analize konteksta članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018. proizlazi da se ta odredba ne može tumačiti na način da se njome uspostavlja automatska veza između utvrđenja suda nadležnog za ugovor o povredi ugovornih obveza i toga da je odgovorni dužnosnik za ovjeravanje donio mjeru isključenja.

– *Povijesno i teleološko tumačenje članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018.*

53 Valja podsjetiti na to da su mjere isključenja uvedene Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.; u daljnjem tekstu: Financijska uredba iz 2002.). Te su mjere od početka bile obuhvaćene autonomnim pravnim sustavom koji je uključivao i financijske sankcije.

54 Stoga su i te financijske sankcije i mjere isključenja morale, na temelju odredbi Financijske uredbe iz 2002., biti proporcionalne s obzirom na skup kriterija utvrđenih navedenom uredbom. Osim toga, donošenje mjera isključenja i financijskih sankcija bilo je olakšano uspostavom baze podataka unutar svake institucije Unije koja je dostupna drugim institucijama.

55 Samostalni pravni sustav naveden u točki 53. ove presude i pojašnjen u točki 54. ove presude zadržan je prilikom različitih izmjena Financijske uredbe, i to do donošenja Financijske uredbe iz 2018. Tom je sustavu sada posvećen cijeli dio Financijske uredbe iz 2018., koji se sastoji od osam članaka i kojim se, među ostalim, predviđa uvođenje jedinstvene baze podataka koju je uspostavila Komisija.

56 Iz razmatranja iznesenih u točkama 53. do 55. ove presude proizlazi da je zakonodavac Unije od početka namjeravao uvesti autonomni sustav sankcija koji je bio zadržan i usavršavan tijekom vremena te osobito prilikom donošenja Financijske uredbe iz 2018.

57 Međutim, ne može se pretpostaviti automatska veza između, s jedne strane, utvrđenja tijela različitog od odgovornog dužnosnika za ovjeravanje o pogrešci čije je postojanje predviđeno nacionalnim zakonodavstvom ili zakonodavstvom Unije i, s druge strane, toga da je odgovorni dužnosnik za ovjeravanje donio mjeru isključenja obuhvaćenu autonomnim sustavom sankcija uvedenim Financijskom uredbom.

58 U tom pogledu, u stvarima povezanima s ugovorom, odnosno u slučaju predviđenom člankom 136. stavkom 1. točkom (e) Financijske uredbe iz 2018. (vidjeti točke 37. do 39. ove presude), nepostojanje automatske veze utvrđeno je u uvodnoj izjavi 76. Financijske uredbe 2018., u kojoj se navodi da je mogućnost donošenja odluka o isključenju ili izricanja financijskih sankcija neovisna o mogućnosti primjene ugovornih sankcija, poput ugovorne kazne.

59 Osim toga, autonomni sustav sankcija predviđen Financijskom uredbom od svojeg uvođenja teži posebnim ciljevima od općeg interesa, koji se razlikuju od pravilnog izvršenja ugovora ili zaštite i naknade štete ugovornim strankama koje sustav ugovorne odgovornosti nastoji osigurati. Kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 25. Financijske uredbe iz 2002., riječ je o sprečavanju nepravilnosti, borbi protiv prijevara i korupcije te poticanju dobrog i učinkovitog upravljanja. Razlika između ciljeva koji se nastoje postići sustavom sankcija uvedenim Financijskom uredbom i ciljeva sustava ugovorne odgovornosti potvrđuje nepostojanje automatske veze utvrđene u točki 58. ove presude.

– *Zaključak*

60 Iz doslovnog, kontekstualnog, povijesnog i teleološkog tumačenja članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018. proizlazi da ne postoji automatska veza između utvrđenja suda nadležnog za ugovor o povredi ugovornih obveza i toga da je odgovorni dužnosnik za ovjeravanje donio mjeru isključenja.

Postojanje obveze pojedinačnog ispitivanja postupanja osobe pozvane na odgovornost prije donošenja mjere isključenja

61 Budući da se članak 136. stavak 1. točka (e) Financijske uredbe iz 2018. ne može shvatiti na način da automatski podrazumijeva donošenje mjere isključenja, valja provjeriti treba li tu odredbu tumačiti na način da se njome odgovornom dužnosniku za ovjeravanje nameće obveza pojedinačnog ispitivanja postupanja osobe pozvane na odgovornost kada namjerava primijeniti tu odredbu.

62 Što se tiče, kao prvo, doslovnog tumačenja članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018., iz teksta te odredbe proizlazi da odgovorni dužnosnik za ovjeravanje isključuje „osobu” ili „subjekt” koji je povrijedio svoje ugovorne obveze. To u načelu pretpostavlja da je počinitelj povrede istovjetan adresatu sankcije i da je stoga adresat sankcije osobno povrijedio svoje ugovorne obveze.

63 Kao drugo, kad je riječ o kontekstualnom tumačenju članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018., najprije valja istaknuti da se takvo tumačenje može temeljiti na analizi odredbi koje su obuhvaćene tekstovima različitima od onih kojima je obuhvaćena protumačena odredba, osobito ako su predmetne odredbe slične ili ako tekstovi u kojima se nalaze imaju iste svrhe (vidjeti u tom smislu presudu od 16. ožujka 2022., MEKH i FGSZ/ACER, T-684/19 i T-704/19, EU:T:2022:138, t. 109.; mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina, C-582/08, EU:C:2010:286, t. 44. i nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Belgian Electronic Sorting Technology, C-657/11, EU:C:2013:195, t. 43.).

64 U tom se pogledu u Direktivi 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015. L 275, str. 68., SL 2016. L 311, str. 26., SL 2020. L 406, str. 67. i SL L, 2023/90063) nalazi odredba slična članku 136. stavku 1. točki (e) Financijske uredbe iz 2018., odnosno članak 57. stavak 4. točka (g). Naime, tom se odredbom predviđa mogućnost isključenja svakog gospodarskog subjekta iz sudjelovanja u postupku javne nabave zbog značajnih ili postojanih nedostataka gospodarskog subjekta.

65 Usto, zakonodavac Unije želio je uspostaviti dosljednost između Financijske uredbe iz 2018. i Direktive 2014/24, kao što to proizlazi iz nekoliko uvodnih izjava navedene uredbe, osobito uvodnih izjava 77., 101., 105. i 106. Konkretno, u uvodnoj izjavi 77. navodi se da bi trajanje isključenja trebalo biti vremenski ograničeno, kao što je slučaj na temelju Direktive 2014/24/EU, što pokazuje da taj zahtjev zakonodavca u pogledu dosljednosti vrijedi za mjere isključenja.

66 Međutim, prilikom tumačenja članka 57. stavka 4. točke (g) Direktive 2014/24 Sud je, kao prvo, istaknuo da, kako bi se poštovale bitne značajke fakultativnog razloga za isključenje predviđenog tom odredbom i načelo proporcionalnosti, nacionalni sustav za prenošenje te direktive treba urediti na način da prije uvrštenja na popis nepouzdanih dobavljača gospodarskog subjekta koji je bio član zajednice kojoj je dodijeljen raskinuti ugovor o javnoj nabavi, svi relevantni elementi koje je taj subjekt podnio kako bi utvrdio da je njegov upis na taj popis bio neopravdan s obzirom na njegovo pojedinačno postupanje moraju biti konkretno ocijenjeni. Stoga se prema mišljenju Suda ne može prihvatiti da se takav gospodarski subjekt, u slučaju raskida tog ugovora zbog znatnih ili postojanih nedostataka prilikom njegova izvršenja, automatski kvalificira kao nepouzdan i da se

privremeno isključi, a da pritom njegovo ponašanje nije prethodno bilo konkretno i individualizirano ocijenjeno s obzirom na sve relevantne elemente (presuda od 26. siječnja 2023., HSC Baltic i dr., C-682/21, EU:C:2023:48, t. 46. i 47.).

67 Kao drugo, iako je Sud presudio da je državama članicama dopušteno da, u okviru širokog manevarskog prostora kojim raspolažu kako bi prenijele Direktivu 2014/24, predvide predmnjevu u skladu s kojom se za svaki gospodarski subjekt koji je pravno odgovoran za pravilno izvršenje ugovora o javnoj nabavi smatra da je, tijekom izvršavanja tog ugovora, doprinio razvoju ili održavanju značajnih ili postojanih nedostataka koji su doveli do raskida navedenog ugovora (presuda od 26. siječnja 2023., HSC Baltic i dr., C-682/21, EU:C:2023:48, t. 48.). Međutim, istaknuo je da, kada je taj ugovor dodijeljen zajednici gospodarskih subjekata, čiji pojedinačni doprinosi tim nedostacima i eventualnim naporima za njihovo ispravljanje nisu nužno istovjetni, takva pretpostavka mora biti oboriva jer u suprotnom ugrožava ključna obilježja te fakultativne osnove za isključenje i načelo proporcionalnosti navedeno u članku 18. stavku 1. te direktive. Naime, prema mišljenju Suda, neovisno o solidarnoj pravnoj odgovornosti članova takve zajednice, primjena osnove za isključenje predviđene u članku 57. stavku 4. točki (g) Direktive 2014/24 mora se temeljiti na protupravnosti ili nemarnosti tog pojedinačnog ponašanja (presuda od 26. siječnja 2023., HSC Baltic i dr., C-682/21, EU:C:2023:48, t. 48. i 49.).

68 Valja utvrditi da se ta obveza konkretne i individualizirane ocjene postupanja osobe pozvane na odgovornost, s obzirom na sve relevantne elemente, koje država članica mora predvidjeti u svojem zakonodavstvu unatoč margini prosudbe kojom raspolaže za prenošenje Direktive 2014/24 nameće *a fortiori* u okviru primjene Financijske uredbe iz 2018. institucija i tijela Unije.

69 Naime, kad je riječ o tumačenju članka 57. stavka 4. točke (g) Direktive 2014/24, Sud je istaknuo postojanje takve obveze priznajući da je država članica imala pravo prenijeti tu direktivu provedbom predmnjeve poput one navedene u točki 67. ove presude, pri čemu ona mora, uzimajući u obzir tu obvezu, biti oboriva (presuda od 26. siječnja 2023., HSC Baltic i dr., C-682/21, EU:C:2023:48, t. 48.).

70 Međutim, što se tiče članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe 2018., nijedna pretpostavka nije moguća, s obzirom na to da se ta financijska uredba ne može tumačiti na način da se njome uspostavlja automatska veza između utvrđenja suda nadležnog za ugovor o povredi ugovornih obveza i donošenja mjere isključenja (vidjeti točku 60. ove presude).

71 Stoga iz analogne primjene sudske prakse Suda koja se odnosi na Direktivu 2014/24 proizlazi da je na odgovornom dužnosniku za ovjeravanje da konkretno i pojedinačno ocijeni postupanje osobe pozvane na odgovornost prilikom provedbe članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018.

72 Kao treće, valja istaknuti da se obveza konkretne i pojedinačne ocjene ponašanja osobe pozvane na odgovornost, s obzirom na sve relevantne elemente, to više nameće jer je Sud presudio da je sankcija isključenja uvedena Financijskom uredbom iz 2018. uglavnom kaznena (vidjeti po analogiji presudu od 30. svibnja 2024., Vialto Consulting/Komisija, C-130/23 P, EU:C:2024:439, t. 31.).

73 Stoga, kako bi se poštovalo opće načelo individualizacije kazni (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2013., Eni/Komisija, C-508/11 P, EU:C:2013:289, t. 50.) i ne dovodeći u pitanje mogućnost zakonodavca Unije da izričito predvidi odstupanje koje smatra nužnim i opravdanim, sud Unije ne bi trebao tumačiti odredbu prava Unije na način da dopušta donošenje mjere isključenja bez prethodnog ispitivanja osobnog postupanja osobe pozvane na odgovornost.

74 Iz razmatranja iznesenih u točkama 66. do 73. ove presude proizlazi da odgovorni dužnosnik za ovjeravanje, prije nego što na temelju članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018. donese mjeru isključenja u pogledu osobe ili subjekta, mora konkretno i pojedinačno ocijeniti postupanje te osobe ili subjekta s obzirom na sve relevantne elemente.

75 Valja dodati da je obveza konkretne i pojedinačne ocjene postupanja osobe pozvane na odgovornost, s obzirom na sve relevantne elemente, u skladu s ciljevima koje je zakonodavac Unije dodijelio mjerama isključenja, odnosno sprečavanju nepravilnosti, borbi protiv prijevara i korupcije te poticanju dobrog i učinkovitog upravljanja (vidjeti točku 59. ove presude).

76 Naime, predmetna institucija ili tijelo u načelu mogu od dotičnih osoba ili službi zahtijevati dostavu dokumenata o praćenju predmetnog ugovora, koji im mogu omogućiti da ocijeni pojedinačno postupanje svakog člana zajednice. U tom pogledu, člankom 136. stavkom 1. točkom (e) podtočkom iii. Financijske uredbe iz 2018. predviđa se da su nedostaci mogli biti otkriveni kao rezultat „istrage dužnosnika za ovjeravanje”.

77 Usto, predmetna institucija ili tijelo u načelu može, u slučaju u kojem potpisuje ugovor sa zajednicom poduzetnika, zahtijevati da je moguće identificirati usluge koje je izvršio svaki od sudionika kako bi se, ovisno o slučaju, utvrdila pojedinačna odgovornost svakog od njih s obzirom na sustav sankcija uspostavljen Financijskom uredbom iz 2018., koji se razlikuje od njihove eventualne solidarne odgovornosti (vidjeti točke 53. do 58. ove presude).

78 Naposljetku, institucija ili tijelo o kojima je riječ uvijek će imati mogućnost, ako je to potrebno, objasniti pred sudom Unije da nisu mogli razlikovati odgovornost svakog od sudionika u složenoj zajednici. Međutim, morat će dokazati da su barem pokušali provesti pojedinačno ispitivanje i da svoju odluku o isključenju nisu temeljili samo na utvrđenju postojanja solidarne ugovorne odgovornosti osobe pozvane na odgovornost.

Priroda ispitivanja koje je Komisija provela u pobijanoj odluci

79 Najprije valja istaknuti da je činjenična premisa na kojoj se temelji tužiteljeva argumentacija ona prema kojoj se Komisija ograničila na njegovu zajedničku i solidarnu odgovornost kao člana konzorcija a da pritom nije uzela u obzir njegovo pojedinačno postupanje.

80 Međutim, valja utvrditi da je Komisija na raspravi priznala, što je zabilježeno u zapisniku, da je odlučila o isključenju tužitelja a da nije ispitala pojedinačnu odgovornost svakog od suugovaratelja kad je riječ o povredama u izvršenju ugovora i da je provela svoju ocjenu s obzirom na zajedničku i solidarnu odgovornost dvaju dijelova konzorcija kao i na odgovornost konzorcija u cjelini.

81 Komisijine izjave na raspravi potkrjepljuju analizu sadržaja pobijane odluke. Naime, obrazloženje pobijane odluke koje se odnosi na uvjete predviđene u članku 136. stavku 1. točki (e) Financijske uredbe iz 2018. i osobito na utvrđenje tužiteljeve povrede njegovih ugovornih obveza nalazi se u prvom i trećem dijelu te odluke, od njih šest. Međutim, što se tiče, prije svega, prvog dijela

pobijane odluke, u njemu se upućuje, s jedne strane, na „ugovaratelja”, naziv kojim je konzorcij određen sporazumom iz uvodne izjave 1. pobijane odluke i, s druge strane, na tužitelja „kao dijela ugovaratelja”, to jest kao člana koji je solidarno odgovoran za konzorcij, kao što to proizlazi iz tumačenja cijele pobijane odluke, koje je potvrđeno točkom 24. odgovora na tužbu. Slijedom toga, u prvom dijelu pobijane odluke upućuje se samo na postupanja pripisana konzorciju. Konkretno, u uvodnim izjavama 20. do 22. te odluke navedeno je, što se tiče zaključaka iz djelomične odluke arbitražnog suda, da je „ugovaratelj” proglašen potpuno ili djelomično odgovornim za nedostatke na objektu i da je utvrđeno da je povrijedio više svojih ugovornih obveza. Nadalje, što se tiče trećeg dijela pobijane odluke koji se odnosi na ocjenu činjenične situacije na koju se Komisija oslonila kako bi utvrdila da je tužitelj povrijedio svoje ugovorne obveze, u njemu se upućuje samo na povrede tužitelja „kao dijela ugovaratelja”, to jest kao člana koji je solidarno odgovoran za konzorcij. To je osobito slučaj u uvodnim izjavama 84. do 92. pobijane odluke, u kojima je Komisija, time što je preuzela zaključke iz djelomične odluke arbitražnog suda, podsjetila koje su ugovorne obveze povrijeđene. Naposljetku, kad je riječ o cjelovitom tumačenju pobijane odluke, ne čini se da se Komisija, kako bi utvrdila da je tužitelj povrijedio svoje ugovorne obveze, oslonila na utvrđenja različita od onih koja je donio arbitražni sud. Međutim, iz dviju odluka arbitražnog suda proizlazi da je taj sud odlučio o solidarnoj ugovornoj odgovornosti članova konzorcija a da nije razlikovao pojedinačnu odgovornost svakog od njih.

82 Iz prethodno navedenog proizlazi da se Komisija, u svrhu primjene članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018., oslonila na zajedničku i solidarnu odgovornost tužitelja kao člana konzorcija a da pritom nije uzela u obzir njegovo pojedinačno ponašanje.

83 Iz svega prethodno iznesenoga proizlazi da je, budući da odgovorni dužnosnik za ovjeravanje, prije nego što na temelju članka 136. stavka 1. točke (e) Financijske uredbe iz 2018. donese mjeru isključenja u pogledu osobe ili subjekta, mora konkretno i pojedinačno ocijeniti postupanje te osobe ili subjekta s obzirom na sve relevantne elemente (vidjeti točku 74. ove presude) i da se u ovom slučaju Komisija oslonila samo na zajedničku i solidarnu odgovornost tužitelja kao člana konzorcija, a da pritom nije uzela u obzir njegovo pojedinačno postupanje (vidjeti točku 82. ove presude), prvi tužbeni razlog koji je istaknuo tužitelj osnovan.

84 Slijedom toga, valja prihvatiti tužiteljev zahtjev za poništenje, pri čemu nije potrebno ispitati druga dva tužbena razloga istaknuta u prilog navedenom zahtjevu.

Ostali zahtjevi

85 Što se tiče zahtjeva da se naloži Europskoj komisiji da tužitelju isplati naknadu štete koju je pretrpio zbog pobijane odluke (vidjeti točku 17. ove presude), tužitelj je u svojoj replici naveo da ne namjerava nastaviti s tužbom za naknadu štete na temelju članka 268. UFEU-a, nego da je namjeravao zatražiti od Općeg suda da u obrazloženju buduće presude pojasni da Komisija mora poduzeti sve potrebne mjere kako bi otklonila posljedice pobijane odluke.

86 Valja istaknuti da ti zahtjevi, za koje je tužitelj naglasio da nisu usmjereni na izdavanje sudskog naloga, ne čine samostalne zahtjeve u odnosu na tužiteljev zahtjev za poništenje.

87 Naime, na temelju članka 266. prvog stavka UFEU-a, institucija čiji je akt poništen presudom Općeg suda dužna je poduzeti potrebne mjere kako bi postupila u skladu s tom presudom. Međutim, poništeni akt retroaktivno se briše iz pravnog poretka i smatra se da nikada nije postojao (vidjeti presudu u predmetu People's Mojahedin Organization of Iran/Vijeće, T-256/07, EU:T:2008:461, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

88 Stoga će poništenje pobijane odluke Komisiji samo nametnuti obvezu da poduzme sve potrebne mjere kako bi uklonila posljedice navedene odluke a da pritom nije potrebno da to Opći sud pojasni u svojoj presudi.

89 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da pobijanu odluku valja poništiti.

Troškovi

90 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova, uključujući postupak privremene pravne zaštite, u skladu sa zahtjevom tužitelja.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (treće prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Odluka Europske komisije od 1. listopada 2022. kojom se TP isključuje iz sudjelovanja u postupcima dodjele koji su uređeni Uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, ili koji se financiraju 11. europskim razvojnim fondom (ERF) i iz odabira za izvršenje fondova Europske unije.**

2. **Komisiji se nalaže snošenje troškova, uključujući postupak privremene pravne zaštite.**

Papasavvas Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 18. prosinca 2024.