BENDROJO TEISMO (trečioji išplėstinė kolegija) SPRENDIMAS

2024 m. gruodžio 18 d.*

„Viešieji pirkimai – Finansinis reglamentas – Draudimas dvejus metus dalyvauti viešųjų pirkimų sutarčių sudarymo ir dotacijų iš bendro ES biudžeto ir EPF skyrimo procedūrose – Didelis trūkumas vykdant pagrindinius įsipareigojimus pagal ankstesnę sutartį – Finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktas – Automatinio ryšio nebuvimas tarp jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuoto sutartinių įsipareigojimų nevykdymo ir atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatyto draudimo – Pareiga konkrečiai ir individualiai įvertinti kaltinamo asmens veiksmus – Su ūkio subjektų grupe sudaryta ankstesnė sutartis – Solidarioji sutartinė atsakomybė“

Byloje T-776/22

TP, atstovaujama advokatų T. Faber, F. Bonke ir I. Sauvagnac,

ieškovė,

prieš

Europos Komisiją, atstovaujamą P. Rossi, F. Behre ir F. Moro,

atsakovę,

BENDRASIS TEISMAS (trečioji išplėstinė kolegija),

kurį sudaro pirmininkas S. Papasavvas, teisėjai P. Škvařilová-Pelzl (pranešėja), I. Nõmm, G. Steinfatt ir D. Kukovec,

posėdžio sekretorius A. Marghelis, administratorius,

atsižvelgęs į 2023 m. kovo 22 d. Nutartį *TP / Komisija* (T-776/22 R, nepaskelbta Rink., EU:T:2023:158),

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

įvykus 2024 m. gegužės 29 d. posėdžiui,

priima šį

* Proceso kalba: anglų.

Sprendimą

1 SESV 263 straipsniu grindžiamu ieškiniu ieškovė TP prašo panaikinti 2022 m. spalio 1 d. Europos Komisijos sprendimą – juo jai buvo uždrausta dalyvauti, pirma, skyrimo procedūrose, kurioms taikomas 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 (OL L 193, 2018, p. 1, toliau – 2018 m. finansinis reglamentas), arba kurios finansuojamos 11-ojo Europos plėtros fondo (EPF) lėšomis ir, antra, atrankoje siekiant panaudoti Europos Sąjungos fondų lėšas (toliau – ginčijamas sprendimas).

Ginčo aplinkybės

2 2009 m. birželio 26 d. ieškovė su kita bendrove (toliau – partnerė) sudarė konsorciumo sutartį, siekdama dalyvauti Komisijos pradėtoje viešojo darbų pirkimo procedūroje. Pirkimas buvo susijęs su pastato atnaujinimu.

3 Komisija nusprendė sudaryti sutartį su ieškovės ir jos partnerės konsorciumu (toliau – konsorciumas). Sutartis buvo sudaryta 2009 m. spalio 5 d. (toliau – ginčijama sutartis).

4 Darbai pradėti 2009 m. lapkričio mėn. ir baigti po dvejų metų, 2011 m. lapkričio mėn.

5 2012 m. vasario mėn. buvo konstatuotas netinkamas pastato funkcionavimas. Už darbus atsakingas inžinierius atliko tyrimą. Veikdama konsorciumo vardu ir remdamasi šiuo tyrimu, taip pat inžinieriaus nurodymais, partnerė atliko remonto darbus.

6 Nepatenkinta partnerės atliktu remontu, Komisija 2013 m. gruodžio 17 d. pranešė konsorciumui apie ginčijamos sutarties nutraukimą prieš terminą. 2014 m. sausio 14 d. konsorciumas savo ruožtu pranešė nutraukiantis ginčijamą sutartį.

7 Komisija ir konsorciumas sutarė jų ginčą dėl sutarties nutraukimo perduoti spręsti ginčų komitetui.

8 2014 m. liepos 3 d. sprendime ginčų komitetas nurodė, kad pastato funkcionavimo problemas sukėlė bendri projektavimo ir statybos trūkumai, už kuriuos kartu atsako ir Komisija, ir konsorciumas.

9 Tuomet Komisija pareikalavo atlikti naują pastato tyrimą; jo ataskaita buvo perduota 2017 m. liepos 17 d.

10 Remdamasi, be kita ko, šia ataskaita, 2017 m. rugsėjo 15 d. Komisija inicijavo arbitražo procedūrą pagal Tarptautinių prekybos rūmų (ICC) arbitražo taisykles.

11 2020 m. vasario 11 d. kuruojant ICC įsteigtas arbitražo teismas (toliau – arbitražo teismas) priėmė dalinį sprendimą, jame konstatavo 6 757 trūkumus, nulemtus pagal ginčijamą sutartį atliktais darbais. Anot arbitražo teismo, už 4 206 trūkumus buvo atsakingas išimtinai konsorciumas, o už 2 551 trūkumą – bendrai Komisija (60 %) ir konsorciumas (40 %).

12 2022 m. liepos 19 d. arbitražo teismas priėmė galutinį sprendimą, jame, be kita ko, įpareigojo ieškovę ir jos partnerę solidariai sumokėti Sąjungai sumą, atitinkančią pastatui suremontuoti būtinas išlaidas.

13 Šiame sprendime arbitražo teismas pripažino konsorciumo veiksmus kaip didelį aplaidumą, ir tai leido netaikyti ginčijamos sutarties nuostatos, apribojančios šalių sutartinę atsakomybę.

14 Abu arbitražo teismo sprendimai buvo apskųsti ir šio ieškinio pareiškimo dieną skundai tebebuvo nagrinėjami.

15 2021 m. vasario mėn. Komisija kreipėsi į pagal 2018 m. finansinio reglamento 143 straipsnį įsteigtą tarpinstitucinę komisiją, kurios paskirtis, kaip matyti iš šio reglamento 38 konstatuojamosios dalies – vertinti prašymus ir teikti rekomendacijas dėl poreikio priimti sprendimus dėl draudimo dalyvauti procedūroje ir finansinių nuobaudų paskyrimo, dėl kurių į ją kreipėsi Komisija ar kitos Sąjungos institucijos ir įstaigos.

16 2022 m. spalio 1 d., tarpinstitucinei komisijai pateikus šio sprendimo 15 punkte minėtą rekomendaciją, Komisija priėmė ginčijamą sprendimą.

Šalių reikalavimai

17 Paskutinėje savo ieškinio versijoje ieškovė Bendrojo Teismo prašo:

– panaikinti ginčijamą sprendimą,

– nurodyti Komisijai atlyginti ieškovės dėl ginčijamo sprendimo patirtus nuostolius,

– priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

18 Komisija Bendrojo Teismo prašo:

– atmesti ieškinį,

– priteisti iš ieškovės bylinėjimosi išlaidas.

Dėl teisės

Dėl prašymo neatskleisti duomenų

19 2023 m. sausio 5 d. Bendrojo Teismo kanceliarijai pateiktu atskiru dokumentu ieškovė paprašė viešai neatskleisti kai kurių duomenų.

20 Derindamas teismo sprendimų viešumą su teise į asmens duomenų apsaugą ir verslo paslaptį, teismas kiekvienos bylos aplinkybėmis turi siekti teisingos pusiausvyros, taip pat atsižvelgdamas į visuomenės teisę susipažinti su teismo sprendimais (2022 m. balandžio 27 d. Sprendimo *Sieć Badawcza Łukasiewicz – Port Polski Ośrodek Rozwoju Technologii / Komisija*, T-4/20, EU:T:2022:242, 29 punktas).

21 Be to, primintina, kad teismo sprendimų viešumu siekiama leisti visuomenei kontroliuoti teisingumo vykdymą, ir tai yra esminė procesinė garantija nuo savivalės (2013 m. balandžio 16 d. EŽTT Sprendimo *Fazliyski prieš Bulgariją*, CE:ECH:2013:0416JUD004090805, 69 punktas).

22 Vadinasi, reikia kiek įmanoma patenkinti ieškovės prašymą, kiek tai neprieštarautų visuomeninės teisingumo vykdymo kontrolės reikalavimui. Likusi prašymo dalis atmestina.

Dėl reikalavimo panaikinti

23 Grįsdama savo reikalavimą panaikinti ieškovė nurodo tris pagrindus: pirma, 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto pažeidimą, antra, 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 3 dalies ir proporcingumo principo pažeidimą, trečia, griežtesnės nuobaudos taikymą atgaline data.

24 Dėl pirmojo pagrindo ieškovė nurodo, kad ketindamas skirti nuobaudą pagal 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktą atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas turi atlikti individualų kaltinamo asmens veiksmų nagrinėjimą, net jeigu atvejis susijęs su keliais asmenimis ar subjektais. Ieškovės teigimu, jos atveju Komisija tokio nagrinėjimo neatliko, nes rėmėsi išimtinai jos, kaip konsorciumo narės, solidariąja atsakomybe; iš to ji daro išvadą, kad Komisija pažeidė 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalį.

25 Pažymėjusi, kad ginčijamas sprendimas nėra baudžiamoji sankcija, Komisija nurodo, kad ieškovei nepavyko paneigti faktų konstatavimo, apie kurį jai buvo pranešta per administracinę procedūrą prieš priimant ginčijamą sprendimą.

26 Komisijos teigimu, arbitražo teismas konstatavo, kad ieškovės, kaip kontrahentės, veiksmai pripažintini dideliu aplaidumu ir kad, atsižvelgiant į konstatuotų pažeidimų mastą ir sunkumą, negalėjo būti taikoma jokio atsakomybės apribojimo. Ji priduria, kad ginčijamą sprendimą priėmė remdamasi arbitražo teismo konstatavimais, leidusiais jai padaryti išvadą, kad ieškovė asmeniškai pažeidė pagrindinius įsipareigojimus pagal ginčijamą sutartį.

27 Be to, Komisija primena, kad ieškovė ir partnerė solidariai įsipareigojo vykdyti ginčijamą sutartį.

28 Komisija taip pat remiasi Teisingumo Teismo jurisprudencija konkurencijos srityje, susijusia su patronuojančiosios bendrovės atsakomybe už jos patronuojamosios bendrovės veiksmus, visų pirma 2016 m. rugsėjo 14 d. Sprendimu *Ori Martin ir SLM / Komisija* (C-490/15 P ir C-505/15 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2016:678, 60 punktas).

29 Nagrinėjant šį ieškinio pagrindą reikia nustatyti, ar remdamasis jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuotu sutartinių įsipareigojimų nevykdymu, už kurį atsakinga asmenų grupė, su kuria Sąjungos institucija ar įstaiga sudarė sutartį, ir kuris lemia visų šios grupės dalyvių solidariąją sutartinę atsakomybę, atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas gali vien šios solidariosios atsakomybės pagrindu nustatyti draudimą dalyvauti procedūroje kuriam nors vienam iš šių dalyvių.

30 Šiuo klausimu pirmiausia būtina nustatyti, ar 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktas turi būti aiškinamas kaip įpareigojantis atsakingą leidimus suteikiantį pareigūną automatiškai nustatyti draudimą.

31 Iš tiesų, esant tokiam automatiniam ryšiui, jurisdikciją dėl sutarties turinčiam teismui konstatavus sutartinių įsipareigojimų nevykdymą, už kurį atsakinga asmenų grupė, su kuria Sąjungos institucija ar įstaiga sudarė sutartį, ir kuris lemia visų šios grupės dalyvių solidariąją sutartinę atsakomybę, atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas galėtų vien šios solidariosios atsakomybės pagrindu nustatyti draudimą kuriam nors vienam iš dalyvių.

32 Jeigu po pirmojo argumentavimo etapo bus pripažinta, kad 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktas negali būti aiškinamas kaip įpareigojantis atsakingą leidimus suteikiantį pareigūną automatiškai nustatyti draudimą dalyvauti procedūroje, reikės patikrinti, ar ši nuostata turi būti aiškinama kaip įpareigojanti ją taikyti ketinantį leidimus suteikiantį pareigūną atlikti individualų kaltinamojo asmens veiksmų nagrinėjimą.

Dėl automatinio ryšio tarp sutartinių įsipareigojimų nevykdymo konstatavimo ir draudimo dalyvauti procedūroje nustatymo

33 Pagal suformuotą jurisprudenciją aiškinant Sąjungos teisės nuostatą reikia atsižvelgti ne tik į jos formuluotę, bet ir į kontekstą bei teisės akto, kuriame ji įtvirtinta, tikslus, taip pat prireikus į jos genezę (žr. 2022 m. spalio 18 d. Sprendimo *IG Metall ir ver.di*, C-677/20, EU:C:2022:800, 31 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

– *Dėl 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto pažodinio aiškinimo*

34 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio „Draudimo dalyvauti procedūroje kriterijai ir sprendimai dėl draudimo dalyvauti procedūroje“ 1 dalyje numatyta:

„1. Atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas uždraudžia 135 straipsnio 2 dalyje nurodytam asmeniui arba subjektui dalyvauti šiuo reglamentu reglamentuojamose skyrimo procedūrose arba jį atrinkti Sąjungos lėšoms vykdyti, jei tas asmuo ar subjektas yra vienoje ar daugiau iš toliau nurodytų situacijų, dėl kurių draudžiama dalyvauti procedūroje:

<…>

e) asmuo arba subjektas, vykdydamas iš biudžeto finansuojamą teisinį įsipareigojimą, savo pagrindines pareigas atliko su reikšmingais trūkumais, dėl kurių:
   i) teisinis įsipareigojimas buvo nutrauktas pirma laiko;
   ii) buvo pareikalauta atlyginti nuostolius arba taikytos kitos sutartyje numatytos sankcijos; <…>
   iii) jie buvo nustatyti leidimus suteikiančiam pareigūnui, [Europos kovos su sukčiavimu tarnybai] arba Audito Rūmams atlikus patikrinimus ir auditą arba tyrimus;

<…>“

35 Taigi 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkte kalbama apie pareigų atlikimą su trūkumais vykdant teisinį įsipareigojimą.

36 Sąvoka „teisinis įsipareigojimas“ apibrėžta 2018 m. finansinio reglamento 2 straipsnyje. Tai veiksmas, kuriuo atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas prisiima arba nustato pareigą, kurią vykdant vėliau atliekamas mokėjimas ar mokėjimai ir pripažįstamos biudžetui priskiriamos išlaidos, ir kuris apima konkrečius susitarimus ir sutartis, sudarytus pagal finansinės partnerystės pagrindų susitarimus ir preliminariąsias sutartis. Ši labai plati apibrėžtis apima sutartis.

37 Be to, 2018 m. finansinio reglamento 67 konstatuojamojoje dalyje, kalbant apie sprendimą dėl draudimo asmeniui arba subjektui dalyvauti skyrimo procedūroje, minimas „sutarties“ pažeidimas.

38 Galiausiai 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkte numačius, be kita ko, kad konstatavus trūkumą įsipareigojimas „nutrauktas pirma laiko“ arba taikytos „sutartyje numatytos“ sankcijos, kalbama apie sutartinį kontekstą.

39 Vadinasi 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktas taikomas sutartinių įsipareigojimų nevykdymo atveju.

40 Vis dėlto 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkte nenumatyta, kad bet koks sutartinių įsipareigojimų nevykdymas automatiškai lemia draudimo dalyvauti procedūroje nustatymą. Iš tiesų šioje nuostatoje kalbama apie „pagrindinių pareigų“ atlikimą „su reikšmingais trūkumais“. Tai yra šiame reglamente konkrečiai įtvirtintos papildomos sąlygos, taikomos norint nustatyti draudimą dalyvauti procedūroje.

41 Tai, kad šios sąlygos kyla ne iš sutarties ar jai taikomo įstatymo, o iš 2018 m. finansinio reglamento, reiškia, kad tokiu atveju teisinį faktų kvalifikavimą atlieka atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas, ir šis kvalifikavimas skiriasi nuo to, kurį prireikus atlieka jurisdikciją dėl sutarties turintis teismas.

42 Be to, vartojamos sąvokos yra pakankamai neapibrėžtos, ir tai suteikia atsakingam leidimus suteikiančiam pareigūnui diskreciją teisiškai kvalifikuojant faktus; ši aplinkybė patvirtina, kad prieš nustatydamas draudimą dalyvauti procedūroje jis turi atlikti savarankišką teisinį faktų kvalifikavimą.

43 Atsižvelgiant į šio sprendimo 34–42 punktuose išdėstytus argumentus, galima daryti išvadą, kad iš 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto formuluotės nematyti automatinio ryšio tarp jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuoto sutartinių įsipareigojimų nevykdymo ir atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatyto draudimo dalyvauti procedūroje, nes šis pareigūnas turi savarankiškai teisiškai kvalifikuoti kaltinamo asmens veiksmus, atsižvelgdamas į tame reglamente numatytus kriterijus.

– *Dėl 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto kontekstinio aiškinimo*

44 Visų pirma dėl 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies b–d ir f–h punktų pažymėtina, kad juose kalbama apie tokius veiksmus, kaip su mokesčių ar socialinio draudimo įmokų mokėjimu susijusių pareigų nevykdymas, sunkus profesinio nusižengimas arba Sąjungos finansiniams interesams kenkiantis sukčiavimas, kurių teisinis kvalifikavimas jau atliktas galutiniu teismo arba administraciniu sprendimu.

45 Tokiais atvejais atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas, nustatydamas draudimą dalyvauti procedūroje, saistomas nuo jo nepriklausomos institucijos atlikto teisinio kvalifikavimo ir jo atžvilgiu neturi jokios diskrecijos.

46 Atvirkščiai, 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkte kalbama tiesiogiai apie atitinkamus veiksmus, o ne apie teismo ar administracinį sprendimą, kuriame nuo atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nepriklausoma institucija atliko šių veiksmų išankstinį kvalifikavimą.

47 Šis 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto formuluotės esminis skirtumas pašalina bet kokį automatinį ryšį tarp jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuoto kaltinamo asmens sutartinių įsipareigojimų nevykdymo ir atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatyto draudimo dalyvauti procedūroje. Taigi šioje nuostatoje konkrečiai nurodytu atveju atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas turi savarankiškai teisiškai kvalifikuoti nagrinėjamus veiksmus.

48 Antra, 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 2 dalyje numatytas santykis tarp atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno atlikto veiksmų kvalifikavimo ir nuo jo nepriklausomos institucijos padarytų konstatavimų.

49 Iš 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 2 dalies matyti, kad galutiniame teismo ar administraciniame sprendime esantys konstatavimai saisto atsakingą leidimus suteikiantį pareigūną šio 136 straipsnio 1 dalies c, d ir f–h punktuose numatytais atvejais, bet ne to paties straipsnio 1 dalies e punkte numatytu atveju.

50 Iš tiesų jau 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 2 dalies pirmoje pastraipoje šie atvejai aiškiai atskiriami, siekiant nurodyti, kad pirmuoju iš jų atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas atlieka savarankišką kvalifikavimą, jeigu nėra galutinio teismo arba administracinio sprendimo, o antruoju – jis gali atlikti tokį kvalifikavimą be analogiškos išlygos.

51 Kadangi 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 2 dalyje nenumatyta, kad nuo atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nepriklausomos institucijos priimtas teismo ar administracinis sprendimas turi įtakos reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkte numatytu atveju šio pareigūno atliekamam vertinimui, atmestinas bet koks automatinis ryšys tarp jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuoto kaltinamo asmens sutartinių įsipareigojimų nevykdymo ir atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatyto draudimo dalyvauti procedūroje. Atvirkščiai, taikydamas būtent šią nuostatą atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas turi savarankiškai teisiškai kvalifikuoti kaltinamo asmens veiksmus.

52 Iš 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto konteksto analizės matyti, kad šios nuostatos negalima aiškinti kaip įtvirtinančios automatinį ryšį tarp jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuoto sutartinių įsipareigojimų nevykdymo ir atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatyto draudimo dalyvauti procedūroje.

– Dėl 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto istorinio ir teleologinio aiškinimo

53 Primintina, kad draudimas dalyvauti skyrimo procedūrose pirmą kartą buvo įtvirtintas 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamente (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 dėl Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomo finansinio reglamento (OL L 248, 2002, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 4 t., p. 74; toliau – 2002 m. finansinis reglamentas). Nuo pat pradžių ši priemonė yra atskiro teisinio režimo, taip pat apimančio finansines nuobaudas, dalis.

54 Remiantis 2002 m. finansinio reglamento nuostatomis, ir finansinės nuobaudos, ir draudimas dalyvauti procedūrose turėjo būti proporcingi šiame reglamente apibrėžtiems kriterijams. Be to, draudimo dalyvauti procedūrose nustatymą ir finansinių nuobaudų skyrimą palengvino kiekvienoje Sąjungos institucijoje sukurta duomenų bazė, prieinama kitoms institucijoms.

55 Pirma 53 punkte paminėtas ir 54 punkte paaiškintas atskiras teisinis režimas išliko, nepaisant įvairių finansinio reglamento pakeitimų, iki pat 2018 m. finansinio reglamento priėmimo. Nuo šiol šiam režimui skirtas visas 2018 m. finansinio reglamento skirsnis, apimantis aštuonis straipsnius ir numatantis, be kita ko, sukurti Komisijos administruojamą vientisą duomenų bazę.

56 Iš šio sprendimo 53–55 punktuose išdėstytų argumentų matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas nuo pat pradžių ketino sukurti atskirą sankcijų režimą, kuris laikui bėgant buvo išsaugotas ir patobulintas, be kita ko, priėmus 2018 m. finansinį reglamentą.

57 Taigi automatinis ryšys tarp, pirma, nuo atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nepriklausomos institucijos konstatuoto pažeidimo, numatyto nacionalinės ar Sąjungos teisės aktuose, ir, antra, atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatyto draudimo dalyvauti procedūroje, kuriam taikomas finansiniame reglamente sukurtas atskiras sankcijų režimas, negali būti preziumuojamas.

58 Šiuo klausimu pažymėtina, kad sutarčių srityje, t. y. 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkte numatytu atveju (žr. šio sprendimo 37–39 punktus), automatinio ryšio nebuvimą patvirtina 2018 m. finansinio reglamento 76 konstatuojamoji dalis, kurioje nurodyta, kad galimybė nustatyti draudimą dalyvauti procedūroje ar skirti finansines nuobaudas nepriklauso nuo galimybės taikyti sutartyje numatytas sankcijas, pavyzdžiui, reikalauti atlyginti nuostolius.

59 Be to, finansiniame reglamente numatytu atskiru sankcijų režimu nuo pat jo sukūrimo siekiama ypatingų viešojo intereso tikslų, skirtingų nuo tinkamo sutarties vykdymo ar sutarties šalių apsaugos ir jų patirtos žalos atlyginimo, kurių siekiama sutartinės atsakomybės režimu. Kaip buvo nurodyta 2002 m. finansinio reglamento 25 konstatuojamojoje dalyje, siekiama išvengti klaidų, kovoti su sukčiavimu bei korupcija ir skatinti gerą ir našų valdymą. Skirtumas tarp finansiniame reglamente įtvirtintu sankcijų režimu ir sutartinės atsakomybės režimu siekiamų tikslų patvirtina šio sprendimo 58 punkte konstatuotą automatinio ryšio nebuvimą.

– Išvada

60 Iš 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto pažodinio, kontekstinio, istorinio ir teleologinio aiškinimo matyti, kad nėra automatinio ryšio tarp jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuoto sutartinių įsipareigojimų nevykdymo ir atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatyto draudimo dalyvauti procedūroje.

Dėl pareigos individualiai išnagrinėti kaltinamo asmens veiksmus prieš nustatant draudimą dalyvauti procedūroje

61 Kadangi 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktas negali būti suprantamas kaip reiškiantis automatinį draudimo dalyvauti procedūroje nustatymą, reikia patikrinti, ar ši nuostata turi būti aiškinama kaip įpareigojanti ją taikyti leidimus ketinantį suteikti pareigūną atlikti individualų kaltinamojo asmens veiksmų nagrinėjimą.

62 Kiek tai susiję pirmiausia su 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto pažodiniu aiškinimu, iš šios nuostatos formuluotės matyti, kad atsakingo leidimus suteikiančio pareigūno nustatytas draudimas dalyvauti procedūroje skirtas „asmeniui“ arba „subjektui“, neįvykdžiusiam sutartinių įsipareigojimų. Tai iš principo suponuoja, kad nevykdymo autorius ir sankcijos adresatas yra tas pats asmuo, vadinasi, sankcijos adresatas pats neįvykdė sutartinių įsipareigojimų.

63 Antra, kiek tai susiję su 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto kontekstiniu aiškinimu, pirmiausia pažymėtina, kad toks aiškinimas gali būti grindžiamas kitų teisės aktų nei tas, kuriame įtvirtinta aiškinama nuostata, analize, ypač kai atitinkamos nuostatos yra analogiškos arba teisės aktais, kuriuose jos įtvirtintos, siekiama tų pačių tikslų (šiuo klausimu žr. 2022 m. kovo 16 d. Sprendimo *MEKH ir FGSZ / ACER*, T-684/19 ir T-704/19, EU:T:2022:138, 109 punktą; generalinio advokato N. Jääskinen išvados byloje *Komisija / Jungtinė Karalystė*, C-582/08, EU:C:2010:286, 44 punktą ir generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *Belgian Electronic Sorting Technology*, C-657/11, EU:C:2013:195, 43 punktą).

64 Pažymėtina, kad 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2014/24/ES dėl viešųjų pirkimų, kuria panaikinama Direktyva 2004/18/EB (OL L 94, 2014, p. 65) yra 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktui analogiška nuostata, būtent 57 straipsnio 4 dalies g punktas. Iš tikrųjų pagal šią nuostatą numatyta pašalinti iš viešojo pirkimo procedūros bet kokį ekonominės veiklos vykdytoją, vykdžiusį ankstesnę sutartį su dideliais arba nuolatiniais trūkumais.

65 Be to, Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo užtikrinti 2018 m. finansinio reglamento ir Direktyvos 2014/24 suderinamumą, kaip matyti iš kelių šio reglamento konstatuojamųjų dalių, visų pirma 77, 101, 105 ir 106. Kalbant konkrečiai, 77 konstatuojamojoje dalyje skelbiama, kad draudimo dalyvauti procedūroje trukmė turėtų būti ribota, kaip ir Direktyvos 2014/24 atveju, o tai rodo, kad šis teisės aktų leidėjo nustatytas suderinamumo reikalavimas taikomas ir draudimui dalyvauti procedūroje.

66 Aiškindamas Direktyvos 2014/24 57 straipsnio 4 dalies g punktą Teisingumo Teismas pirmiausia pažymėjo, kad, siekiant paisyti šioje nuostatoje numatyto neprivalomo pašalinimo pagrindo pagrindinių aspektų ir proporcingumo principo, šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę tvarka turi būti nustatyta taip, kad prieš įtraukiant į nepatikimų tiekėjų sąrašą ūkio subjektą, kuris yra grupės, su kuria buvo sudaryta vėliau nutraukta viešojo pirkimo sutartis, narys, būtų konkrečiai įvertinti visi reikšmingi duomenys, kuriuos šis ūkio subjektas pateikė siekdamas įrodyti, kad jo įtraukimas į šį sąrašą yra nepagrįstas, atsižvelgiant į jo individualų elgesį. Todėl, anot Teisingumo Teismo, negalima sutikti su tuo, kad toks ūkio subjektas, nutraukus šią sutartį dėl to, kad ji buvo vykdoma su dideliais arba nuolatiniais trūkumais, automatiškai būtų laikomas nepatikimu ir laikinai pašalintas iš pirkimo procedūrų, prieš tai konkrečiai ir individualiai neįvertinus jo elgesio, atsižvelgiant į visus reikšmingus duomenis (2023 m. sausio 26 d. Sprendimo *HSC Baltic ir kt.*, C-682/21, EU:C:2023:48, 46 ir 47 punktai).

67 Antra, nors Teisingumo Teismas nusprendė, kad pasinaudodamos joms suteikta veiksmų laisve perkeliant Direktyvą 2014/24 valstybės narės gali numatyti prezumpciją, kad bet kuris ūkio subjektas, *de jure* atsakingas už tinkamą viešojo pirkimo sutarties vykdymą, laikomas prisidėjusiu prie didelių arba nuolatinių trūkumų, dėl kurių ta sutartis buvo nutraukta, atsiradimo ar išlaikymo ją vykdant (2023 m. sausio 26 d. Sprendimo *HSC Baltic ir kt.*, C-682/21, EU:C:2023:48, 48 punktas), vis dėlto jis pažymėjo, kad jei ši sutartis buvo sudaryta su ūkio subjektų, kurių individualus prisidėjimas prie šių trūkumų ir galimų pastangų jiems pašalinti nebūtinai yra vienodas, grupe, tokia prezumpcija turi būti nuginčijama, antraip būtų padarytas neigiamas poveikis šio neprivalomo pašalinimo pagrindo pagrindiniams aspektams ir šios direktyvos 18 straipsnio 1 dalyje nurodytam proporcingumo principui. Iš tiesų, Teisingumo Teismo nuomone, neatsižvelgiant į tokios grupės narių solidariąją teisinę atsakomybę, Direktyvos 2014/24 57 straipsnio 4 dalies g punkte numatyto neprivalomo pašalinimo pagrindo taikymas turi būti grindžiamas šio individualaus elgesio netinkamu ar aplaidžiu pobūdžiu (2023 m. sausio 26 d. Sprendimo *HSC Baltic ir kt.*, C-682/21, EU:C:2023:48, 48 ir 49 punktai).

68 Reikia konstatuoti, kad ši pareiga konkrečiai ir individualiai įvertinti kaltinamo asmens veiksmus, atsižvelgiant į visus svarbius duomenis, kurią valstybė narė turi numatyti savo teisės aktuose, nepaisydama jai suteiktos veiksmų laisvės perkeliant Direktyvą 2014/24, *a fortiori* galioja Sąjungos institucijoms ir įstaigoms taikant 2018 m. finansinį reglamentą.

69 Iš tiesų aiškindamas Direktyvos 2014/24 57 straipsnio 4 dalies g punktą Teisingumo Teismas pažymėjo tokios pareigos buvimą ir kartu pripažino, kad įgyvendindama šią direktyvą valstybė narė turi teisę taikyti 67 punkte minėtą prezumpciją, kuri, atsižvelgiant į šią pareigą, turi būti nuginčijama (2023 m. sausio 26 d. Sprendimo *HSC Baltic ir kt.*, C-682/21, EU:C:2023:48, 48 punktas).

70 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto atveju jokia prezumpcija negalima, nes šio finansinio reglamento negalima aiškinti kaip įtvirtinančio automatinį ryšį tarp jurisdikciją dėl sutarties turinčio teismo konstatuoto sutartinių įsipareigojimų nevykdymo ir nustatyto draudimo dalyvauti procedūroje. (žr. šio sprendimo 60 punktą).

71 Taigi pagal analogiją taikant Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su Direktyva 2014/24, matyti, kad atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas turi konkrečiai ir individualiai išnagrinėti kaltinamo asmens veiksmus, kai taiko 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktą.

72 Trečia, pažymėtina, kad pareiga konkrečiai ir individualiai išnagrinėti kaltinamo asmens veiksmus, atsižvelgiant į visus svarbius duomenis, tampa dar svarbesnė dėl to, kad Teisingumo Teismas pripažino, jog 2018 m. finansiniame reglamente įtvirtinta draudimo dalyvauti procedūroje sankcija yra baudžiamojo pobūdžio (pagal analogiją žr. 2024 m. gegužės 30 d. Sprendimo *Vialto Consulting / Komisija*, C-130/23 P, EU:C:2024:439, 31 punktą).

73 Taigi siekiant laikytis bendrojo bausmių individualizavimo principo (šiuo klausimu žr. 2013 m. gegužės 8 d. Sprendimo *Eni / Komisija*, C-508/11 P, EU:C:2013:289, 50 punktą) ir neribojant Sąjungos teisės akto leidėjo galimybės aiškiai numatyti, jo nuomone, būtiną ir pateisinamą išimtį, Sąjungos teismas neturėtų aiškinti Sąjungos teisės nuostatos kaip leidžiančios nustatyti draudimą dalyvauti procedūroje, prieš tai neįvertinus individualaus kaltinamo asmens elgesio.

74 Iš šio sprendimo 66–73 punktuose išdėstytų argumentų matyti, kad prieš 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto pagrindu nustatydamas asmeniui ar subjektui draudimą dalyvauti procedūroje atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas turi konkrečiai ir individualiai išnagrinėti šio asmens ar subjekto veiksmus, remdamasis visais svarbiais duomenimis.

75 Reikia pridurti, kad pareiga konkrečiai ir individualiai išnagrinėti kaltinamo asmens veiksmus, atsižvelgiant į visus svarbius duomenis, atitinka Sąjungos teisės aktų leidėjo draudimui dalyvauti procedūroje priskirtus tikslus, būtent išvengti klaidų, kovoti su sukčiavimu bei korupcija ir skatinti gerą bei našų valdymą (žr. šio sprendimo 59 punktą).

76 Iš tiesų atsakinga institucija ar įstaiga iš esmės turi galimybę pareikalauti iš suinteresuotųjų asmenų ar subjektų perduoti su nagrinėjamu viešuoju pirkimu susijusius dokumentus, kuriais remdamasi ji gali įvertinti kiekvieno grupės nario individualius veiksmus. Šiuo klausimu 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto iii papunktyje numatyta, kad trūkumai gali būti nustatyti „leidimus suteikiančiam pareigūnui atlikus tyrimus“.

77 Be to, atsakinga institucija ar įstaiga, pasirašydama sutartį su įmonių grupe, iš esmės turi galimybę reikalauti individualizuoti kiekvieno dalyvio atliktus darbus, kad prireikus būtų galima nustatyti kiekvieno jų individualią atsakomybę, taikant 2018 m. finansiniame reglamente įtvirtintą sankcijų režimą, kuris skiriasi nuo jiems galbūt taikytinos solidariosios sutartinės atsakomybės (žr. šio sprendimo 53–58 punktus).

78 Galiausiai atsakinga institucija ar įstaiga visuomet galės prireikus paaiškinti Sąjungos teismui, kad buvo neįmanoma individualizuoti kiekvieno sudėtinės grupės nario atsakomybės. Tačiau ji turės įrodyti, kad bent jau pamėgino atlikti individualų nagrinėjimą ir negrindė savo sprendimo nustatyti draudimą dalyvauti procedūroje vien kaltinamo asmens solidariosios sutartinės atsakomybės konstatavimu.

Dėl ginčijamame sprendime Komisijos atlikto nagrinėjimo pobūdžio

79 Pirmiausia pažymėtina, kad ieškovė savo argumentus grindžia faktine prielaida, jog Komisija rėmėsi tik jos, kaip konsorciumo narės, solidariąja atsakomybe ir neatsižvelgė į individualų elgesį.

80 Reikia konstatuoti, kad per teismo posėdį Komisija pripažino, ir tai užfiksuota posėdžio protokole, jog sprendimą uždrausti ieškovei dalyvauti procedūroje priėmė nenagrinėjusi kiekvieno kontrahento individualios atsakomybės už sutarties vykdymo trūkumus ir savo vertinimą grindė dviejų konsorciumo narių solidariąja atsakomybe ir konsorciumo, kaip visumos, atsakomybe.

81 Komisijos per posėdį padaryti pareiškimai patvirtina ginčijamo sprendimo turinio analizę. Iš tiesų su 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktu, ypač su ieškovės sutartinių įsipareigojimų nevykdymo konstatavimu, susiję ginčijamo sprendimo motyvai išdėstyti pirmoje ir trečioje šio sprendimo dalyje, o iš viso yra šešios dalys. Pirmoje dalyje kalbama, pirma, apie „kontrahentą“ – remiantis ginčijamo sprendimo 1 konstatuojamojoje dalyje esančiomis apibrėžtimis, ši sąvoka reiškia konsorciumą – ir, antra, apie ieškovę, kaip „kontrahento dalyvę“, t. y. kaip solidariai atsakingą konsorciumo narę, kaip matyti iš viso ginčijamo sprendimo analizės, ir tai patvirtinta atsiliepimo į ieškinį 24 punkte. Vadinasi, pirmoje ginčijamo sprendimo dalyje kalbama tik apie konsorciumui priskirtinus veiksmus. Konkrečiai to sprendimo 20–22 konstatuojamosiose dalyse, kiek tai susiję su arbitražo teismo daliniu sprendimu, nurodyta, kad „kontrahentas“ pripažintas visiškai ar iš dalies atsakingas už pastato trūkumus ir

kad, kaip konstatuota, jis neįvykdė kelių sutartinių įsipareigojimų. Toliau, kalbant apie ginčijamo sprendimo trečią dalį, skirtą faktinėms aplinkybėms vertinti, kuriuo Komisija rėmėsi konstatuodama, kad ieškovė neįvykdė sutartinių įsipareigojimų, pažymėtina, kad joje kalbama tik apie ieškovės, kaip „kontrahento dalyvės“, t. y. kaip solidariai atsakingos konsorciumo narės, padarytus pažeidimus. Tai pasakytina ypač apie ginčijamo sprendimo 84–92 konstatuojamąsias dalis, kuriose Komisija, pakartodama arbitražo teismo daliniame sprendime padarytas išvadas, priminė, kokie sutartiniai įsipareigojimai buvo pažeisti. Galiausiai iš viso ginčijamo sprendimo analizės nematyti, kad konstatuodama ieškovės sutartinių įsipareigojimų neįvykdymą Komisija remtųsi kitomis išvadomis nei tos, kurias padarė arbitražo teismas. Iš dviejų arbitražo teismo sprendimų matyti, kad jis sprendė konsorciumo narių solidariosios atsakomybės klausimą ir neišskyrė kiekvieno iš jų individualios atsakomybės.

82 Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad taikydama 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punktą Komisija rėmėsi ieškovės, kaip konsorciumo narės, solidariąja atsakomybe ir neatsižvelgė į jos individualų elgesį.

83 Iš viso to, kas išdėstyta, darytina išvada: kadangi prieš 2018 m. finansinio reglamento 136 straipsnio 1 dalies e punkto pagrindu nustatydamas asmeniui ar subjektui draudimą dalyvauti procedūroje atsakingas leidimus suteikiantis pareigūnas turi konkrečiai ir individualiai išnagrinėti šio asmens ar subjekto veiksmus, remdamasis visais svarbiais duomenimis (žr. šio sprendimo 74 punktą), ir kadangi nagrinėjamu atveju Komisija rėmėsi tik ieškovės, kaip konsorciumo narės, solidariąja atsakomybe ir neatsižvelgė į jos individualų elgesį (žr. šio sprendimo 82 punktą), ieškovės nurodytas pirmasis ieškinio pagrindas yra pagrįstas.

84 Dėl šios priežasties reikia patenkinti ieškovės reikalavimą dėl panaikinimo ir nėra poreikio nagrinėti šiam reikalavimui pagrįsti jos nurodytų kitų dviejų pagrindų.

Dėl kitų reikalavimų

85 Kiek tai susiję su reikalavimu nurodyti Komisijai atlyginti ieškovės dėl ginčijamo sprendimo patirtus nuostolius (žr. šio sprendimo 17 punktą), dublike ieškovė nurodė neketinanti toliau palaikyti ieškinio dalies dėl žalos atlyginimo pagal SESV 268 straipsnį, bet norinti prašyti Bendrojo Teismo būsimojo sprendimo motyvuose pažymėti, kad Komisija privalo imtis visų būtinų priemonių ginčijamo sprendimo padariniams pašalinti.

86 Pažymėtina, kad šie reikalavimai, dėl kurių ieškovė pabrėžė, kad jais nesiekiama įpareigojimo nustatymo, nėra savarankiški, palyginti su ieškovės reikalavimu dėl panaikinimo.

87 Iš tiesų, remiantis SESV 266 straipsnio pirma pastraipa, institucija kurios aktas Bendrojo Teismo sprendimu buvo panaikintas, privalo imtis būtinų priemonių šiam sprendimui įvykdyti. Panaikintas aktas atgaline data pašalinamas iš teisinės sistemos ir laikomas niekada neegzistavusiu (žr. 2008 m. spalio 23 d. Sprendimo *People's Mojahedin Organization of Iran / Taryba* (T-256/07, EU:T:2008:461) 48 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

88 Vadinasi, ginčijamo sprendimo panaikinimas savaime įpareigos Komisiją imtis visų būtinų priemonių to sprendimo padariniams pašalinti, ir Bendrasis Teismas neprivalo atskirai to nurodyti savo sprendime.

89 Iš viso, kas išdėstyta, matyti, kad ginčijamas sprendimas turi būti panaikintas.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

90 Pagal Bendrojo Teismo procedūros reglamento 134 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija pralaimėjo bylą, ji turi padengti ieškovės išlaidas pagal šios pateiktus reikalavimus, įskaitant išlaidas, susijusias su laikinųjų apsaugos priemonių taikymu.

Remdamasis šiais motyvais,

BENDRASIS TEISMAS (trečioji išplėstinė kolegija)

nusprendžia:

1. **Panaikinti 2022 m. spalio 1 d. Europos Komisijos sprendimą, kuriuo TP buvo uždrausta dalyvauti skyrimo procedūrose, kurioms taikomas 2018 m. liepos 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2018/1046 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1296/2013, (ES) Nr. 1301/2013, (ES) Nr. 1303/2013, (ES) Nr. 1304/2013, (ES) Nr. 1309/2013, (ES) Nr. 1316/2013, (ES) Nr. 223/2014, (ES) Nr. 283/2014 ir Sprendimas Nr. 541/2014/ES bei panaikinamas Reglamentas (ES, Euratomas) Nr. 966/2012, arba kurios finansuojamos 11-ojo Europos plėtros fondo (EPF) lėšomis, taip pat dalyvauti atrankoje siekiant panaudoti Europos Sąjungos fondų lėšas.**

2. **Priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas, įskaitant susijusias su laikinųjų apsaugos priemonių taikymu.**

Papasavvas Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Paskelbta 2024 m. gruodžio 18 d. viešame teismo posėdyje Liuksemburge.