



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

14. prosinca 2018.*

„Izvanugovorna odgovornost – Instrument pretpristupne pomoći – Treća država – Nacionalna javna nabava – Decentralizirano upravljanje – Odluka 2008/969/EZ, Euratom – Sustav ranog upozoravanja (SRU) – Aktiviranje upozorenja u SRU-u – Zaštita financijskih interesa Unije – Odbijanje odobrenja Komisije *ex ante* – Nedodjeljivanje ugovora – Nadležnost Općeg suda – Dopuštenost dokaza – Nepostojanje pravne osnove za upozorenje – Prava obrane – Pretpostavka nedužnosti – Dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se dodjeljuju prava pojedincima – Uzročna veza – Imovinska i neimovinska šteta – Gubitak ugovora – Gubitak prilike za dobivanje drugih ugovora”

U predmetu T-298/16,

East West Consulting SPRL, sa sjedištem u Nandrinu (Belgija), kojeg su zastupali L. Levi i A. Tymen, a zatim L. Levi, *avocats*,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju F. Dintilhac i J. Estrada de Solà, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 268. UFEU-a kojim se traži naknada imovinske i neimovinske štete koju je tužitelj navodno pretrpio zbog upozorenja u sustavu ranog upozoravanja (SRU) i naknadnog odbijanja, koje se temelji na tom upozorenju, da preuzme ugovor o javnoj nabavi dodijeljen konzorciju koji je vodio i koji je trebala financirati Europska unija u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA),

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: I. Pelikánová (izvjestiteljica), predsjednica, V. Valančius i U. Öberg, suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 2. svibnja 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

Činjenice iz kojih proizlazi spor

Činjenice koje su prethodile podnošenju tužbe

- 1 Tužitelj, East West Consulting SPRL, društvo je osnovano u skladu s belgijskim pravom koje se, među ostalim, bavi djelatnostima pružanja usluga u Belgiji ili u inozemstvu, za svoj račun ili za račun trećih osoba ili uz sudjelovanje trećih osoba i čiji je rukovoditelj te jedini član osoba L. Osim toga, tužitelj ima 40 % udjela društva European Consultants Organisation SPRL (u daljnjem tekstu: ECO3), koje je osnovano u skladu s belgijskim pravom i čiji je rukovoditelj također M. L.
- 2 Vijeće Europske unije donijelo je 17. srpnja 2006. Uredbu (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) (SL 2006., L 210, str. 82.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 4., str. 284.; u daljnjem tekstu: Uredba o IPA-i). Na temelju članka 1. Uredbe o IPA-i, Europska unija pomaže zemljama navedenima u Prilozima I. i II., među kojima je bivša jugoslavenska republika Makedonija, u njihovom postupnom usklađivanju sa standardima i politikama Europske unije, uključujući prema potrebi pravnu stečevinu, u cilju članstva. U skladu s člankom 3. Uredbe o IPA-i, pomoć se programirala i provodila prema pet komponenti, od kojih se jedna odnosila na „[r]azvoj ljudskih potencijala”.
- 3 Nakon istraga provedenih o činjenicama koje mogu dobiti kaznenu kvalifikaciju u okviru postupka dodjele ugovora koje financira Unija, Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) državnom odvjetniku pri tribunal de grande instance de Paris (Okružni sud u Parizu, Francuska) 26. veljače 2007. dostavio je informacije o činjenicama koje se mogu kazneno kvalificirati kao korupcija u okviru dodjele ugovora koji Unija financira u Turskoj (u daljnjem tekstu: turski spis). Te se informacije osobito odnose na Kameleons International Consulting, koji je postao KIC Systems (u daljnjem tekstu: KIC) i na osobu L. Preliminarna istraga pokrenuta je 5. ožujka 2007. u Francuskoj u pogledu turskog spisa te je povjerena division nationale d’investigations financières (Nacionalni odjel za financijske istrage, u daljnjem tekstu: DNIF).
- 4 Komisija Europskih zajednica donijela je 12. lipnja 2007. Uredbu (EZ) br. 718/2007 o provedbi Uredbe o IPA-i (SL 2007., L 170, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 116., str. 183.).
- 5 Okvirni sporazum potpisale su 4. ožujka 2008. vlada bivše jugoslavenske republike Makedonije i Komisija u pogledu pravila suradnje primjenjivih na financijsku pomoć Unije koja se toj državi dodjeljuje u kontekstu provedbe pomoći pružene na temelju IPA-e.
- 6 OLAF je 27. lipnja 2008. belgijskom saveznom državnom odvjetniku dostavio informacije o mogućoj koruptivnoj praksi u okviru dodjele ugovora koji Unija financira u Ukrajini (u daljnjem tekstu: ukrajinski spis). Te se informacije osobito odnosile na KIC, osobu L. i ECO3. Sudska istraga i istraga u pogledu ukrajinskog spisa pokrenute su u Belgiji.
- 7 Istraga ukrajinskog spisa pokrenuta je 17. rujna 2008. u Belgiji.
- 8 Na zahtjev DNIF-a 14. i 15. listopada 2008. izvršene su pretrage, među ostalim, u sjedištu KIC-a u prisutnosti nekoliko agenata OLAF-a koje su prethodno zatražene sudskim zahtjevom od 18. rujna 2008. DNIF je 17. listopada 2008. uputio nove sudske zahtjeve članovima OLAF-a kako bi započeli s obradom zaplijenjenih informatičkih podataka. Te su istražne mjere dovele do postupaka koji se odnose na turski spis u Francuskoj i ukrajinski spis u Belgiji.

- 9 Prema Komisijinim tvrdnjama, OLAF je 17. studenoga 2008., u skladu s člankom 5. stavkom 2. Odluke Komisije C(2004) 193/3 o sustavu ranog upozoravanja (u daljnjem tekstu: SRU), zahtijevao aktiviranje upozorenja W3b u pogledu društva ECO3 u navedenom sustavu koji je uspostavljen u svrhu suzbijanja prijevare i svih ostalih nezakonitih radnji koje štete financijskim interesima Unije. To se upozorenje temeljilo na činjenici da su se protiv društva ECO3 vodili sudski postupci zbog ozbiljnih administrativnih pogrešaka i prijevара. Komisija tvrdi da je OLAF istovjetno upozorenje zatražio u pogledu osobe L.
- 10 Komisija je 16. prosinca 2008. donijela Odluku 2008/969/EZ, Euroatom o [SRU-u] namijenjeno[m] dužnosnicima za ovjeravanje Komisije i izvršnim agencijama, koja je stupila na snagu 1. siječnja 2009. (SL 2008., L 344, str. 125.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 198., u daljnjem tekstu: Odluka o SRU-u). Odlukom o SRU-u zamijenjena je Odluka C(2004) 193/3 te su uspostavljena nova pravila o SRU-u.
- 11 U skladu s uvodnom izjavom 4. Odluke o SRU-u, „[s]vrha sustava ranog upozoravanja [bila] je da osigura kolanje ograničenih informacija unutar Komisije i njenih izvršnih agencija o trećim osobama koje mogu predstavljati prijetnju za financijske interese i ugled [Unije] ili za bilo koji drugi fond kojim upravlja[...]”.
- 12 U skladu s uvodnim izjavama 5. do 7. Odluke o SRU-u, OLAF, koji je pristup SRU-u imao u okviru izvršavanja svojih zadaća koje obuhvaćaju provedbu istraga i prikupljanje informacija s ciljem sprečavanja prijevара, zajedno je s odgovornim dužnosnicima za ovjeravanje i službama unutarnje revizije bio odgovoran za zahtjeve za pristup, izmjenu ili brisanje upozorenja u SRU-u, čije upravljanje osigurava računovodstveni službenik Komisije ili njemu podređeno osoblje.
- 13 U tom pogledu, člankom 4. stavkom 1. drugim podstavkom Odluke o SRU-u određivalo se da „[r]ačunovodstveni službenik [Komisije ili njemu podređeno osoblje] unosi, mijenja ili briše upozorenja o isključenju u [SRU-u] u skladu sa zahtjevima ovlaštenog DO-a, OLAF-a i Službe unutarnje revizije”.
- 14 U skladu s člankom 6. stavkom 2. trećim podstavkom Odluke o SAP-u, „[u] slučaju postupaka javne nabave i dodjele bespovratnih sredstava, ovlašteni DO ili njegovo osoblje provjeravaju da li u sustavu ranog upozoravanja postoji upozorenje, najkasnije prije donošenja odluke o dodjeli”.
- 15 Člankom 9. Odluke o SRU-u određivalo se da su, ovisno o prirodi i ozbiljnosti činjenica s kojima je upoznata služba koja zahtijeva prijavu, upozorenja u SRU-u podijeljena na pet kategorija, označenih od W1 do W5. U skladu s člankom 9. točkom 3. te odluke, kategorija W3 odnosila se na „treć[u] osob[u] [koja] podliježe neriješenim pravnim postupcima koji uključuju obavijesti o nalogu za pljenidbu ili sudskim postupcima zbog ozbiljnih administrativnih pogrešaka ili prijevара”.
- 16 U članku 12. Odluke o SRU-u, naslovljenom „Upozorenja W3”, osobito se predviđalo sljedeće:

„2. Ovlašteni DO zahtijeva aktiviranje upozorenja W3b, kad se za treće osobe, posebno one koje koriste ili su koristile sredstva Zajednica stavljena pod njihovu odgovornost zna da su podvrgnuti sudskom postupku zbog ozbiljnih administrativnih pogrešaka ili prijevара.

Međutim, ako istrage OLAF-a dovedu do sudskih postupaka ili OLAF ponudi pomoć ili dodatno djeluje u vezi s tim postupcima, OLAF zahtijeva aktiviranje odgovarajućeg upozorenja W3b.

3. Upozorenje W3 ostaje aktivno, dok se ne donese pravomoćna presuda ili predmet bude riješen na drugi način.”

- 17 Člankom 17. stavkom 2. Odluke o SRU-u, koji se osobito odnosi na posljedice upozorenja W3b na postupke za sklapanje ugovora ili dodjelu bespovratnih sredstava, određivalo se sljedeće:
- „Kad je treća osoba za koju je uneseno upozorenje W2, W3b ili W4, na prvom mjestu popisa komisije za evaluaciju, ovlašteni DO donosi jednu od sljedećih odluka, uzimajući u obzir obvezu da se zaštite financijski interesi i ugled Zajednice, prirodu i ozbiljnost opravdanja za upozorenje, iznos i trajanje ugovora ili bespovratnih sredstava te, prema potrebi, hitnost provedbe ugovora ili bespovratnih sredstava:
- (a) sklapa ugovor ili dodjeljuje bespovratna sredstva trećoj osobi, unatoč prijavi u sustavu ranog upozoravanja i osigurava da su poduzete pojačane mjere nadzora;
 - (b) u slučaju kad postojanje takvog upozorenja objektivno dovodi u pitanje početnu procjenu sukladnosti s uvjetima sposobnosti i kriterija za odabir, odluči sklopiti ugovor ili dodijeliti bespovratna sredstva nekom drugom ponuditelju ili podnositelju na temelju procjene sukladnosti s uvjetima sposobnosti i kriterijima za odabir koji se razlikuju od onih komisije za evaluaciju i valjano potkrijepi svoju odluku;
 - (c) odluči zaključiti postupak bez sklapanja ugovora i valjano potkrijepiti ovo zaključivanje u informaciji dostavljenoj ponuditelju [...]”.
- 18 Na upit koji joj je dopisom od 16. prosinca 2008. uputio ECO3, Komisija je dopisom od 12. siječnja 2009. potvrdila da to društvo podliježe upozorenju W3b u SRU-u od 17. studenoga 2008.
- 19 Direktor OLAF-a 15. siječnja 2009. uputio je DNIF-u svoja izvješća o analizi zaplijenjenih informatičkih podataka.
- 20 ECO3 podnio je 10. ožujka 2009. pritužbu europskom ombudsmanu u pogledu njegova upozorenja u SRU-u. Ta je pritužba upisana pod oznakom 637/2009/(ELB)FOR.
- 21 Sudska istraga otvorena je u Francuskoj 17. ožujka 2009. u pogledu turskog spisa.
- 22 OLAF je 14. rujna 2009. belgijskom saveznom državnom odvjetniku dostavio informacije o mogućoj koruptivnoj praksi u okviru dodjele ugovora koji Unija financira u Srbiji (u daljnjem tekstu: srpski spis). Te su se informacije osobito odnosile na KIC, osobu L. i ECO3. Sudska istraga i istraga u pogledu srpskog spisa pokrenute su u Belgiji.
- 23 Istraga srpskog spisa pokrenuta je 1. listopada 2009. u Belgiji.
- 24 Komisija je 16. listopada 2009. donijela Odluku C(2009) 7692 *final* kojom se bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji prenose ovlasti u području upravljanja koje se odnose na komponentu IPA-e „Razvoj ljudskih potencijala”. Budući da su određeni rizici bili istaknuti, člankom 1. te odluke predviđalo se da se bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji prenesu ovlasti u području upravljanja koje se odnose na komponentu IPA-e „Razvoj ljudskih potencijala”, uz pojašnjenje da će Komisija provoditi *ex ante* kontrole navedene u Prilogu II. U skladu s navedenim prilogom, nakon što se dodijeli ugovor, Komisija treba, među ostalim, preuzeti spis ugovora o javnoj nabavi.
- 25 Osobu L. u svibnju 2010. ispitao je francuski istražni sudac zbog aktivne korupcije u okviru turskog spisa.
- 26 Prema Komisijinim i OLAF-ovim tvrdnjama, potonji je ured u srpnju 2010. zatražio aktiviranje upozorenja W3b u SRU-u u pogledu tužitelja, u skladu s člankom 12. Odluke o SRU-u. Komisija tvrdi da je OLAF istovjetno aktiviranje upozorenja zatražio u pogledu osobe L.

- 27 Ograničeni poziv na nadmetanje koji se odnosi na ugovor o javnoj nabavi usluga, naslovljen „Jačanje borbe protiv neprijavljenog rada” (u daljnjem tekstu: predmetni ugovor), objavljen je 6. srpnja 2010. u Dodatku *Službenom listu Europske unije* (SL 2010., S 128-194817) pod oznakom EuropeAid/130133/D/SER/MK. Predmetni ugovor bio je dio komponente „Razvoj ljudskih potencijala” predviđene Uredbom o IPA-i. Predmet poziva na nadmetanje bio je sklapanje ugovora s okvirnim proračunom od 1 milijun eura s ciljem poboljšanja djelotvornosti i učinkovitosti borbe protiv neprijavljenog rada u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji. Riječ je bila o decentraliziranoj javnoj nabavi *ex ante* čiji je javni naručitelj bila Središnja služba za financiranje i sklapanje ugovorâ o javnoj nabavi Ministarstva financija bivše jugoslavenske republike Makedonije (u daljnjem tekstu: nacionalni javni naručitelj).
- 28 Postupak dodjele predmetnog ugovora uređen je odredbama „Praktičnog priručnika za provedbu postupaka javnih nabava u okviru vanjskog djelovanja” (u daljnjem tekstu: PRAG), u skladu s podacima navedenim u zaglavlju uputa ponuditeljima za taj ugovor.
- 29 U točki 2.2. PRAG-a, posvećenoj načinima upravljanja, među ostalim se navodilo da u okviru decentraliziranog programa kojim se predviđa *ex ante* kontrola, javni naručitelj donosi odluke o postupcima i dodjeli ugovora te ih podnosi Komisiji na prethodno odobrenje. Prema toj istoj točki, sudjelovanje Komisije odnosilo se na dodjelu njezina odobrenja za financiranje decentraliziranih ugovora, a cilj intervencije njezinih zastupnika prilikom decentraliziranih postupaka sklapanja ili izvršavanja tih ugovora bio je samo utvrditi jesu li uvjeti financiranja Unije ispunjeni. Stoga te intervencije nisu imale za cilj niti su mogle imati za učinak povredu načela prema kojem su decentralizirani ugovori i dalje nacionalni ugovori za čiju su pripremu, pregovaranje i sklapanje odgovorni samo decentralizirani javni naručitelji. K tomu, iz navedene točke proizlazilo je da je decentralizirani ugovor potpisao i da je ugovor o javnoj nabavi sklopio javni naručitelj određen sporazumom o financiranju, odnosno vlada ili tijelo države korisnice koji imaju pravnu osobnost i s kojima je Komisija sklopila navedeni sporazum, ali da je to tijelo prethodno trebalo podnijeti Komisiji rezultat procjene zbog odobrenja, a potom, nakon što je ugovaratelja obavijestilo o tom rezultatu te primilo i analiziralo dokaze koji se odnose na kriterije za isključivanje i odabir, podnijeti ugovor Komisiji na preuzimanje (odobrenje).
- 30 Točkom 2.4.13. PRAG-a, koja se odnosi na poništenje postupka dodjele ugovora, određivalo se da javni naručitelj sve do potpisivanja ugovora može odustati od ugovora ili poništiti postupak dodjele ugovora, a da kandidati ili ponuditelji ne mogu potraživati ikakvu naknadu štete, pozivajući se na slučaj u kojem je postupak bio neuspješan jer nije bila primljena nijedna ponuda koja je kvalitativno ili financijski mogla biti odabrana. U skladu s tom točkom, konačna odluka u tom je pogledu na javnom naručitelju (nakon prethodnog odobrenja Komisije za ugovore koje sklapa javni naručitelj u okviru sustava *ex ante*).
- 31 Točkom 2.4.15. PRAG-a, koja se odnosi na pravna sredstva, među ostalim se predviđalo da, kada Komisija nije javni naručitelj i kada je obaviještena o pritužbi ponuditelja koji se smatra povrijeđenim zbog pogreške ili nepravilnosti koja je počinjena u okviru postupka javne nabave, ona javnog naručitelja treba obavijestiti o svojem mišljenju i u najvećoj mogućoj mjeri potražiti način za mirno rješavanje spora između ponuditelja koji je podnio pritužbu i javnog naručitelja.
- 32 U točki 2.9.2. PRAG-a, koja se odnosi na pripremu i potpisivanje ugovora, navodilo se da u decentraliziranom sustavu *ex ante* javni naručitelj spis ugovora šalje na preuzimanje Unijinoj delegaciji, koja treba potpisati sve izvornike ugovora kako bi potvrdila financiranje Unije.
- 33 Osim toga, u uputama ponuditeljima za predmetni ugovor u točki 14.1. određivalo se da ponuditelj pismenim putem treba biti obaviješten o prihvatanju njegove ponude i, u točki 15., da se postupak dodjele ugovora osobito može poništiti ako je potonji postupak neuspješan, na primjer zato što nije bila primljena nijedna kvalitativno ili financijski prihvatljiva ponuda te se podsjećalo da se u takvom slučaju nacionalni javni naručitelj ne može smatrati dužnim za ikakvu naknadu štete.

- 34 Konzorcij kojim upravlja tužitelj javio se na predmetni poziv na nadmetanje.
- 35 Nacionalni javni naručitelj 13. rujna 2011. poslao je tužitelju obavijest kojim ga izvješćuje da je predmetni ugovor dodijeljen konzorciju kojim upravlja, pod uvjetom da u roku od petnaest dana podnese prihvatljive dokaze o situacijama isključenja ili kriterijima za odabir u okviru predmetnog postupka javne nabave. U pismu se podsjećalo da pod određenim uvjetima nacionalni javni naručitelj još uvijek može poništiti poziv na nadmetanje, a da nije dužan nadoknaditi nikakvu štetu.
- 36 Porukom elektroničke pošte od 4. listopada 2011. nacionalni javni naručitelj obavijestio je tužitelja da je primio svu dokaznu dokumentaciju. Kako bi proveo posljednju provjeru, zatražio je da mu dostavi svoju bilancu za 2006. ili, ako je nema, da pruži određene informacije. Tužitelj je svojem odgovoru u poruci elektroničke pošte od 5. listopada 2010. priložio svoju bilancu za 2006. Nacionalni javni naručitelj istog je dana potvrdio njezin primitak porukom elektroničke pošte.
- 37 Porukom elektroničke pošte od 2. studenoga 2011. tužitelj je od nacionalnog javnog naručitelja zatražio obavijest o tijeku postupka.
- 38 Porukom elektroničke pošte od 3. studenoga 2011. nacionalni javni naručitelj odgovorio je da čeka odobrenje *ex ante* Unijine delegacije u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji (u daljnjem tekstu: delegacija) spisa ugovora kako bi mogao dovršiti postupak potpisivanja ugovora. Prema njegovu mišljenju, postupak je trebao biti brzo okončan, tako da je bilo važno da tužitelj osigura da glavni stručnjaci koji trebaju sudjelovati u izvršavanju ugovora ostanu dostupni sve do kraja 2011.
- 39 Dopisom od 9. studenoga 2011. delegacija je potvrdila primitak nacрта predmetnog ugovora o javnoj nabavi, koji joj je nacionalni javni naručitelj dostavio da ga preuzme. U obavijesti na koju se upućuje u navedenom dopisu navela je da je odlučila da neće preuzeti ugovor, u skladu s člankom 17. stavkom 2. točkom (c) Odluke o SRU-u.
- 40 U obavijesti u gore navedenoj točki 39. delegacija se pozvala na problem zakonitosti ili pravilnosti koji proizlazi iz činjenice da društvo koje je preporučeno za dodjelu ugovora, odnosno tužitelj, podliježe upozorenju W3b u SRU-u koje je povezano sa sudskim postupkom koji je u tijeku zbog prijevara ili ozbiljnih administrativnih pogrešaka. Konačno, u istoj je obavijesti nacionalnom javnom naručitelju preporučila da okonča postupak dodjele predmetnog ugovora a da pritom ne sklopi ugovor i ne pruži valjano opravdanje za to okončanje u informaciji koju dostavlja ponuditelju.
- 41 U dopisu od 9. studenoga 2011. delegacija je dodala da je odlučila da neće preuzeti ugovor, uzimajući u obzir svoju obvezu zaštite financijskih interesa i ugleda Unije, kao i prirodu i ozbiljnost opravdavanja za predmetno upozorenje. U njemu je nacionalnom javnom naručitelju predložila da pokrene novi postupak dodjele.
- 42 U dopisu od 17. studenoga 2011. nacionalni javni naručitelj priopćio je delegaciji da joj, nakon informacije koju mu je dostavila prema kojoj jedina tehnički prihvatljiva ponuda za dodjelu predmetnog ugovora uključuje društvo koje podliježe upozorenju W3b u SRU-u, dostavlja na odobrenje obavijest koja se odnosi na poništenje postupka dodjele predmetnog ugovora kao i dopise kojima se obavješćuju ponuditelji čija ponuda nije odabrana.
- 43 U studenome 2010. objavljena je obavijest o poništenju dodjele predmetnog ugovora.
- 44 „Dopisom ponuditelju čija ponuda nije odabrana” od 6. prosinca 2011. nacionalni javni naručitelj obavijestio je tužitelja da je, „s obzirom na potrebu zaštite financijskih interesa Unije i njezina ugleda, kao i na prirodu i ozbiljnost opravdanja za upozorenje”, odlučio okončati postupak dodjele predmetnog ugovora a da pritom ne dodijeli taj ugovor, kako je predviđeno člankom 17. stavkom 2. točkom (c) Odluke o SRU-u.

- 45 U dopisima od 12. prosinca 2011. upućenim delegaciji i nacionalnom javnom naručitelju, tužitelj je osporavao zakonitost odluke nacionalnog javnog naručitelja o okončanju postupka dodjele predmetnog ugovora a da pritom nije dodijelio taj ugovor zbog njegova upozorenja u SRU-u te je zatražio povlačenje te odluke. Osobito je tvrdio da je Komisija izvršila njegovo upozorenje u SRU-u a da ga o tome nije obavijestila te, *a fortiori*, da ga prethodno nije saslušala, pri čemu je povrijedila njegova prava obrane, iako je, kao što proizlazi iz rješenja od 13. travnja 2011., Planet/Komisija (T-320/09, EU:T:2011:172), to upozorenje akt kojim mu se nanosi šteta. U svakom slučaju, nacionalni javni naručitelj nije obrazložio svoju odluku o okončanju postupka dodjele predmetnog ugovora umjesto odabira nekog drugog, manje štetnog rješenja predviđenog člankom 17. stavkom 2. točkom (c) Odluke o SRU-u.
- 46 Ombudsman je 16. prosinca 2011. poslao nacrt preporuke u pogledu istrage na vlastitu inicijativu u predmetu OI/3/2008/FOR protiv Komisije. U tom je nacrtu preporučio reviziju Odluke o SRU-u na način da se zajamči da njezin doseg ne prekoračuje ono što je nužno za očuvanje financijskih interesa Unije i da se njome ne povređuju temeljna prava osoba prijavljenih u SRU-u, osobito pravo potonjih osoba da budu saslušane prije njihove prijave. Također je u točki 141. tog nacrta preporučio da se uzme u obzir da se upozorenja W3b u istražnom sustavu primjenjuju samo u slučajevima u kojima su sudska tijela odlučila prijeći iz faze istrage u fazu sudskog postupka. Prema njegovu mišljenju, samo se upozorenja W1 ili W2 eventualno mogu izvršiti u fazi istrage.
- 47 Dopisima od 12. siječnja 2012. upućenim delegaciji i nacionalnom javnom naručitelju tužitelj je podsjetio na svoje stajalište, pri čemu se oslanjao na Ombudsmanov nacrt preporuke od 16. prosinca 2011.
- 48 U dopisima od 1. ožujka 2012. upućenim delegaciji i nacionalnom javnom naručitelju, tužitelj je naveo da smatra da je u ovom slučaju utvrđena odgovornost Unije te je na temelju članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima zatražio da mu se dostave svi dopisi i dokumenti razmijenjeni između Komisije i tijela bivše jugoslavenske republike Makedonije koji se odnose na postupak dodjele predmetnog ugovora u dijelu u kojem se odnose na njega.
- 49 Dopisom od 14. ožujka 2012. delegacija se ispričala na kašnjenju u odgovoru na tužiteljeve dopise te je potonjeg tužitelja obavijestila da, u skladu s člankom 2.4.15. PRAG-a, zajedno s nacionalnim javnim naručiteljem koji je jedini odgovoran za dodjelu predmetnog ugovora istražuje kako odgovoriti na njegov zahtjev za pristup određenim dokumentima.
- 50 U dopisima od 11. svibnja 2012. upućenim delegaciji i Komisiji, tužitelj je naveo da smatra da je odluka o poništenju postupka dodjele predmetnog ugovora koju je donio nacionalni javni naručitelj tek posljedica Komisijine odluke da ga prijavi u SRU-u i naknadne odluke delegacije da ne preuzme ugovor zbog te prijave. Osim toga, podsjetio je na svoj zahtjev za dostavu dokumenata.
- 51 Presudom od 24. svibnja 2012. cour d'appel de Paris (Žalbeni sud u Parizu, Francuska) poništio je sudske zahtjeve od 18. rujna i 17. listopada 2008., izvješća OLAF-a koja su uslijedila kao i sve kasnije akte.
- 52 Dopisima od 25. lipnja 2012. tužitelj je ponovno podsjetio delegaciju i Komisiju na svoj zahtjev za dostavu dokumenata.
- 53 Dopisom od 25. lipnja 2012. tužitelj je također zatražio od Komisije da mu potvrdi da podliježe upozorenju u SRU-u i da mu navede prirodu i opravdanja za to upozorenje, kao i autora i datum zahtjeva za upozorenje.
- 54 Ombudsman je 6. srpnja 2012. donio odluku o zatvaranju istrage na vlastitu inicijativu u predmetu OI/3/2008/FOR protiv Komisije.

- 55 Dopisom od 11. srpnja 2012. Komisija je tužitelju potvrdila da od srpnja 2010. podliježe upozorenju W3b u SRU-u, u skladu s člankom 12. Odluke o SRU-u, kojim se predviđa da „ako istrage OLAF-a dovedu do sudskih postupaka ili OLAF ponudi pomoć ili dodatno djeluje u vezi s tim postupcima, OLAF zahtijeva aktiviranje odgovarajućeg upozorenja W3b”. K tomu, navela je da je na svakom dužnosniku za ovjeravanje da ispita posljedice koje to upozorenje ima na postupke dodjele ugovora, kao i na važeće ugovore.
- 56 U dopisu od 11. srpnja 2012. delegacija je tužitelju priopćila da je odluku o poništenju postupka dodjele predmetnog ugovora donio nacionalni javni naručitelj, da ona ne raspolaže spisom za koji mu može omogućiti pristup te da stoga njegov zahtjev prosljeđuje nadležnim nacionalnim tijelima.
- 57 Dopisom od 23. kolovoza 2012. tužitelj je Ombudsmanu podnio pritužbu u kojoj je zahtijevao da utvrdi da je Komisija povrijedila načelo dobre uprave time što je izvršila njegovo upozorenje u SRU-u a da ga o tome prethodno nije obavijestila, time što mu je odbila dostaviti informacije potrebne za razumijevanje tog upozorenja i time što je na temelju toga odbila preuzeti predmetni ugovor o javnoj nabavi koji mu je bio dodijeljen a da pritom uopće nije uzela u obzir njegove kasnije prosvjede. Također je od Ombudsmana tražio da intervenira kako bi se njegovo upozorenje u SRU-u izbrisalo. Ta je pritužba upisana pod oznakom 604/2013/FOR.
- 58 Presudom od 19. prosinca 2012., Komisija/Planet (C-314/11 P, EU:C:2012:823), Sud je odbio žalbu koja je podnesena protiv rješenja od 13. travnja 2011., Planet/Komisija (T-320/09, EU:T:2011:172), pri čemu je potvrdio da se upozorenjem subjekta u SRU-u, uključujući upozorenje W1, može nanijeti šteta upozorenom subjektu.
- 59 Na temelju zaključaka iz presude od 19. prosinca 2012., Komisija/Planet (C-314/11 P, EU:C:2012:823), Komisija je poduzela privremene mjere za primjenu Odluke o SRU-u čiji je cilj omogućiti subjektima koji su predmet zahtjeva za upozorenje razine W1 do W4 da podnesu svoja pisana očitovanja prije prijave upozorenja.
- 60 Odlukom od 8. svibnja 2013. Ombudsman je zatvorio predmet 637/2009/(ELB)FOR sljedećom kritičkom napomenom: „OLAF je pogrešno propustio zatražiti povlačenje upozorenja W3b aktiviranog protiv [društva ECO3]”.
- 61 Dopisom od 16. prosinca 2013. Ombudsman je tužitelju proslijedio očitovanja koja je primio od OLAF-a dopisom od 2. prosinca 2013.
- 62 Dopisom od 8. siječnja 2014., tužitelj je Ombudsmanu podnio svoja očitovanja na OLAF-ov dopis od 2. prosinca 2013.
- 63 Dopisom od 1. rujna 2014. Ombudsman je tužitelju dostavio svoj nacrt preporuke u predmetu 604/2013/FOR kojom se traži da Komisija izbriše njegovo upozorenje u SRU-u ili pruži razloge kojima se opravdava zadržavanje upozorenja i dostavi tužitelju primjerak dopisa koje je razmijenila s nacionalnim javnim naručiteljem u pogledu navedenog upozorenja.
- 64 U veljači 2015. Komisija je izbrisala upozorenje tužitelja u SRU-u, kao i osobe L.
- 65 Rješenjem od 16. travnja 2015. francuski istražni sudac zadužen za turski spis izjavio je da u tom spisu osobu L. ne treba progoniti zbog aktivne korupcije, s obzirom na to da u istražnom postupku nisu prikupljeni dovoljni dokazi protiv njega.
- 66 Dopisom od 29. travnja 2015., Ombudsman je tužitelju dostavio očitovanja OLAF-a o nacrtu preporuke koji se odnosi na tužiteljevu pritužbu. U svojim je očitovanjima OLAF naveo da je 10. veljače 2015., u skladu s člankom 5. stavkom 3. točkom (b) Odluke o SRU-u, računovodstvenom službeniku Komisije

uputio zahtjev za brisanje upozorenja tužitelja u SRU-u i da je 16. veljače 2015. navedeni računovodstveni službenik donio odluku o brisanju tog upozorenja. Što se tiče zahtjeva za dostavu dopisa, OLAF je naveo da je taj zahtjev proslijedio nadležnoj službi Komisije.

- 67 Dopisom od 21. svibnja 2015. upućenim Ombudsmanu, tužitelj je primio na znanje povlačenje svojeg upozorenja u SRU-u te je pritom istaknuo zadržke u pogledu OLAF-ovih očitovanja.
- 68 Rješenjem od 21. svibnja 2015. zatvorena sjednica vijeća tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski frankofoni sud u Bruxellesu, Belgija) uputila je, među ostalim, predmet osobe L. i društva ECO3 pred kazneni sud zbog moguće koruptivne prakse u ukrajinskom spisu.
- 69 Dopisom od 26. lipnja 2015., koji je tužitelj primio 1. srpnja 2015., Komisija je tužitelju dostavila dopise koje su razmijenili nacionalni javni naručitelj i delegacija, odnosno dopise od 9. i 17. studenoga 2011. kojima dotad nije imao pristup.

Činjenice nakon podnošenja tužbe

- 70 Rješenjem od 14. lipnja 2016. zatvorena sjednica vijeća tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski frankofoni sud u Bruxellesu) uputila je, među ostalim, predmet osobe L. i društva ECO3 pred kazneni sud zbog moguće koruptivne prakse u srpskom spisu.
- 71 Dvjema presudama od 5. listopada 2017. tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski frankofoni sud u Bruxellesu) proglasio je kaznene postupke u ukrajinskom i srpskom spisu nedopuštenima, s obzirom na to da je sama osnova navedenih postupaka bila nepovratno povrijeđena time što je francuski sud poništio ključne dokaze te se, prema tome, proglasio nenadležnim za odlučivanje o građanskim zahtjevima. Budući da nikakva žalba nije bila podnesena protiv tih presuda, one su postale pravomoćne.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 72 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 13. lipnja 2016. tužitelji je pokrenuo ovaj postupak. Predmet je dodijeljen petom vijeću Općeg suda.
- 73 Nakon izmjene sastava vijeća Općeg suda, predmet je 6. listopada 2016. dodijeljen sedmom vijeću Općeg suda.
- 74 Predmet je 14. veljače 2017. u cilju dobrog sudovanja dodijeljen novom sucu izvjestitelju, koji je u sastavu prvog vijeća Općeg suda.
- 75 U okviru mjere upravljanja postupkom predviđene člankom 89. Poslovnika Općeg suda o kojoj su bile obaviještene 15. lipnja 2017., stranke su bile pozvane iznijeti svoja očitovanja o eventualnim zaključcima koje u ovom predmetu treba izvesti iz rješenja od 13. rujna 2012., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija i dr. (T-369/11, neobjavljeno, EU:T:2012:425), potvrđenog u žalbenom postupku rješenjem od 4. srpnja 2013., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija i dr. (C-520/12 P, neobjavljeno, EU:C:2013:457). Stranke su udovoljile tom zahtjevu u zadanim rokovima.
- 76 Na prijedlog suca izvjestitelja, Opći sud odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te su stranke, u okviru novih mjera upravljanja postupkom o kojima su bile obaviještene 23. ožujka 2018., bile pozvane odgovoriti na određena pisana pitanja. Stranke su udovoljile tom zahtjevu u zadanim rokovima.
- 77 Na raspravi održanoj 2. svibnja 2018. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja im je postavio Opći sud. Nakon potonje rasprave zatvoren je usmeni dio postupka.

- 78 Na zahtjev suca izvjestitelja Opći sud je, smatrajući da o predmetu treba odlučiti osobito na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama, odlučio ponovno otvoriti usmeni dio postupka te je, u okviru mjera upravljanja postupkom, potonje stranke pozvao da pisanim putem odgovore na jedno pitanje. Stranke su udovoljile tom zahtjevu u zadanim rokovima te je odlukom predsjednika prvog vijeća Općeg suda, usmeni dio postupka ponovno zatvoren.
- 79 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- naloži Komisiji naknadu imovinske i neimovinske štete koju je pretrpio zbog njezina upozorenja u SRU-u i naknadnog odbijanja, koje se temeljilo na tom upozorenju, da preuzme predmetni ugovor o javnoj nabavi, koji je procijenjen na ukupni iznos od 496 000 eura i koji u visini od 166 000 eura odgovara imovinskoj šteti koja proizlazi iz gubitka predmetnog ugovora te u visini od 330 000 eura imovinskoj i neimovinskoj šteti koje proizlaze iz gubitka prilike za dodjelu drugih ugovora u području zapošljavanja i u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji,
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 80 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu,
 - naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Nadležnost Općeg suda za odlučivanje o tužbi

- 81 Iako je u svojem odgovoru na repliku Komisija navela da ne osporava dopuštenost ove tužbe, u odgovoru na mjeru upravljanja postupkom o kojima je obaviještena 15. lipnja 2017. napomenula je da ovu tužbu Opći sud po službenoj dužnosti treba proglasiti nedopuštenom. Iz točke 62. rješenja od 13. rujna 2012., Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija i dr. (T-369/11, neobjavljeno, EU:T:2012:425), proizlazi da, ako je akt kojim se nanosi šteta donio javni naručitelj treće zemlje, samo su pravosudna tijela te zemlje nadležna za ispitivanje eventualne naknade štete. Prema njezinu mišljenju, akt kojim se nanosi šteta na koji se poziva tužitelj jest akt nacionalnog javnog naručitelja, odnosno odluka o poništenju postupka dodjele predmetnog ugovora koju je donio nacionalni javni naručitelj, o kojoj je tužitelj bio obaviješten dopisom potonjeg naručitelja od 6. prosinca 2011.
- 82 U svojem odgovoru na mjere upravljanja postupkom o kojima je obaviješten 15. lipnja 2017. i 23. ožujka 2018., tužitelj je smatrao da je ova tužba dopuštena, pri čemu je prigovarao da se, čak i ako se uzme u obzir odluka nacionalnog javnog tužitelja o obustavi postupka dodjele predmetnog ugovora a da ugovor nije bio sklopljen, nezakoniti akt na koji se poziva kao na akt kojim se nanijela šteta, odnosno njegova prijava u SRU-u i kasnije odbijanje preuzimanja predmetnog ugovora o javnoj nabavi, može pripisati Komisiji ili delegaciji. Situacija je stoga različita od one u predmetu u kojem je doneseno rješenje navedeno u točki 81. ove presude, u kojem je tužitelj zahtijevao naknadu štete koja proizlazi iz odluke koju je donio javni naručitelj treće zemlje, čiju je zakonitost osporavao.
- 83 Pod izlikom dopuštenosti, stranke u ovom slučaju raspravljaju o pitanju je li Opći sud nadležan za odlučivanje o ovoj tužbi ili je potonja tužba obuhvaćena nadležnošću sudova bivše jugoslavenske republike Makedonije.

- 84 Čak i ako u pogledu pitanja o kojem raspravljaju stranke nema nikakvog formalnog zaključka, sud Unije može ga ispitati po službenoj dužnosti jer se ono tiče same nadležnosti suda Unije za rješavanje spora, što čini pitanje javnog poretka (vidjeti u tom smislu presude od 18. ožujka 1980., *Ferriera Valsabbia i dr./Komisija*, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 do 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 i 85/79, EU:C:1980:81, t. 7. i od 15. ožujka 2005., *GEF/Komisija*, T-29/02, EU:T:2005:99, t. 72. i navedena sudska praksa).
- 85 U tom je pogledu važno naglasiti da akt za koji tužitelj tvrdi da je nezakonit kako bi utemeljio svoje pravo na naknadu štete nije odluka o poništenju postupka dodjele predmetnog ugovora koju je donio nacionalni javni naručitelj, nego Komisijina odluka o njegovoj prijavi u SRU i kasnije odbijanje delegacije da preuzme predmetni ugovor o javnoj nabavi. Suprotno tomu, kao što to navodi tužitelj u svojem odgovoru na mjere upravljanja postupkom o kojima je obaviješten 15. lipnja 2017. i 23. ožujka 2018., „[on] ne temelji svoju tužbu za naknadu štete na odluci nacionalnog javnog naručitelja koji je nadležan u okviru [...] takozvanog *ex ante* decentraliziranog ugovora”, ali koji „ne može sklopiti ugovor bez prethodnog odobrenja Komisije” koja je stoga jedina „odgovorna za dodjelu odobrenja ili odbijanje tog odobrenja”.
- 86 Iz toga slijedi da, čak i ako je odluku o poništenju postupka dodjele predmetnog ugovora donio nacionalni javni naručitelj, nezakonitost na koju se poziva u potporu ovoj tužbi itekako je počinila institucija, tijelo, ured ili agencija Unije te se ne može smatrati da se može pripisati nacionalnom javnom tijelu.
- 87 Iz članka 1. Odluke C(2009) 7692 *final* u vezi s Prilogom II. toj istoj odluci te iz točke 2.2. PRAG-a proizlazi da delegacija nije samo dala mišljenje u pogledu sklapanja ugovora s ponuditeljem čija je ponuda odabrana, nego da je imala ovlast da prihvati ili odbije takvo sklapanje jer je smatrala da uvjeti koji omogućuju potonje sklapanje nisu bili ispunjeni.
- 88 Osim toga, iz sadržaja spisa i rasprava pred Općim sudom proizlazi da je svojim dopisom od 9. studenoga 2011. delegacija stvarno upotrijebila ovlast koja joj je na taj način dodijeljena kako bi odbila mogućnost sklapanja ugovora o javnoj nabavi s konzorcijem kojim upravlja tužitelj, zbog čega nacionalni javni naručitelj nije imao drugog izbora osim da poništi postupak dodjele predmetnog ugovora, s obzirom na to da je jedinu tehnički prihvatljivu ponudu podnio taj konzorcij.
- 89 Iz prethodno navedenog proizlazi da se nezakonitost koju ističe tužitelj kako bi utemeljio svoje pravo na naknadu štete ne može pripisati nacionalnom javnom naručitelju, koji je dužan snositi posljedice odbijanja delegacije, koje se pak temelji na prethodnoj odluci Komisije, već samoj delegaciji i Komisiji.
- 90 Ova se situacija razlikuje od one u kojoj je doneseno rješenje od 13. rujna 2012., *Diadikasia Symvouloi Epicheiriseon/Komisija i dr.* (T-369/11, neobjavljeno, EU:T:2012:425), u kojem su jedini akti na čiju se nezakonitost poziva u potporu zahtjevu za naknadu štete oni koje je donijelo nacionalno javno tijelo.
- 91 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je Opći sud nadležan za odlučivanje o ovoj tužbi i da suprotnu argumentaciju Komisije u tom pogledu treba odbiti.

Dopuštenost dokaza podnesenih u prilogima C.1 do C.12 replici

- 92 Na temelju članka 113. Poslovnika, Opći sud može po službenoj dužnosti ispitati uvjete dopuštenosti tužbe koji su pitanje javnog poretka (vidjeti presudu od 2. travnja 1998., *Apostolidis/Sud*, T-86/97, EU:T:1998:71, t. 18. i navedena sudska praksa). Međutim, sud Unije u načelu ne može svoju odluku temeljiti na razlogu pravne naravi koji je istaknut po službenoj dužnosti, čak i kada je određen propisom, ako prethodno nisu pozvali stranke da se o tom razlogu očituju (vidjeti presudu od 17. prosinca 2009., preispitivanje M/EMEA, C-197/09 RX-II, EU:C:2009:804, t. 57. i navedena sudska praksa).

- 93 U ovom slučaju po službenoj dužnosti treba ispitati dopuštenost dokaza podnesenih u prilogima C.1 do C.12 replici.
- 94 U odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koju je donio Opći sud (vidjeti točku 78. ove presude), tužitelj je tvrdio da svi dokazi izneseni u prilogima C.1 do C.12 replici nisu obuhvaćeni prekluzijom predviđenom u članku 85. stavku 1. Poslovnika, kao dokazi o protivnom ili dopunjavanje dokaznih prijedloga. Komisija je pak napomenula da tužitelj sve do tada nije opravdao nepravodobno podnošenje predmetnih dokaza te je, oslanjajući se na rasuđivanje Općeg suda, smatrala da se navedeni dokazi mogu proglasiti dopuštenima kao dodatne informacije ili pak kao dokazi o protivnom ili dopunjavanje dokaznih prijedloga.
- 95 U tom pogledu, iz zahtjeva proizlazi da je cilj ove tužbe zahtjev za naknadu štete kojim se nastoji ishoditi naknada imovinske i neimovinske štete koju je tužitelj navodno pretrpio zbog Komisijine odluke da ga prijavi u SRU i kasnijeg odbijanja delegacije da preuzme predmetni ugovor o javnoj nabavi. Stoga je riječ o tužbi kojom tužitelj nastoji dovesti u pitanje izvanugovornu odgovornost Unije.
- 96 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti, na tužitelju je da podnese dokaze sucu Unije radi utvrđivanja postojanja i opsega štete za koju tvrdi da je pretrpio (vidjeti presudu od 28. siječnja 2016., Zafeiropoulos/Cedefop, T-537/12, neobjavljena, EU:T:2016:36, t. 91. i navedenu sudsku praksu; presudu od 26. travnja 2016., Strack/Komisija, T-221/08, EU:T:2016:242, t. 308., neobjavljena).
- 97 Točno je da je sud Unije priznao da u određenim slučajevima, osobito kada je teško odrediti visinu navodne štete, nije nužno u tužbi precizirati njezin točan opseg ni navesti iznos zahtijevane naknade štete (vidjeti presudu od 28. veljače 2013., Inalca i Cremonini/Komisija, C-460/09 P, EU:C:2013:111, t. 104. i navedena sudska praksa).
- 98 Tužba u ovom predmetu podnesena je 13. lipnja 2016. U potonjoj je tužbi tužitelj odredio visinu imovinske i neimovinske štete za koju smatra da je pretrpio, na temelju dokaza iznesenih u prilogima navedenoj tužbi.
- 99 Podredno, valja podsjetiti da u skladu s člankom 76. točkom (f) Poslovnika, svaka tužba treba sadržavati po potrebi dokaze i dokazne prijedloge.
- 100 K tomu, člankom 85. stavkom 1. Poslovnika određuje se da se dokazi i dokazni prijedlozi podnose u okviru prve razmjene podnesaka. U članku 85. stavku 2. istog Poslovnika dodaje se da stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge u prilog svojim argumentima i u replici i u odgovoru na repliku, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga. U potonjem slučaju, u skladu s člankom 85. stavkom 4. Poslovnika, Opći sud odlučuje o dopuštenosti podnesenih dokaza ili dokaznih prijedloga nakon što je drugim strankama omogućeno da o njima zauzmu stajalište.
- 101 Pravilo o prekluziji predviđeno člankom 85. stavkom 1. Poslovnika ne odnosi se na dokaze o protivnom i dokumente koji sadržavaju dopunu postojećih dokaznih prijedloga podnesene nakon dokaza o protivnom protivne stranke (vidjeti presudu od 22. lipnja 2017., Biogena Naturprodukte/EUIPO (ZUM wohl), T-236/16, EU:T:2017:416, t. 17. i navedena sudska praksa).
- 102 Iz sudske prakse koja se odnosi na pravilo o prekluziji predviđeno člankom 85. stavkom 1. Poslovnika proizlazi da stranke trebaju obrazložiti kašnjenje u podnošenju svojih dokaza ili novih dokaznih prijedloga (presuda od 18. rujna 2008., Angé Serrano i dr./Parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, t. 54.) i da sud Unije ima ovlast provjere osnovanosti obrazloženja kašnjenja u stavljanju tih dokaza ili dokaznih prijedloga i, ovisno o slučaju, njihova sadržaja kao i, kada to nepravodobno podnošenje nije u dovoljnoj

mjeri opravdano ili utemeljeno, ovlast da ih odbije (presude od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud, C-243/04 P, neobjavljena, EU:C:2005:238, t. 33. i od 18. rujna 2008., Angé Serrano i dr./Parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, t. 56.).

- 103 Već je bilo presuđeno da se nepravodobno podnošenje dokaza ili dokaznih prijedloga neke stranke može opravdati činjenicom da ta stranka nije mogla ranije raspolagati predmetnim dokazima ili ako se nepravodobnim podnošenjima protivne stranke opravdava dopuna spisa kako bi se osiguralo poštovanje načela kontradiktornosti (presude od 14. travnja 2005., Gaki-Kakouri/Sud, C-243/04 P, neobjavljena, EU:C:2005:238, t. 32. i od 18. rujna 2008., Angé Serrano i dr./Parlament, T-47/05, EU:T:2008:384, t. 55.).
- 104 U ovom slučaju, tužitelj je podnio određeni broj dokaza u prilogima C.1 do C.15 replici a da nije pružio precizno objašnjenje o kašnjenju u njihovu podnošenju.
- 105 Podredno, valja primijetiti da tablica u kojoj su detaljno navedeni operativni troškovi tužitelja, koja je iznesena u prilogu C.7 replici, nije dokaz, kao što to tvrdi tužitelj. Naime, riječ je samo o informaciji koju je tužitelj pružio radi odgovora na pitanje koje je Komisija postavila u točki 52. odgovora na tužbu i koju je potonja stranka primila na znanje u točki 34. odgovora na repliku. Prema tome, nije riječ o dokazu čiju dopuštenost treba ispitati s obzirom na članak 85. stavak 1. Poslovnika.
- 106 Iako se u tužitelj u svojim odgovorima na pitanja Općeg suda (vidjeti točku 78. ove presude) pozvao na to da prilozi C.1 do C.12 replici sadržavaju dokaze potrebne za pobijanje argumenata na koje se Komisija poziva u odgovoru na tužbu, valja istaknuti da se, kao što to pravilno napominje tužitelj i kao što to priznaje Komisija, nepravodobno podnošenje dokaza koji se navode u prilogima C.1 do C.4 replici zapravo može opravdati kako bi se osiguralo poštovanje načela kontradiktornosti u pogledu određenih argumenata navedenih u odgovoru na tužbu. Kao prvo, u prilogu C.1 replici podnesen je izvadak rješenja o upućivanju zahtjeva pred kazneni sud i djelomičnoj obustavi od 16. travnja 2015. koji je donesen u okviru kaznenog postupka pokrenutog u Francuskoj kako bi se potvrdilo da je u korist osobe L. postupak obustavljen zbog merituma, odnosno nepostojanja dovoljnih dokaza, a ne zbog nadležnosti kao što je to Komisija tvrdila u točki 12. odgovora na tužbu. Kao drugo, postupovni elementi podneseni su Ombudsmanu u prilogima C.2 i C.3 replici kako bi se dokazalo da su samo osoba L. i ECO3 podlijezali upozorenju u SRU-u a ne on sam, kao što je to Komisija tvrdila u točki 16. odgovora na tužbu. Kao treće, u prilogu C.4 replici podneseni su izvadci konačnih revizorskih izvješća u pogledu tri projekta u kojima je sudjelovao tužitelj, kako bi se utvrdilo da broj dana koji su stvarno iskorišteni u okviru projekta općenito odgovara onom koji je procijenjen u proračunu, što je Komisija dovela u pitanje u točki 50. odgovora na tužbu.
- 107 Suprotno tomu, tužitelj je dokaze koji se nalaze u prilogima C.5, C.6 i C.8 do C.12 replici, odnosno izjave dvoje glavnih stručnjaka navedenih u tablici procjene štete podnesenoj u prilogu tužbi (u daljnjem tekstu: tablica procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora) i kojima se potvrđuju njihov iznos dnevnih naknada, platna lista upravitelja projekta kojeg je tužitelj zaposlio 2012., izjave članova konzorcija koje potvrđuju kriterij raspodjele naveden u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora te obavijest o ugovoru o javnoj nabavi koji je trebao biti sklopljen s tijelima bivše jugoslavenske republike Makedonije i kojim im se namjeravala pružiti potpora u pogledu borbe protiv neprijavljenog rada, objavljeno 13. veljače 2013., kao i popis prethodno odabranih ponuditelja za taj ugovor, podnio samo kako bi, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 96. ove presude, utvrdio postojanje i opseg navodne imovinske i neimovinske štete kako je procijenjena u tužbi. Na temelju činjenice da je Komisija u odgovoru na tužbu tvrdila da tužitelj nije u dovoljnoj mjeri dokazao postojanje i opseg štete koju je navodno pretrpio ne može se smatrati da je nepravodobno podnošenje dokaza navedenih u prilogima C.5, C.6 i C.8 do C.12 replici stoga opravdano potrebom da se odgovori na Komisijine argumente i osigura poštovanje načela kontradiktornosti.

- 108 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da od dokaza koji su podneseni u prilogima replici, one koji se navode u prilogima C.5, C.6 i C.8 do C.12 replici treba odbaciti kao nedopuštene te ih se neće uzeti u obzir u fazi ispitivanja merituma tužbe.

Meritum

- 109 Na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a, „[u] pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija je, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti”. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izvanugovorna odgovornost Unije, u smislu članka 340. stavka 2. UFEU-a, za nezakonito postupanje njezinih tijela podređena je ispunjenju skupa uvjeta, odnosno nezakonitosti ponašanja koje se pripisuje instituciji, stvarnom postojanju štete i postojanju uzročne veze između tog ponašanja i navodne štete (vidjeti presudu od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 106. i navedena sudska praksa; presude od 11. srpnja 2007., Schneider Electric/Komisija, T-351/03, EU:T:2007:212, t. 113. i od 25. studenoga 2014., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, T-384/11, EU:T:2014:986, t. 47.).
- 110 U potporu ovoj tužbi, tužitelj tvrdi da su u ovom slučaju ispunjena tri uvjeta navedena u točki 109. ove presude.
- 111 Komisija zahtijeva da se ova tužba odbije kao neosnovana jer tužitelj nije podnio potrební dokaz da su ispunjeni svi uvjeti koji bi u ovom slučaju doveli do izvanugovorne odgovornosti Unije. Najprije, tvrdi da tužitelj nije podnio dokaze o postojanju i opsegu štete na koju se poziva. Podredno, osporava nezakonitost postupanja koju joj tužitelj pripisuje.
- 112 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, uvjeti za uspostavu izvanugovorne odgovornosti Unije, u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a, kako su već navedeni u točki 109. ove presude, kumulativni su (presuda od 7. prosinca 2010., Fahas/Vijeće, T-49/07, EU:T:2010:499, t. 92. i 93. i rješenje od 17. veljače 2012., Dagher/Vijeće, T-218/11, neobjavljeno, EU:T:2012:82, t. 34.). Iz toga proizlazi da, ako jedan od tih uvjeta nije ispunjen, tužbu treba odbiti u cijelosti (presuda od 26. listopada 2011., Dufour/ESB, T-436/09, EU:T:2011:634, t. 193.).
- 113 Stoga u ovom slučaju valja provjeriti je li tužitelj podnio potrební dokaz o nezakonitosti postupanja koje prigovara Komisiji, postojanju imovinske i neimovinske štete za koju tvrdi da je pretrpio i postojanju uzročne veze između nezakonitog postupanja koje prigovara Komisiji i štete na koju se poziva.

Nezakonito postupanje koje se prigovara Komisiji

- 114 Tužitelj u biti smatra da su Komisija i delegacija počinile pogrešku najprije time što su izvršile njegovo upozorenje u SRU-u, a potom time što su zbog tog upozorenja odbile preuzeti predmetni ugovor o javnoj nabavi nakon što je dodijeljen konzorciju koji on vodi. Prema njegovu mišljenju, ta pogreška proizlazi iz nekoliko nezakonitosti koje se mogu pripisati Komisiji i delegaciji.
- 115 S jedne strane, njegovo upozorenje u SRU-u bilo je nezakonito.
- 116 Kao prvo, to upozorenje nije imalo pravnu osnovu jer odluka na temelju koje je izvršeno, odnosno odluka o SRU-u ni sama nije imala takvu osnovu te je, prema tome, donesena protivno načelu dodjeljivanja ovlasti propisanom u članku 5. UFEU-a, kao i načelu pretpostavke nedužnosti, propisanom u članku 48. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima, kao što je Opći sud već utvrdio u presudi od 22. travnja 2015., Planet/Komisija (T-320/09, EU:T:2015:223, t. 57., 58. i 66. do 68.).

- 117 Usto, odluka o SRU-u donesena je protivno načelu pravne sigurnosti u dijelu u kojem uvjet za upozorenje W3b kojim se osoba na koju se odnosi nastoji podvrgnuti „sudskom postupku” nije bio dovoljno jasan i precizan kako bi pojedinci nedvojbeno mogli shvatiti svoja prava i obveze, kao što je Ombudsman utvrdio u svojem nacrtu preporuke od 16. prosinca 2011. u predmetu OI/3/2008/FOR.
- 118 Kao drugo, upozorenjem W3b u SRU-u povređuje se članak 41. Povelje o temeljnim pravima, načelo dobre uprave, načelo poštovanja prava obrane, temeljno pravo na saslušanje i obveza obrazlaganja, s obzirom na to da je izvršeno a da tužitelj o njemu nije bio obaviješten te, *a fortiori*, da prethodno nije bio saslušan i da mu nije bilo pruženo dostatno obrazloženje.
- 119 Kao treće i podredno, njegovim se upozorenjem u SRU-u povrijedila Odluka o SRU-u i načelo proporcionalnosti, u dijelu u kojem uvjet za upozorenje W3b koje se odnosi na postojanje „sudskog postupka” nije bio ispunjen u njegovu slučaju, pa čak ni u slučaju osobe L. ili društva ECO3, s obzirom na to da faza istrage ili istražnog postupka u istražnom sustavu nije obuhvaćena tim pojmom.
- 120 S druge strane, odbijanje preuzimanja ugovora o javnoj nabavi i, prema tome, obustava postupka a da se pritom ne sklopi predmetni ugovor, na temelju članka 17. stavka 2. Odluke o SRU-u, bilo je nezakonito. Komisija je povrijedila obvezu obrazlaganja propisanu člankom 41. Povelje o temeljnim pravima, obvezu dužne pažnje i načelo proporcionalnosti time što nije primijenila članak 17. stavak 2. Odluke o SRU-u niti objasnila razloge zbog kojih nije primijenila te odredbe koje omogućuju da se osobi koja podliježe upozorenju W3b, kada se nalazi na prvom mjestu popisa komisije za evaluaciju, dodijeli ugovor s pojačanim mjerama nadzora. Usto, Komisija je povrijedila točku 15. uputa ponuditeljima za predmetni ugovor kojom se iscrpno utvrđuju slučajevi u kojima postupak dodjele predmetnog ugovora može biti poništen a da se ne predviđa slučaj upozorenja W3b u SRU-u.
- 121 Komisija osporava da je počinila nezakonitost koja može dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije.
- 122 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, utvrđenje nezakonitosti nekog pravnog akta nije dostatno, koliko god bilo vrijedno žaljenja, da bi se smatralo da je ispunjen uvjet izvanugovorne odgovornosti Unije za štetu prema kojem se zahtijeva nezakonitost postupanja institucija (presuda od 25. studenoga 2014., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, T-384/11, EU:T:2014:986, t. 50.; vidjeti također u tom smislu presude od 6. ožujka 2003., Dole Fresh Fruit International/Vijeće i Komisija, T-56/00, EU:T:2003:58, t. 72. do 75. i od 23. studenoga 2011., Sison/Vijeće, T-341/07, EU:T:2011:687, t. 31.).
- 123 Uvjet koji se odnosi na nezakonito postupanje institucija Unije zahtijeva da je povreda pravnog pravila koje ima za cilj dodjeljivanje prava pojedincima dovoljno ozbiljna (vidjeti presudu od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 30. i navedena sudska praksa).
- 124 Zahtjev dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila čiji je cilj dodjeljivanje prava pojedincima ima za cilj, ma kakva bila narav predmetnog nezakonitog akta, izbjegavanje da rizik od naknađivanja navodnih šteta zainteresiranim osobama omete sposobnost predmetne institucije da u potpunosti ispunjava svoje ovlasti u općem interesu, kako u okviru normativne aktivnosti ili aktivnosti koja uključuje izbor ekonomske politike tako i u području upravne nadležnosti, a da unatoč tome ne optereti pojedince posljedicama očitih povreda za koje nema izgovora (vidjeti presudu od 23. studenoga 2011., Sison/Vijeće, T-341/07, EU:T:2011:687, t. 34. i navedena sudska praksa; presudu od 25. studenoga 2014., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, T-384/11, EU:T:2014:986, t. 51.).
- 125 U ovom slučaju, tužitelj pravilno tvrdi da je njegovo upozorenje W3b u SRU-u bilo nezakonito.
- 126 Kao prvo, to upozorenje nije imalo pravnu osnovu.
- 127 Naime, načelo dodjeljivanja ovlasti navedeno u članku 5. UFEU-a zahtijeva da svaka institucija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj dodijeljene Ugovorom (vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2015., Planet/Komisija, T-320/09, EU:T:2015:223, t. 57. i 58.). K tomu, načelo pravne

sigurnosti traži da obvezujuća snaga svakog akta koji proizvodi pravne učinke proizlazi iz odredbe prava Unije koja mora biti izričito navedena kao pravna osnova i koja propisuje pravni oblik koji taj akt mora imati (presuda od 16. lipnja 1993., Francuska/Komisija, C-325/91, EU:C:1993:245, t. 26.).

- 128 U ovom slučaju, upozorenje W3b tužitelja u SRU-u bilo je izvršeno u skladu s odredbama Odluke o SRU-u kojima se uređuje ta vrsta upozorenja i njezine posljedice. Međutim, nijedna postojeća pravna osnova nije omogućila Komisiji donošenje takvih odredbi koje mogu imati negativne posljedice na pravnu situaciju osoba na koje se odnosi ta vrsta upozorenja (vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2015., Planet/Komisija, T-320/09, EU:T:2015:223, t. 64., 68., 70. i 71.).
- 129 Usto, s obzirom na to da je upozorenje W3b tužitelja u SRU-u imalo neporecive posljedice na njegovu pravnu situaciju, Komisija je neosnovano tvrdila da su odredbe Odluke o SRU-u kojima se uređuje ta vrsta upozorenja i njegove posljedice tek interna pravila za izvršavanje općeg proračuna Unije.
- 130 Jednako tako, Komisija se neosnovano pozvala na to da nepostojanje pravne osnove Odluke o SRU-u još nije bilo formalno utvrđeno u trenutku kad je prijavila tužitelja u SRU. Naime, nepostojanje takvog utvrđenja nije nikakva prepreka tomu da se, u okviru ove tužbe, tužitelj poziva na nezakonitost te odluke kako bi ishodio naknadu štete za koju smatra da je pretrpio zbog svoje prijave u SRU.
- 131 Kao drugo, izvršenjem upozorenja W3b tužitelja u SRU-u povrijeđena su tužiteljeva prava na obranu.
- 132 Poštovanje prava na obranu jest opće načelo prava Unije koje se primjenjuje kada uprava namjerava protiv neke osobe poduzeti mjeru koja je za nju štetna (presuda od 18. prosinca 2008., Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, t. 36.).
- 133 Na temelju tog načela, adresatima odluka koje značajno utječu na njihove interese mora se omogućiti da učinkovito iznesu svoja stajališta u vezi s elementima na kojima uprava namjerava temeljiti svoju odluku. Ova dužnost obvezuje upravu kada donosi odluke koje ulaze u područje primjene prava Unije, čak i ako mjerodavno zakonodavstvo izričito ne predviđa takvu formalnost (vidjeti presudu od 18. prosinca 2008., C-349/07, EU:C:2008:746, t. 37. i 38. i navedena sudska praksa). Člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje o temeljnim pravima također se određuje da svaka osoba ima pravo na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.
- 134 Još jedna posljedica načela poštovanja prava obrane jest da je cilj obveze obrazlaganja akta koji negativno utječe, prema ustaljenoj sudskoj praksi, s jedne strane, dati pojedincu dostatnu uputu o tome je li akt osnovan ili sadržava li eventualno neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njegove valjanosti pred sudom Unije te, s druge strane, omogućiti potonjem sudu da provede nadzor zakonitosti tog akta (presude od 2. listopada 2003., Corus UK/Komisija, C-199/99 P, EU:C:2003:531, t. 145.; od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 462. i od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 148.). Iz toga proizlazi da se obrazloženje u načelu mora priopćiti zainteresiranoj osobi istodobno s odlukom koja na nju negativno utječe i da se nepostojanje obrazloženja ne može ispraviti činjenicom da zainteresirana osoba saznaje za obrazloženje odluke tijekom postupka pred sudom Unije (presuda od 26. studenoga 1981., Michel/Parlament, 195/80, EU:C:1981:284, t. 22.).
- 135 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje zahtijevaju članak 296. UFEU-a i članak 41. stavak 2. točka (c) Povelje o temeljnim pravima treba biti prilagođeno prirodi pobijanog akta i kontekstu u kojem je taj akt donesen. Stoga je, s jedne strane, akt koji negativno utječe na neku osobu u dovoljnoj mjeri obrazložen ako je donesen u kontekstu poznatom zainteresiranoj osobi što joj omogućuje da razumije doseg mjere koja se na nju odnosi. S druge strane, stupanj obrazloženja akta mora biti proporcionalan materijalnim mogućnostima i tehničkim uvjetima ili roku u kojem treba donijeti taj akt (vidjeti presudu od 14. travnja 2016., Ben Ali/Vijeće, T-200/14, neobjavljena, EU:T:2016:216, t. 94. i 95.).

- 136 U ovom je slučaju Komisija tek dopisom od 11. srpnja 2012. formalno obavijestila tužitelja da od srpnja 2010. podliježe upozorenju W3b u SRU-u. Stoga nije saslušala tužitelja prije nego što ga je prijavila u SRU ili odbila, zbog te prijave, preuzeti ugovor o javnoj nabavi dodijeljen konzorciju kojim je upravljao.
- 137 Što se tiče opravdanja za to upozorenje, Komisija je u dopisu od 11. srpnja 2012. samo podsjetila na opće i apstraktne okolnosti, navedene u članku 12. stavku 2. Odluke o SRU-u, u kojima je OLAF zatražio aktiviranje upozorenja W3b u SRU-u, odnosno na okolnosti kada istrage potonjeg ureda dovedu do sudskih postupaka ili u kojima OLAF ponudi pomoć ili dodatno djeluje u vezi s tim postupcima. Time je Komisija propustila obavijestiti tužitelja o opravdanjima za njegovo upozorenje W3b u SRU-u u samom trenutku njegova izvršenja te potom nije objasnila, u dopisu od 11. srpnja 2012., a čak ni u razmjeni dopisa između delegacije i nacionalnog javnog naručitelja koji su dostavljeni tužitelju dopisom od 26. lipnja 2015., posebne i konkretne razloge zbog kojih je smatrala da je članak 12. stavak 2. Odluke o SRU-u primjenjiv na njega. Međutim, takvo je obrazloženje bilo tim više potrebno u kontekstu ovog slučaja jer se, kao što proizlazi iz sadržaja spisa, nijedan sudski postupak ne odnosi na tužitelja osobno i jer su postupci koji se u Francuskoj i Belgiji odnose na osobe s kojima je povezan, odnosno na osobu L. i ECO3, tek bili u fazi istrage, a ne u fazi postupka, odnosno jedinoj fazi postupka nakon koje se u francuskim i belgijskim istražnim sustavima može donijeti pravomoćna presuda. Međutim, kao što proizlazi iz pismena stranaka i Ombudsmanova nacrtu preporuke od 16. prosinca 2012. u predmetu OI/3/2008/FOR (vidjeti točku 46. ove presude), točan je doseg članka 12. Odluke o SRU-u neizvjestan. Konkretno, nije bilo očito, s obzirom na članak 12. stavak 3. te odluke, da se upozorenja W3b u istražnom sustavu mogu primijeniti već od faze istrage.
- 138 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 134. ove presude, to nepostojanje obrazloženja ne može se ispraviti objašnjenjima koja je Komisija iznijela u svojim pismenima u ovom slučaju. U svakom slučaju, valja istaknuti da točni razlozi kojima se opravdava upozorenje W3b tužitelja u SRU-u u ovoj fazi ostaju nejasni jer Komisija nikada nije dostavila dokumente koji potvrđuju zahtjeve za aktiviranje upozorenja u SRU-u koje joj je OLAF uputio u pogledu tužitelja ili osoba koje su s njim povezane, odnosno osobe L. i društva ECO3.
- 139 Pod uvjetom da Komisija tvrdi, prvi put u fazi odgovora na tužbu, da je u ovom slučaju mogla odstupiti od načela poštovanja prava obrane u pogledu tužitelja u svrhu očuvanja povjerljivosti postupaka istrage i sudskih postupaka koje su OLAF te francuska i belgijska tijela pokrenuli u pogledu osobe L. i društva ECO3, dovoljno je utvrditi da se, s obzirom na to da je upozorenje W3b tužitelja u SRU-u moglo nepovoljno utjecati na njegovu pravnu situaciju, njegova prava obrane trebaju poštovati a da se pritom ne dovode u pitanje određene prilagodbe koje bi mogle biti potrebne radi usklađivanja navedenih prava s pravima trećih osoba. Međutim, Komisija ni tvrdila ni, *a fortiori*, utvrdila da je u ovom slučaju nastojala provesti takvo usklađivanje. Konkretno, Komisija nije pružila nikakvo pojašnjenje u pogledu činjenice da je takva povjerljivost još uvijek trebala biti očuvana u studenome 2011., u trenutku kad je odbila preuzeti predmetni ugovor o javnoj nabavi jer je tužitelj podlijegao upozorenju W3b u SRU-u.
- 140 Kao treće, upozorenjem W3b tužitelja u SRU-u povrijeđeno je načelo pretpostavke nedužnosti, propisano člankom 48. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima kojim se svakomu jamči da se neće smatrati niti da će se s njim postupati kao da je kriv za prijestup prije nego što mu se dokaže krivnja pred sudom. To načelo također podrazumijeva da, ako Komisija procijeni da je nužno poduzeti preventivne mjere u ranoj fazi, potrebna joj je pravna osnova koja joj omogućuje uspostavu takvog sustava upozorenja i poduzimanje pripadajućih mjera koji poštuju prava na obranu, načelo proporcionalnosti kao i načelo pravne sigurnosti, pri čemu potonje podrazumijeva da pravna pravila trebaju biti jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito ako mogu imati nepovoljne posljedice za pojedince i poduzeća (vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2015., Planet/Komisija, T-320/09, EU:T:2015:223, t. 66. i 67.). Međutim, kao što proizlazi iz točke 128. ove presude, takva osnova u ovom slučaju postoji.

- ¹⁴¹ Kako bi izvršila upozorenje W3b tužitelja u SRU-u, Komisija se, u skladu s tekstom članka 9. točke 3. i članka 12. stavka 2. Odluke o SRU-u i kao što proizlazi iz popratne obavijesti priložene dopisu delegacije od 9. studenoga 2011., oslonila na činjenicu da je tužitelj podvrgnut sudskom postupku zbog ozbiljnih administrativnih pogrešaka ili prijevara. Međutim, kao što je već utvrđeno u točkama 128. i 137. ove presude, nijedna postojeća pravna osnova nije omogućila Komisiji donošenje odredbi kojima se uređuje vrsta upozorenja W3b i njezine posljedice. Usto, u trenutku upozorenja W3b tužitelja u SRU-u, nikakva istraga ni sudski postupak nisu se odnosili izravno na tužitelja, a sudski postupci koji su se odnosili na osobe koje su s njim povezane postojali su samo u fazi istrage. Budući da je to upozorenje imalo negativne posljedice na tužitelja, valja utvrditi da se s njime postupalo kao da je kriv za administrativne pogreške ili prijevare, a da mu se izravna ili neizravna krivnja za takva postupanja nije dokazala pred sudom.
- ¹⁴² Što se tiče pitanja dodjeljuju li se pravnim pravilima koje je Komisija tako povrijedila prava pojedincima, treba podsjetiti da je, kako bi se osigurao koristan učinak tog uvjeta, potrebno da zaštita koju daje pravilo na koje se poziva bude stvarna u odnosu na osobu koja se na njega poziva te, stoga, da je ta osoba među onima kojima dotično pravilo dodjeljuje prava. Naime, kao temelj za naknadu štete ne može se prihvatiti pravno pravilo koje od nezakonitosti ne štiti pojedinca koji se na njega poziva nego nekog drugoga (presuda od 12. rujna 2007., Nikolaou/Komisija, T-259/03, neobjavljena, EU:T:2007:254, t. 44.).
- ¹⁴³ Već je bilo presuđeno da načelo poštovanja prava obrane jest pravno pravilo koje ima za cilj dodjeljivanje prava pojedincima (presuda od 11. srpnja 2007., Sison/Vijeće, T-47/03, neobjavljena, EU:T:2007:207, t. 239.), kao i načelo pretpostavke nedužnosti (presuda od 8. srpnja 2008., Franchet i Byk/Komisija, T-48/05, EU:T:2008:257, t. 218.). Sâm se tužitelj, čije je upozorenje W3b u SRU-u utjecalo na pravnu situaciju, u pogledu tog upozorenja, treba koristiti zaštitom koja se dodjeljuje načelima poštovanja prava obrane i pretpostavke nedužnosti.
- ¹⁴⁴ U pogledu nepostojanja pravne osnove upozorenja, već je bilo presuđeno da, iako nepoštovanje sustava raspodjele nadležnosti između različitih institucija Unije, sustava čiji je cilj osigurati poštovanje institucionalne ravnoteže predviđene Ugovorima, a ne zaštita pojedinaca, ne može samo po sebi biti dovoljno za utvrđivanje odgovornosti Unije prema dotičnim pojedincima, situacija je drukčija kada je mjera Unije donesena protivno ne samo raspodjeli nadležnosti između institucija nego i, u njezinim materijalnim odredbama, pravnom pravilu koje ima za cilj dodjeljivanje prava pojedincima (vidjeti u tom smislu presudu od 19. travnja 2012., Artogodan/Komisija, C-221/10 P, EU:C:2012:216, t. 81.). Međutim, u ovom slučaju, u točkama 131. i 140. ove presude je utvrđeno da upozorenje W3b tužitelja u SRU-u povređuje načela poštovanja prava obrane, i pretpostavke nedužnosti, kojima se tužitelju dodjeljuju prava.
- ¹⁴⁵ U pogledu pitanja može li se utvrđena povreda pravnih pravila Unije smatrati dovoljno ozbiljnom, Sud je već imao priliku pojasniti da se taj uvjet može smatrati ispunjenim kada predmetna institucija očito i grubo ne poštuje granice svoje diskrecijske ovlasti, pri čemu su elementi koje treba uzeti u obzir, osobito, stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila kao i opseg margine prosudbe koja je tim pravilom ostavljena tijelima Unije (vidjeti presudu od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 30. i navedena sudska praksa).
- ¹⁴⁶ Prema sudskoj praksi, kada tijelo Unije raspolaže samo znatno smanjenom odnosno nepostojećom marginom prosudbe, jednostavna povreda prava Unije može biti dovoljna za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede (vidjeti presude od 14. prosinca 2005., FIAMM i FIAMM Technologies/Vijeće i Komisija, T-69/00, EU:T:2005:449, t. 88. i 89. te navedenu sudsku praksu i od 11. srpnja 2007., Sison/Vijeće, T-47/03, neobjavljena, EU:T:2007:207, t. 235. i navedenu sudsku praksu).

- 147 Naposljetku, iz sudske prakse proizlazi da je povreda prava Unije, u svakom slučaju, dovoljno ozbiljna ako se nastavlja usprkos objavi presude kojom je predmetna povreda utvrđena ili presude u povodu zahtjeva za prethodnu odluku ili usprkos ustaljenoj praksi suda Unije o toj problematici, iz čega je jasno da postupanje o kojem je riječ predstavlja povredu (vidjeti presudu od 30. svibnja 2017., Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2017:402, t. 31. i navedena sudska praksa).
- 148 U ovom slučaju, s obzirom na to da je sama delegacija odbila preuzeti ugovor o javnoj nabavi dodijeljen konzorciju kojim upravlja tužitelj samo zato što je Komisija prijavila upozorenje W3b koje se na njega odnosi u SRU-u, Komisija ne može tvrditi da to upozorenje nije moglo proizvesti učinke izvan unutarnjeg okvira institucije niti negativno utjecati na pravnu situaciju tužitelja.
- 149 Međutim, u srpnju 2010. ustaljena sudska praksa kao i Povelja o temeljnim pravima koja je stupila na snagu 1. prosinca 2009. omogućavale su Komisiji da shvati da su se, iako na pravnu situaciju tužitelja njegovo upozorenje W3b u SRU-u stoga može negativno utjecati, njegovo pravo na to da se to upozorenje temelji na zakonitoj pravnoj osnovi kao i njegova prava obrane i načelo pretpostavke nedužnosti, trebali poštovati.
- 150 Primjena tih prava u ovom slučaju nije stvarala posebne poteškoće i Komisija nije raspolagala nikakvom marginom prosudbe u toj primjeni. Konkretno, činjenicom da je Komisija trebala brinuti o zaštiti financijskih interesa i ugleda Unije ne može se opravdati to da je povrijedila tužiteljeva prava.
- 151 Osim toga, unatoč brojnim dopisima i pokušajima tužitelja da ishodi poštovanje svojih prava, Komisija nije reagirala na način da izmijeni Odluku o SRU-u ili da u SRU-u obriše upozorenje tužitelja ili osoba koje su s njime povezane prije nego što njezine akte ili postupanja Ombudsman izravno ne dovede u pitanje.
- 152 Konačno, Komisijino postupanje nije bilo transparentno ni dosljedno. Kao prvo, Komisija tužitelju ili u okviru ovog postupka nikada nije dostavila dokumente koji potvrđuju zahtjeve za aktiviranje upozorenja u SRU-u koje joj je OLAF uputio u pogledu tužitelja ili osobe L. i društva ECO3 (vidjeti točku 138. ove presude). Kao drugo, delegacija je u dopisu od 9. studenoga 2011. nacionalnom javnom naručitelju napomenula da je odlučila obustaviti postupak dodjele predmetnog ugovora a da pritom ne sklopi potonji ugovor, u skladu s člankom 17. stavkom 2. točkom (c) Odluke o SRU-u, koji se primjenjivao na dužnosnike za ovjeravanje i ovlaštene dužnosnike Komisije, pri čemu je u svojem odgovoru na mjere upravljanja postupkom o kojima je obaviještena 15. lipnja 2017. i 23. ožujka 2018. navela da je akt kojim se nanijela šteta koju je tužitelj pretrpio donio nacionalni javni naručitelj koji je jedini bio nadležan donijeti odluku o poništenju postupka dodjele predmetnog ugovora, u skladu s točkom 2.4.13. PRAG-a i točkom 15. uputa ponuditeljima za taj ugovor. Kao treće, nakon Ombudsmanove intervencije, Komisija je u veljači 2015. izvršila brisanje upozorenja tužitelja i osobe L. u SRU-u (vidjeti točku 64. ove presude), pri čemu je u svojim pismenima pred Općim sudom i dalje napominjala da su sudski postupci kojima se opravdavaju navedena upozorenja i dalje u tijeku u Belgiji, gdje se protiv osobe L. zahtijevaju kazneni progoni. Kao četvrto, iako je tužitelj i dalje podlijegao upozorenju W3b u SRU-u i iako je Komisija zbog toga odbila preuzeti predmetni ugovor o javnoj nabavi, potonja je institucija s tužiteljem 15. prosinca 2010. potpisala ugovor u vrijednosti od 1 338 225 eura o javnoj nabavi u Albaniji koji se u okviru IPA-e financira iz fondova Unije, a da u svojim odgovorima na mjere upravljanja postupkom o kojima je obaviještena 23. ožujka 2018. ni na raspravi nije uspjela dokazati da se trudila primijeniti, u tom kontekstu, pojačane mjere nadzora, u smislu članka 17. stavka 2. točke (a) Odluke o SRU-u.
- 153 S obzirom na prethodna razmatranja i na to da nije potrebno ispitati druge nezakonitosti na koje se poziva tužitelj, valja utvrditi da je time što je aktivirala upozorenje W3b u SRU-u i time što je zbog tog upozorenja odbila preuzeti predmetni ugovor o javnoj nabavi, Komisija, sama ili posredstvom delegacije, počinila dovoljno ozbiljnu povredu pravnog pravila koja može dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije.

Postojanje štete i uzročna veza između te štete i nezakonitosti koju je počinila Komisija

- 154 Tužitelj tvrdi da je zbog nezakonitosti koju je počinila Komisija pretrpio dvostruku štetu procijenjenu na ukupan iznos od 496 000 eura te u skladu s time na iznos u visini od 166 000 eura za imovinsku štetu koja proizlazi iz gubitka predmetnog ugovora i na iznos u visini od 330 000 eura za imovinsku i neimovinsku štetu koja proizlazi iz gubitka prilike da mu se dodjele drugi ugovori o javnoj nabavi.

– Šteta koja proizlazi iz gubitka predmetnog ugovora i uzročna veza između te štete i nezakonitosti koju je počinila Komisija

- 155 Tužitelj tvrdi da je pretrpio imovinsku štetu koja odgovara gubitku zarade koju bi ostvario da je izvršio predmetni ugovor. Tu izgubljenju zaradu procjenjuje na iznos od 166 000 eura, pri čemu upućuje na tablicu procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora. Taj je iznos, prema njegovu mišljenju, jednak najvećoj profitnoj marži koju bi ostvario u slučaju potpunog i pravilnog izvršenja ugovora te u visini iznosa od otprilike 78 000 eura odgovara proviziji za upravljanje koju bi primio kao upravitelj konzorcija, odnosno 10 % ukupnog iznosa nagrada za rad stručnjaka predviđenih u financijskoj ponudi konzorcija te, u visini od oko 88 000 eura, s udjelom od 45 % neto profitne marže koja mu je trebala pripasti, s obzirom na to da navedena marža predstavlja razliku između očekivane bruto profitne marže, s jedne strane, odnosno 315 455 eura, te operativnih troškova i provizije za upravljanje, s druge strane, odnosno, redom 41 500 eura i 78 305 eura. Bruto profitna marža odgovara postotku, koja varira između 22 i 37 %, nagrada za rad stručnjaka predviđenih u financijskoj ponudi konzorcija. K tomu, sklapanje predmetnog ugovora o javnoj nabavi moglo je dovesti do sklapanja dodatka ugovoru, odnosno mogućnosti koje je bio lišen, što je za njega izgubljena zarada.
- 156 U fazi replike tužitelj tvrdi da je najviša procjena koja služi kao temelj za procjenu njegove izgubljene zarade u okviru predmetnog ugovora pouzdana jer pravilno izvršenje ugovora o javnoj nabavi uvijek podrazumijeva potpuno ili gotovo potpuno iskorištavanje sredstava navedenih u financijskoj ponudi ponuditelja čija je ponuda odabrana, kao što o tomu svjedoče izvadci konačnih revizorskih izvješća u trima projektima za koje je bio zadužen u Albaniji, Crnoj Gori i Čadu. Što se tiče tablice procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora, tužitelj priznaje materijalnu pogrešku koja se tiče izračuna iznosa njegove izgubljene zarade koja u stvarnosti iznosi 130 348 eura. Tvrdi da provizija za upravljanje navedena u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora odgovara naknadi njegovih troškova za upravljanje projektom u svojstvu upravitelja konzorcija te je jednaka iznosu koji bi u prosjeku trebao potrošiti na upravitelja projekta za razdoblje od 18 mjeseci i koji bi bio potreban da se projektom pravilno upravlja. Pokrata „TBC”, koja na engleskom jeziku odgovara izrazu *to be confirmed* (potrebno potvrditi) i koja se u toj tablici navodi u pogledu provizije za upravljanje i udjela neto profitne marže, proizlazi iz toga što je do potpisivanja ugovora među članovima konzorcija trebalo doći tek nakon sklapanja ugovora s nacionalnim javnim naručiteljem, u skladu s praksom u javnoj nabavi.
- 157 Tužitelj smatra da je gubitak zarade na koju se poziva u pogledu predmetnog ugovora izravna posljedica nezakonitosti koju je počinila Komisija jer je predmetni ugovor bio dodijeljen konzorciju koji je vodio, kao što proizlazi iz dopisa nacionalnog javnog naručitelja od 13. rujna 2011., i jer je bio poništen, kao što proizlazi iz dopisa nacionalnog javnog naručitelja od 6. prosinca 2011., samo zbog odbijanja delegacije da preuzme predmetni ugovor o javnoj nabavi zato što je podlijegao upozorenju W3b u SRU-u.
- 158 Komisija u biti tvrdi da tužitelj nije podnio potrebni dokaz o šteti na koju se poziva i uzročnim vezama između te štete i počinjene nezakonitosti.
- 159 U tom pogledu, valja podsjetiti da, kada se radi o uvjetu koji se odnosi na postojanje uzročne veze između postupanja i štete na koje se poziva, navedena šteta mora dovoljno izravno proizlaziti iz postupanja koje se predbacuje, a potonje postupanje mora predstavljati odlučujući uzrok štete, dok ne

postoji obveza popravljivanja svake štetne posljedice, čak i one udaljene, nezakonite situacije (vidjeti presude od 10. svibnja 2006., Galileo International Technology i dr./Komisija, T-279/03, EU:T:2006:121, t. 130. i navedena sudska praksa; vidjeti također u tom smisli presudu od 4. listopada 1979., Dumortier i dr./Vijeće, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, EU:C:1979:223, t. 21.). Na tužitelju je da pruži dokaze o postojanju uzročne veze između predbacivanog postupanja i navedene štete (vidjeti presudu od 30. rujna 1998., Coldiretti i dr./Vijeće i Komisija, T-149/96, EU:T:1998:228, t. 101. i navedena sudska praksa).

- 160 U ovom slučaju, iako predmetni ugovor o javnoj nabavi nacionalni javni naručitelj nikad nije potpisao te iako je potonji naručitelj sve do navedenog potpisivanja mogao odlučiti poništiti postupak dodjele navedenog ugovora, u skladu s točkom 2.4.13. PRAG-a i točkom 15. uputa ponuditeljima za taj ugovor, ipak je u svojem dopisu od 3. studenoga 2011. jasno i precizno izrazio svoju želju da brzo sklopi predmetni ugovor o javnoj nabavi s konzorcijem kojim upravlja tužitelj, a kojem je ugovor o javnoj nabavi bio dodijeljen, s obzirom na to da je jedini uvjet koji je ostao za dovršavanje postupka potpisivanja navedenog ugovora Komisijino preuzimanje spisa ugovora.
- 161 Kao što je to već istaknuto u točki 88. ove presude, iz sadržaja spisa i rasprava pred Općim sudom proizlazi da je svojim dopisom od 9. studenoga 2011. delegacija iskoristila ovlast koja joj je dodijeljena člankom 1. Odluke C (2009) 7692 *final*, u vezi s Prilogom II. toj istoj odluci i točkom 2.2. PRAG-a, da odbije mogućnost sklapanja predmetnog ugovora o javnoj nabavi s konzorcijem kojim upravlja tužitelj zbog toga što potonji tužitelj podliježe upozorenju W3b u SRU-u, zbog čega nacionalni javni naručitelj nije imao drugog izbora osim da, s obzirom na to da je jedinu tehnički prihvatljivu ponudu podnio taj konzorcij, poništi postupak dodjele predmetnog ugovora.
- 162 U tim okolnostima, valja utvrditi da je upozorenje W3b tužitelja u SRU-u bilo odlučujući uzrok odbijanja delegacije da preuzme predmetni ugovor o javnoj nabavi, koji je bio dodijeljen konzorciju kojim upravlja tužitelj, odnosno da je to odbijanje samo po sebi bilo odlučujući uzrok za to da nacionalni javni naručitelj poništi postupak dodjele tog istog ugovora. Stoga, u okolnostima ovog slučaja, gubitak zarade koju bi tužitelj ostvario da je izvršio predmetni ugovor proizlazi iz dovoljno izravnog načina prigovorenog postupanja da bi se moglo utvrditi postojanje uzročne veze između tog postupanja i štete na koju se poziva.
- 163 Osim toga, u pogledu uvjeta postojanja štete valja podsjetiti da, prema sudskoj praksi (vidjeti u tom smislu presude od 27. siječnja 1982., De Franceschi/Vijeće i Komisija, 51/81, EU:C:1982:20, t. 9.; od 13. studenoga 1984., Birra Wührer i dr./Vijeće i Komisija, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 i 282/82, EU:C:1984:341, t. 9. i od 16. siječnja 1996., Candiotte/Vijeće, T-108/94, EU:T:1996:5, t. 54.), izvanugovorna odgovornost Unije može postojati samo ako je tužitelj pretrpio stvarnu i odredivu štetu. Tužitelj je dužan dokazati da je taj uvjet ispunjen (vidjeti presudu od 9. studenoga 2006., Agraz i dr./Komisija, C-243/05 P, EU:C:2006:708, t. 27. i navedena sudska praksa) i, konkretnije, podnijeti uvjerljive dokaze o postojanju kao i o opsegu štete (vidjeti presudu od 16. rujna 1997., Blackspur DIY i dr./Vijeće i Komisija, C-362/95 P, EU:C:1997:401, t. 31. i navedenu sudsku praksu).
- 164 Konkretnije, u svakom zahtjevu za naknadu štete, neovisno radi li se o imovinskoj ili neimovinskoj šteti, u simboličnom iznosu ili radi stvarne naknade štete, mora biti navedena priroda navodno pretrpljene štete u odnosu na prigovoreno postupanje te je, čak i približno, potrebno procijeniti ukupnu štetu (vidjeti presudu od 26. veljače 2015., Sabbagh/Vijeće T-652/11, neobjavljena, EU:T:2015:112, t. 65. i navedenu sudsku praksu).
- 165 U ovom slučaju, valja istaknuti da tužitelj nije čak ni približno procijenio štetu koja u biti odgovara gubitku prilike za sklapanje dodataka predmetnom ugovoru o javnoj nabavi. Prema tome, njegov zahtjev za naknadu tog dijela štete Opći sud ne može uzeti u obzir, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 163. ove presude.

- 166 Što se tiče zarade koju je tužitelj mogao ostvariti u okviru predmetnog ugovora, valja istaknuti da konzorcij kojim upravlja tužitelj nema bezuvjetno pravo na primanje iznosa unesenih u proračun u ugovoru, ukupnog iznosa od 893 050 eura, uzimajući u obzir financijsku ponudu konzorcija. Naime, pravo na primanje tih iznosa uvjetovano je time da konzorcij potpuno i pravilno izvrši predmetni ugovor kao i time da u tu svrhu iskoristi sva sredstva navedena u ponudi konzorcija. Međutim, poštovanje tih uvjeta nosi određenu neizvjesnost, na način da se tužitelj u okviru ove tužbe može pozvati samo na gubitak prilike da ostvari zaradu koju je mogao steći da je konzorcij potpuno i pravilno izvršio predmetni ugovor, sa svim sredstvima navedenim u njegovoj ponudi.
- 167 U ovom slučaju, čak i ako tužitelj koji je upravitelj projekta navodi da nije imao prethodnog iskustva u području zapošljavanja, ipak je nacionalnom javnom naručitelju uspio dokazati da konzorcij kojim upravlja raspolaže financijskim, gospodarskim, tehničkim i profesionalnim mogućnostima potrebnim za izvršenje predmetnog ugovora, osobito jer glavni stručnjaci koje je odabrao imaju dovoljno stručnosti i iskustva u području koje obuhvaća navedeni ugovor. Stoga, valja smatrati da je konzorcij imao velike mogućnosti za uspješno okončanje predmetnog ugovora uz potporu navedenih stručnjaka.
- 168 Što se tiče provizije za upravljanje koju bi tužitelj primio kao upravitelj, kao što to tvrdi Komisija i kao što to priznaje sâm tužitelj, ona odgovara naknadi troška kojem bi tužitelj bio izložen kao upravitelj projekta te je stoga povezana s „trajanjem projekta i snošenjem troškova povezanih [s njim, odnosno] potpore za stručnjake, terenskih posjeta, lektoriranja izvješća, provjere popisa prisutnih, pripreme računa, vođenja tima, rješavanja problema, preraspodjele stručnjaka itd.”. Iz toga slijedi da ta provizija ne odgovara izgubljenoj zaradi, nego troškovima za većinu osoblja koje je tužitelj trebao imati kao upravitelj, da je konzorcij kojim je upravljao izvršio predmetni ugovor. Budući da do tog izvršenja nije došlo, tužitelj ne može potraživati naknadu navedenih troškova, za koje nije utvrdio da ih je imao. Iz toga slijedi da tužitelj ne može osnovano zahtijevati naknadu iznosa zaokruženog na 78 000 eura na temelju provizije za upravljanje koju bi primio kao upravitelj.
- 169 Što se tiče neto profitne marže koja bi pripala tužitelju, valja istaknuti da, u dijelu koji se odnosi na pouzdanost iznosa nagrada za rad stručnjaka, kao što to priznaje Komisija, iznos dnevnih naknada tih nagrada za rad stručnjaka kao i broj radnih dana upotrijebljenih u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora odgovaraju onima koji su navedeni u financijskoj ponudi konzorcija.
- 170 Što se tiče Komisijina prigovora prema kojem tužitelj nije dokazao da su svi radni dani uneseni u proračun u ponudi konzorcija stvarno bili iskorišteni u okviru izvršenja predmetnog ugovora, valja istaknuti da je takav dokaz nemoguće predložiti jer konzorcij nije imao mogućnost stvarno izvršiti predmetni ugovor. Međutim, valja uzeti u obzir činjenicu da, iako je najveći proračun predviđen za izvršenje ugovora bio 1 000 000 eura, kao što proizlazi iz poziva na nadmetanje i iz točke 4.2. uputa ponuditeljima, financijska ponuda konzorcija iznosila je ukupno 893 050 eura, od čega je iznos od 783 050 eura odgovarao naknadama za stručnjake. Iz toga slijedi da je konzorcij prilagodio i ograničio svoju financijsku ponudu radi veće konkurentnosti u okviru postupka dodjele predmetnog ugovora, pri čemu se točno uskladio, za svaku kategoriju stručnjaka, s najmanjim zahtjevima radnih dana propisanim u točki 6. uputa ponuditeljima, odnosno najmanje 275 radnih dana za vodećeg stručnjaka br. 1, najmanje 193 radna dana za vodećeg stručnjaka br. 2, najmanje 80 radnih dana za vodećeg stručnjaka br. 3 i najmanje 539 radnih dana za druge stručnjake, od kojih 184 za više rangirane stručnjake i 355 za niže rangirane stručnjake. U tim okolnostima, ne postoji nijedan razlog zbog kojeg bi se pretpostavilo da je konzorcij, čiju je financijsku ponudu prihvatio nacionalni javni naručitelj, u izvršenju predmetnog ugovora odlučio da neće iskoristiti sva sredstva unesena u proračun, uglavnom u obliku nagrada za rad stručnjaka, povređujući na taj način najmanje zahtjeve za zapošljavanje osoblja koji se propisuju u uputama ponuditeljima.
- 171 Što se tiče Komisijina prigovora prema kojem tužitelj nije dokazao stvarnost nagrada za rad koje bi se trebale isplatiti stručnjacima, valja istaknuti da je, u skladu s točkama 4.1. i 4.2. uputa ponuditeljima, konzorcij u svoju tehničku ponudu trebao uključiti klauzulu o isključivosti i dostupnosti za tri vodeća stručnjaka kao i, u svoju financijsku ponudu, iznose nagrada za rad za svaku kategoriju stručnjaka. U

financijskoj ponudi konzorcija tako se navode iznosi dnevnih naknada od 900 eura za tri vodeća stručnjaka i za više rangirane stručnjake te iznosi od 350 eura za niže rangirane stručnjake, koji uključuju nagrade za rad koje se isplaćuju stručnjacima, opće troškove i profitnu maržu koju ubire konzorcij, kako je pojašnjena za svaku kategoriju stručnjaka u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora. Ti su iznosi dnevnih naknada bili oni koje je konzorcij mogao primijeniti u okviru izvršenja predmetnog ugovora i koje je potvrdio nacionalni javni naručitelj kada je prihvatio financijsku ponudu potonjeg konzorcija. U tim okolnostima, Komisija ne može tvrditi da treba dokazati iznose dnevnih naknada koje je konzorcij trebao primijeniti u okviru takvog izvršenja.

- 172 Profitne marže koje ubire konzorcij na nagrade za rad za svaku kategoriju stručnjaka, kao i iznos troškova koji se mogu pripisati svakoj od njih, Komisija nije osporavala u okviru ove tužbe te nijedan element spisa ne dovodi u sumnju njihovu pouzdanost. Suprotno tomu, kao što je to Komisija pravilno napomenula i kao što je to sam tužitelj priznao, pogreške su nastale u zbrajanju tih troškova i tih profitnih marži u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora. Iz toga proizlazi da bruto profitna marža koja se očekivala u konzorcijevu izvršenju predmetnog ugovora nije iznosila 315 455 eura, kao što to tvrdi tužitelj u potporu svojim zahtjevima za naknadu štete, nego 235 455 eura.
- 173 Što se tiče operativnih troškova i provizije za upravljanje koji, u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora, nakon oduzimanja od bruto profitne marže koja se očekivala u konzorcijevu izvršenju predmetnog ugovora iznose, redom, 41 500 eura i 78 305 eura, Komisija je u svojem odgovoru na repliku navela da je uzela u obzir tablicu u kojoj je tužitelj prikazao detaljni pregled svojih operativnih troškova. U tom kontekstu i u nedostatku elemenata u spisu koji bi doveli u sumnju njihovu pouzdanost, ne treba dovoditi u pitanje iznose koji su odbijeni u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora u svrhu izračuna neto profitne marže koja se očekivala u konzorcijevu izvršenju predmetnog ugovora, a koja je nakon ispravka u točki 172. ove presude utvrđena na iznos od 115 650 eura.
- 174 Što se tiče udjela od 45 % te neto profitne marže koji je trebao pripasti tužitelju, Komisija prigovara da tužitelj nije predočio nijedan sporazum koji je u tom smislu sklopljen s članovima konzorcija, da je taj udio u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora označen pokratom „TBC” te da se on čini neproporcionalnim jer bi, uz proviziju za upravljanje, tužitelju naposljetku donosio 67 % neto profitne marže koja se očekivala od izvršenja predmetnog ugovora, čime bi ostalim četirima članovima konzorcija preostalo tek 33 % od te marže da podijele među sobom. U tom pogledu, valja istaknuti da jedini dopušteni dokazi koje je predočio tužitelj ne dokazuju kriterij raspodjele neto profitne marže na koji bi članovi konzorcija pristali u slučaju da im se dodijeli predmetni ugovor. Osim toga, tužitelj ne osporava da pokrata „TBC” navedena u tablici procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora upućuje na to da je kriterij raspodjele koji se u njoj navodi i dalje „potrebno potvrditi” nakon što se ugovor o javnoj nabavi formalno potpiše. Budući da je tužitelj nužno imao pravo, jednako kao i drugi članovi konzorcija, na udio neto profitne marže koja se očekivala od izvršenja predmetnog ugovora, ali da taj tužitelj u ovom slučaju nije uspio dokazati da je njegov udio veći od udjela drugih članova konzorcija te, konkretnije, da je bio jednak 45 % te marže, Opći sud smatra da će se pravedna ocjena tužiteljevih prava na naknadu štete donijeti utvrđivanjem navedenog udjela na 20 %, što odgovara raspodjeli na jednake dijelove među pet članova konzorcija neto profitne marže koja se očekivala.
- 175 Prema tome, udio neto profitne marže koja se očekivala od konzorcijeva izvršenja predmetnog ugovora koji bi trebao pripasti tužitelju procjenjuje se na iznos od 23 130 eura te odgovara 20 % navedene marže, koja se pak procjenjuje na 115 650 eura (vidjeti točku 173. ove presude). Kako bi se uzela u obzir neizvjesnost koja se odnosi na konzorcijevo potpuno i pravilno izvršenje predmetnog ugovora, navedenu u točki 167. ove presude, prikladno je, k tomu, navedeni iznos svesti na 20 000 eura.

176 U skladu s prethodnim razmatranjima, valja prihvatiti tužiteljev zahtjev koji se odnosi na naknadu imovinske štete koja odgovara gubitku prilike za ostvarivanje zarade koju je očekivao od izvršenja predmetnog ugovora u iznosu od 20 000 eura te u preostalom dijelu odbiti zahtjev za naknadu štete koji se odnosi na gubitak predmetnog ugovora.

– Šteta koja proizlazi iz gubitka prilike za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi i uzročna veza između te štete i nezakonitosti koju je počinila Komisija

177 Tužitelj tvrdi da je pretrpio imovinsku i neimovinsku štetu koja proizlazi iz gubitka prilike za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi. U tom pogledu tvrdi da je poništenje postupka sklapanja predmetnog ugovora zbog njegova upozorenja W3b u SRU-u, objavljenog u obavijesti u studenome 2010., naštetilo njegovu ugledu te, prema tome, njegovu tržišnom ugledu, osobito u pogledu bivših članova konzorcija, i da je time lišen važne preporuke koju čini predmetni ugovor, na koji bi se mogao pozivati radi sudjelovanja u drugim postupcima javne nabave u istom sektoru ili u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji. Prema tome, smatra da je izgubio priliku za sudjelovanje u petnaest postupaka sklapanja ugovora. Međutim, s obzirom na to da je u tom razdoblju u prosjeku bio odabran za jedan ugovor od pet poziva na dostavu ponuda u kojim je sudjelovao, smatra da je izgubio priliku za sklapanje triju ugovora koji su jednakovrijedni predmetnom ugovoru o javnoj nabavi. Stoga iznos koji odgovara tom gubitku procjenjuje na iznos koji je tri puta veći od izgubljene zarade u okviru predmetnog ugovora, odnosno na 480 000 eura, pri čemu privremeno utvrđuje svoju štetu na niži iznos, odnosno na 330 000 eura.

178 Tužitelj smatra da je gubitak prilike na koju se poziva izravna posljedica nezakonitosti koju je počinila Komisija, zbog istih razloga kao što su oni koji se navode u točki 157. ove presude.

179 Komisija u biti osporava da je tužitelj podnio potrebni dokaz o šteti na koju se poziva i uzročnoj vezi između te štete i počinjene nezakonitosti.

180 U ovom slučaju, valja istaknuti da tužitelj nije čak ni približno procijenio neimovinsku štetu koja odgovara gubitku prilike za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi. Prema tome, njegov zahtjev za naknadu tog dijela štete Opći sud ne može uzeti u obzir, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 163. ove presude.

181 Što se tiče imovinske štete koja odgovara gubitku prilike za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi, koju je tužitelj procijenio na iznos od 330 000 eura, valja istaknuti da je poništenje postupka sklapanja predmetnog ugovora zbog upozorenja W3b tužitelja u SRU-u nedvojbeno naštetilo njegovu ugledu te, prema tome, njegovu tržišnom ugledu pred tijelima bivše jugoslavenske republike Makedonije kao i pred bivšim članovima konzorcija koji su s time bili upoznati. K tomu, to je poništenje zasigurno lišilo tužitelja prilike da se može pozvati na predmetni ugovor kao na preporuku kako bi utvrdio svoju tehničku sposobnost za djelovanje u području obuhvaćenom tim ugovorom u okviru drugih postupaka sklapanja ugovora u kojima je sudjelovao ili je želio sudjelovati.

182 Međutim, iz osporavanja u točki 181. ove presude ne proizlazi izravno, uz postojanje uzročno-posljedične veze, da je tužitelj izgubio priliku za sklapanje triju ugovora koji su jednakovrijedni predmetnom ugovoru o javnoj nabavi te, prema tome, za ostvarivanje zarade koja odgovara tri puta većem iznosu od onoga koji je očekivao od izvršenja tog potonjeg ugovora, odnosno iznosu od 480 000 eura, koji je u njegovim zahtjevima sveden na iznos od 330 000 eura.

183 Najprije valja istaknuti da, kao što to napominje Komisija i kao što je to tužitelj priznao, činjenica da je potonji tužitelj podlijegao upozorenju W3b u SRU-u između lipnja 2010. i veljače 2015. nije bila prepreka tomu da samostalno ili u okviru konzorcijâ potpiše pet ugovora o javnoj nabavi s Komisijom, između 15. prosinca 2010. i 3. kolovoza 2015., koji se financiraju iz fondova Unije, osobito u okviru

IPA-e, u drugim područjima osim zapošljavanja, u susjednim državama bivše jugoslavenske republike Makedonije (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Albanija) i u Africi, u ukupnoj vrijednosti od 3 503 955 eura.

- 184 Budući da tužitelj tvrdi da je preporuka koja je povezana s predmetnim ugovorom bila odlučujuća za njegovu mogućnost dostave ponuda za druge predmetne ugovore, valja utvrditi da su njegove tvrdnje koje se odnose na manjak njegova iskustva u području zapošljavanja proturječne informacijama, koje je u spis uložila Komisija, navedenim na njegovim internetskim stranicama u kojima među područjima u kojima ima preporuke navodi „zapošljavanje i tržište rada”. Čak i ako se pretpostavi da tužitelj u tom području nije imao preporuka, kao što to tvrdi, to ga nije spriječilo u tome da, time što se s drugim poduzetnicima koji imaju takvu stručnost povezao u konzorcij, bude odabran za ugovore o javnoj nabavi kao što je predmetni ugovor, kao što se već napomenulo u točki 167. ove presude.
- 185 Budući da tužitelj tvrdi da mu je nakon poništenja predmetnog ugovora postalo nemoguće povezati se s drugim poduzetnicima, osobito s bivšim članovima konzorcija, taj tužitelj, kao što je to pravilno napomenula Komisija, nije podnio nijedan dokaz koji potvrđuje da je u svrhu sudjelovanja u postupcima sklapanja ugovora, u području zapošljavanja ili u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji, kontaktirao druge poduzetnike radi povezivanja u konzorcij, a koji su ga odbili. Usto, tužitelj priznaje da je i sâm, u svojstvu upravitelja konzorcija, dobio ugovore koji se odnose na druga područja osim zapošljavanja ili izvan bivše jugoslavenske republike Makedonije. Tužiteljeve tvrdnje u tom pogledu stoga nisu dovoljno potkrijepljene.
- 186 Isto tako, s obzirom na to da tužitelj tvrdi da je izgubio priliku za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi u bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji jer je njegov ugled pred tijelima potonje države bio narušen, valja utvrditi da, kao što je to Komisija pravilno istaknula, nije naveo ni, *a fortiori*, dokazao da je bio kandidat za dodjelu ugovora o javnoj nabavi u kojima su tijela bivše jugoslavenske republike Makedonije bila javni naručitelj. U tim okolnostima, tužitelj ne može tvrditi da je izgubio stvarnu priliku za dobivanje tih ugovora zbog toga što je njegov ugled pred navedenim tijelima bio narušen.
- 187 Konačno, valja istaknuti da tablica procjene štete povezane s gubitkom predmetnog ugovora koja se navodi u tužbi sadržava isključivo hipotetske podatke. Naime, tužitelj nije naveo konkretne postupke sklapanja ugovora u kojima je sudjelovao ili je mogao sudjelovati, nego je samo od podataka koji se temelje na njegovu prethodnom iskustvu odbio broj postupaka sklapanja ugovora za koje je smatrao da je mogao u njima sudjelovati a da ne podnese nijedan dokaz koji omogućuje da se provjeri njihova istinitost i relevantnost.
- 188 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da tužitelj nije dokazao ni stvarnu i odredivu imovinsku štetu koja odgovara gubitku prilike za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi, ni da ta šteta na dovoljno izravan način proizlazi iz nezakonitosti utvrđene u točki 153. ove presude, u smislu da ta nezakonitost čini odlučujući uzrok te štete.
- 189 Stoga valja u cijelosti odbiti zahtjev za naknadu štete koji se temelji na tužiteljevu gubitku prilike za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi.
- 190 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja naložiti Komisiji da tužitelju isplati iznos od 20 000 eura za naknadu štete koju je pretrpio potonji tužitelj i odbiti tužbu u preostalom dijelu.

Troškovi

- 191 U skladu s člankom 134. stavkom 2. Poslovnika, ako više stranaka ne uspije u postupku, Opći sud odlučuje o podjeli troškova. U ovom slučaju, s obzirom na to da stranke djelomično nisu uspjele u svojim zahtjevima, valja odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Europskoj komisiji nalaže se da društvu East West Consulting SPRL isplati iznos od 20 000 eura.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Svaka će stranka snositi svoje troškove.**

Pelikánová

Valančius

Öberg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 14. prosinca 2018.

Potpisi

Sadržaj

Činjenice iz kojih proizlazi spor	1
Činjenice koje su prethodile podnošenju tužbe	2
Činjenice nakon podnošenja tužbe	9
Postupak i zahtjevi stranaka	9
Pravo	10
Nadležnost Općeg suda za odlučivanje o tužbi	10
Dopuštenost dokaza podnesenih u prilogima C.1 do C.12 replici	11
Meritum	14
Nezakonito postupanje koje se prigovara Komisiji	14
Postojanje štete i uzročna veza između te štete i nezakonitosti koju je počinila Komisija	20
– Šteta koja proizlazi iz gubitka predmetnog ugovora i uzročna veza između te štete i nezakonitosti koju je počinila Komisija	20
– Šteta koja proizlazi iz gubitka prilike za dobivanje drugih ugovora o javnoj nabavi i uzročna veza između te štete i nezakonitosti koju je počinila Komisija	24
Troškovi	25