



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY JULIANE KOKOTT  
přednesené dne 25. ledna 2024<sup>1</sup>

**Spojené věci C-160/22 P a C-161/22 P a věc C-597/22 P**

**Evropská komise**

**proti**

**HB**

„Kasační opravný prostředek – Veřejné zakázky na služby – Nesrovnalosti v zadávacím řízení – Rozhodnutí o vrácení již vyplacených částek přijatá po podpisu smlouvy – Žaloba na neplatnost – Přípustnost – Pravomoc unijního soudu – Rozhodnutí představující exekuční titul přijatá za účelem vymáhání nárokovaných částek – Pravomoc Komise přijmout uvedená rozhodnutí představující exekuční titul“

## Obsah

I.	Úvod .....	3
II.	Právní rámec .....	3
	A. Smlouva o fungování Evropské unie .....	3
	B. Nařízení o ochraně finančních zájmů Unie .....	4
	C. Finanční nařízení Unie .....	5
	1. Finanční nařízení z roku 2002 .....	5
	2. Finanční nařízení z roku 2018 .....	5
III.	Skutečnosti předcházející podání kasačních opravných prostředků .....	6
	A. Spojené věci C-160/22 P a C-161/22 P .....	7
	1. Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS .....	7
	a) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS .....	7

<sup>1</sup> – Původní jazyk: francouzština.

b) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek TACIS .....	9
2. Rozsudky T-795/19 a T-796/19 .....	10
B. Věc C-597/22 P .....	11
1. Rozhodnutí představující exekuční titul CARDS a TACIS .....	11
2. Rozsudek T-408/21 .....	11
IV. Řízení o kasačních opravných prostředcích a návrhová žádání účastníků řízení .....	12
A. Spojené věci C-160/22 P a C-161/22 P .....	12
B. Věc C-597/22 P .....	12
V. Posouzení .....	13
A. Věci C-160/22 P a C-161/22 P .....	13
1. K přípustnosti kasačních opravných prostředků .....	13
2. K soudní pravomoci rozhodovat o žalobách podaných proti rozhodnutím o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS .....	14
a) Sporné úvahy Tribunálu .....	14
b) Posouzení argumentace Komise .....	15
1) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS ve světle podmínek týkajících se přípustnosti žalob na neplatnost směřujících proti aktům přijatým ve smluvním kontextu .....	16
2) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS a „dvojí role“ Komise ve smluvní oblasti .....	19
3. Závěry ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P .....	20
B. Věc C-597/22 P .....	20
C. Dílčí závěr .....	21
VI. Náklady řízení .....	21
VII. Závěry .....	21

## I. Úvod

1. Dopustil-li se smluvní partner Evropské unie v průběhu zadávacího řízení nesrovnalosti, která vyjde najevo až po podpisu smlouvy, je Evropská komise oprávněna přijmout vůči tomuto smluvnímu partnerovi rozhodnutí o vrácení částek vyplacených v rámci dané smlouvy. Spadá přitom toto rozhodnutí, pro účely určení soudu, který má pravomoc ve věci rozhodnout, do smluvního či mimosmluvního rámce?

2. Jinými slovy, spadá takové rozhodnutí do pravomoci soudu smlouvy – vnitrostátního nebo unijního, podle toho, zda smlouva obsahuje rozhodčí doložku ve smyslu článku 272 SFEU či nikoliv – anebo se naopak jedná o akt napadnutelný pouze před unijním soudem na základě žaloby na neplatnost ve smyslu článku 263 SFEU?

3. To je otázka, na kterou bude muset Soudní dvůr odpovědět ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P. Tato odpověď určí, zda Tribunál správně kvalifikoval dotčená rozhodnutí o vrácení vyplacených částek jako rozhodnutí náležející do smluvního rámce a odmítl svou příslušnost s tím, že příslušný je belgický soud jakožto soud smlouvy, či zda se měl naopak prohlásit za příslušný k projednání žalob, jež podal smluvní partner Komise proti těmto rozhodnutím.

4. Odpověď Soudního dvora na tuto otázku bude následně určující pro odpověď na otázku, která je předmětem věci C-597/22 P. Ta se týká toho, zda za účelem vymáhání částek požadovaných spornými rozhodnutími o vrácení vyplacených částek Komise mohla přijmout rozhodnutí, která představují exekuční titul ve smyslu článku 299 SFEU.

5. V souladu s tím, že tato rozhodnutí posoudil jako rozhodnutí spadající do smluvního rámce, Tribunál odpověděl na tuto otázku záporně. Podle rozsudku *ADR Center v. Komise* (dále jen „rozsudek ADR“)<sup>2</sup> totiž Komise nemůže přijmout rozhodnutí představující exekuční titul v rámci smluvních vztahů bez sjednané rozhodčí doložky ve prospěch unijního soudu.

6. Odpověď na otázku, zda Tribunál správně zrušil rozhodnutí představující exekuční titul, dotčená ve věci C-597/22 P, tedy závisí na opodstatněnosti jeho závěrů týkajících se rozhodnutí o vrácení vyplacených částek dotčených ve věcech C-160/22 P et C-161/22 P.

## II. Právní rámec

### A. Smlouva o fungování Evropské unie

7. Články 272, 274 a 299 SFEU znějí:

„Článek 272

Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat na základě rozhodčí doložky obsažené ve veřejnoprávní nebo v soukromoprávní smlouvě uzavřené Uníí nebo na její účet.

<sup>2</sup> – Rozsudek ze dne 16. července 2020 (C-584/17 P, EU:C:2020:576, bod 73).

## Článek 274

S výhradou pravomocí přiznaných Soudnímu dvoru Evropské unie Smlouvami nejsou spory, v nichž je Unie stranou, vyňaty z pravomoci vnitrostátních soudů.

## Článek 299

Akty Rady, Komise nebo Evropské centrální banky, které ukládají peněžitý závazek jiným osobám než státům, jsou podkladem pro výkon rozhodnutí.

Výkon rozhodnutí se řídí předpisy občanského procesního práva toho státu, na jehož území se provádí. Doložku vykonatelnosti připojí po přezkoumání rozhodnutí, omezeném jen na ověření pravosti, vnitrostátní orgán, který k tomu určí vláda každého členského státu; jeho určení dá na vědomí Komisi a Soudnímu dvoru Evropské unie.

Jsou-li na žádost oprávněné strany splněny tyto formální náležitosti, může tato strana v souladu s vnitrostátním právem požádat o výkon rozhodnutí přímo příslušný orgán.

Výkon rozhodnutí může být zastaven pouze na základě rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie. Kontrola řádného provádění výkonu rozhodnutí však spadá do pravomoci vnitrostátních soudních orgánů.“

## B. Nařízení o ochraně finančních zájmů Unie

8. Články 1 a 4 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení OFZ“)<sup>3</sup> znějí takto:

### „Článek 1

1. Pro účely ochrany finančních zájmů Evropských společenství se přijímají obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství.

2. „Nesrovnalostí“ se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje.

### Článek 4

1. Každá nesrovnalost vede zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody

- formou povinnosti zaplatit nebo nahradit dlužné nebo neoprávněně získané částky,
- úplným nebo částečným propadnutím jistoty poskytnuté na podporu žádosti o udělení výhody nebo při přijetí zálohy.

<sup>3</sup> – Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340.

2. Použití opatření uvedených v odstavci 1 se omezuje na odnětí získané výhody s připočtením (je-li to stanoveno) úroků, které mohou být určeny paušálně.
3. Jednání, u nichž je prokazatelné, že jejich účelem je získání výhody v rozporu s cíli práva Společenství použitelného v daném případě umělým vytvořením podmínek vyžadovaných pro získání uvedené výhody, vedou k tomu, že se uvedená výhoda buď neudělí, nebo odejme.
4. Opatření uvedená v tomto článku nejsou považována za sankce.“

## C. Finanční nařízení Unie

### 1. Finanční nařízení z roku 2002

9. Článek 103 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství<sup>4</sup>, ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006<sup>5</sup> (dále jen „finanční nařízení z roku 2002“), stanovil:

„Pokud se ukáže, že v zadávacím řízení došlo k podstatným chybám, nesrovnalostem nebo podvodům, pozastaví orgány provádění dané zakázky a mohou přijmout nezbytná opatření včetně zrušení dotyčného řízení.

Pokud se po udělení zakázky ukáže, že v zadávacím řízení nebo při provádění zakázky došlo k podstatným chybám, nesrovnalostem nebo podvodům, mohou orgány v závislosti na stadiu řízení upustit od zadání zakázky nebo pozastavit její provádění, nebo je-li to vhodné, zakázku vypovědět.

Jestliže lze tyto chyby, nesrovnalosti nebo podvody přičíst dodavateli, mohou orgány rovněž odmítnout uskutečnit platby nebo mohou získat zpět již vyplacené částky nebo vypovědět všechny smlouvy uzavřené s tímto dodavatelem v rozsahu odpovídajícím závažnosti chyb, nesrovnalostí nebo podvodu.“

### 2. Finanční nařízení z roku 2018

10. Článek 98 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 (dále jen „finanční nařízení z roku 2018“)<sup>6</sup> zakotvuje postup pro stanovení pohledávek Unie a stanovení nároku požadovat po dlužníkovi úhradu dluhu.

11. Článek 100 finančního nařízení z roku 2018, nadepsaný „Schválení inkasa“, v odstavci 2 prvním pododstavci stanoví:

„Orgán Unie může formálně stanovovat pohledávky za jinými subjekty než členskými státy formou rozhodnutí, které je vykonatelné ve smyslu článku 299 Smlouvy o fungování EU.“

<sup>4</sup> – Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74.

<sup>5</sup> – Úř. věst. 2006, L 390, s. 1.

<sup>6</sup> – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. 2018, L 193, s. 1).

12. Článek 131 tohoto nařízení, nadepsaný „Pozastavení, ukončení a snížení“, zejména stanoví:

„1. Pokud v udělovacím řízení došlo k nesrovnalostem nebo podvodům, přeruší příslušná schvalující osoba toto řízení a může přijmout jakákoli nezbytná opatření, včetně zrušení dotyčného řízení. [...]

2. Pokud se po udělení ukáže, že v udělovacím řízení došlo k nesrovnalostem nebo podvodům, může příslušná schvalující osoba:

- a) odmítnout přijmout právní závazek nebo zrušit udělení ceny;
- b) pozastavit platby;
- c) pozastavit plnění právního závazku;
- d) případně zrušit právní závazek úplně nebo ve vztahu k jednomu či více příjemcům finančních prostředků.

3. Příslušná schvalující osoba může pozastavit platby nebo plnění právního závazku, pokud:

- a) se ukáže, že při plnění právního závazku došlo k nesrovnalostem, podvodům či porušení povinností;
- b) je nutno ověřit, zda skutečně došlo k domnělé nesrovnalosti, podvodu či porušení povinností;
- c) nesrovnalosti, podvody nebo porušení povinností zpochybňují spolehlivost nebo účinnost systémů vnitřní kontroly u osoby nebo subjektu vynakládajících finanční prostředky Unie podle čl. 62 odst. 1 prvního pododstavce písm. c) nebo legalitu a správnost uskutečněných operací.

Pokud se domnělá nesrovnalost, podvod nebo porušení povinností uvedené v prvním pododstavci písm. b) nepotvrdí, obnoví se plnění nebo platby co nejdříve.

V případech uvedených v prvním pododstavci písm. a) a c) může příslušná schvalující osoba právní závazek zrušit úplně nebo ve vztahu k jednomu či více příjemcům finančních prostředků.

4. Vedle opatření uvedených v odstavcích 2 nebo 3 může příslušná schvalující osoba snížit výši grantu, ceny či příspěvku na základě dohody o přiznání příspěvku nebo cenu splatnou podle smlouvy úměrně závažnosti nesrovnalosti, podvodu nebo porušení povinností, a to i tehdy, pokud dotyčné činnosti nebyly provedeny, nebo byly provedeny nedostatečně, částečně či pozdě.

[...]“

### **III. Skutečnosti předcházející podání kasačních opravných prostředků**

13. Projednávané věci se týkají dvou smluv, které uzavřela Unie s žalobkyní, HB, a to smlouvy CARDS a smlouvy TACIS. V průběhu plnění těchto smluv byly zjištěny nesrovnalosti, kterých se dopustila žalobkyně v průběhu zadávacích řízení.

14. Na základě těchto zjištění přijala Komise rozhodnutí o vrácení částek vyplacených v rámci těchto smluv, která byla předmětem rozsudků Tribunálu ze dne 21. prosince 2021, HB v. Komise (T-795/19, dále jen „rozsudek T-795/19“, EU:T:2021:917) a HB v. Komise (T-796/19, dále jen „rozsudek T-796/19“, EU:T:2021:918), napadených kasačními opravnými prostředky ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P. Kromě toho Komise přijala později rozhodnutí, která představují exekuční titul pro účely vymáhání požadovaných částek a která byla předmětem rozsudku Tribunálu ze dne 6. července 2022, HB v. Komise (T-408/21, dále jen „rozsudek T-408/21“, EU:T:2022:418), napadeného kasačním opravným prostředkem ve věci C-597/22 P.

15. Pro úplnost lze uvést, že Soudní dvůr vede řízení v dalších věcech, jež se rovněž týkají smluv CARDS a TACIS<sup>7</sup>.

## A. Spojené věci C-160/22 P a C-161/22 P

### 1. Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS

#### a) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS

16. Skutečnosti předcházející sporu ve věci C-160/22 P jsou uvedeny zejména v bodech 1 až 29 rozsudku T-795/19, jakož i v bodech odůvodnění rozhodnutí Komise C(2019)7319 final ze dne 15. října 2019 o snížení částek dlužných z titulu zakázky CARDS/2008/166-429 a o vrácení nedůvodně vyplacených částek (dále jen „rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS“), a lze je shrnout následovně:

17. Dne 24. října 2007 zahájila Unie, zastoupená Evropskou agenturou pro obnovu (EAO), zadávací řízení s referenčním číslem EuropeAid/125037/D/SER/YU za účelem uzavření smlouvy na poskytování služeb technické pomoci Vrchní justiční radě v Srbsku. Tato zakázka byla součástí programu pomoci Společenství pro obnovu, rozvoj a stabilizaci (CARDS), jehož předmětem bylo poskytování pomoci zemím jihovýchodní Evropy za účelem jejich účasti na procesu stabilizace a přidružování k Unii.

18. Dne 10. června 2008 byla zakázka CARDS/2008/166-429 (dále jen „zakázka CARDS“) zadána konsorciu koordinovanému žalobkyní, HB. Související smlouva č. 06SER01/05/004 (dále jen „smlouva CARDS“) byla podepsána dne 30. července 2008 na maximální částku 1 999 125 eur.

19. Smlouva CARDS zejména stanovila, že právem rozhodným pro smlouvu je unijní právo, v případě potřeby doplněné o belgické právo (článek 9.1 zvláštních podmínek), že jakýkoli spor z této smlouvy spadá do výhradní pravomoci soudů v Bruselu (Belgie) (článek 11 zvláštních podmínek), že pokud se smluvní partner Unie dopustil v průběhu zadávacího řízení chyb, nesrovnalostí či podvodných jednání, Unie je oprávněna odmítnout uhradit částky, které mají být vyplaceny, nebo je oprávněna získat zpět již vyplacené částky v rozsahu odpovídajícím závažnosti

<sup>7</sup> – Jedná se zaprvé o kasační opravný prostředek ve věci C-770/23 P, Komise v. HB, směřující proti rozsudku ze dne 4. října 2023, HB v. Komise (T-444/22, EU:T:2023:604), jehož předmětem je rozhodnutí, kterým Komise provedla započtení pohledávky, kterou má žalobkyně vůči ní z titulu náhrad nákladů řízení uložených Komisi rozsudky T-795/19 a T-796/19, proti pohledávce, o níž Komise prohlašuje, že vůči žalobkyni má na základě smlouvy CARDS. Zadruhé se jedná o kasační opravný prostředek ve věci C-721/22 P, Komise v. PB, směřující proti rozsudku ze dne 14. září 2022, PB v. Komise (T-775/20, EU:T:2022:542), a kasační opravný prostředek ve věci C-768/23 P, směřující proti rozsudku ze dne 4. října 2023, PB v. Komise (T-407/21, EU:T:2023:603), které se týkají rozhodnutí, kterým Komise prohlásila, že člen statutárního orgánu HB společně a nerozdílně odpovídá za zaplacení částek požadovaných na základě smluv TACIS a CARDS, a rozhodnutí, které je exekučním titulem pro účely vymáhání těchto částek na tomto členovi statutárního orgánu.

chyb, nesrovnalostí nebo podvodu (články 35.1 a 35.2 všeobecných podmínek) a že Unie může vypovědět smlouvu v celé řadě případů, zejména v případě, že se smluvní partner dopustil závažných profesních pochybení [článek 36.3 písm. g) všeobecných podmínek].

20. Poté, co EAO v prosinci 2008 ukončila svou činnost, byla smlouva CARDS převedena na delegaci Unie v Srbsku (dále jen „delegace v Srbsku“).

21. Dne 31. března 2010 bylo plnění smlouvy CARDS pozastaveno v návaznosti na vyšetřovací misi a analytickou zprávu Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), v rámci kterých byla konstatována existence závažných nesrovnalostí a možného korupčního jednání, k nimž došlo v průběhu zadávacího řízení.

22. V návaznosti na konečnou vyšetřovací zprávu a dodatečnou analytickou zprávu OLAF delegace v Srbsku informovala žalobkyni o svém úmyslu vypovědět smlouvu CARDS. Dopisem ze dne 8. května 2015 jí zejména sdělila, že smlouvu je třeba považovat za neplatnou od samého počátku v důsledku nesrovnalostí souvisejících s příslušným zadávacím řízením a že Komise přistoupí ke zpětnému získání všech vyplacených částek. Dopisem ze dne 9. října 2015 delegace v Srbsku potvrdila své rozhodnutí vypovědět uvedenou smlouvu.

23. Dne 15. října 2019 přijala Komise rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS. Toto rozhodnutí se zakládalo zejména na článku 103 finančního nařízení z roku 2002, na člancích 131 a 98 finančního nařízení z roku 2018, jakož i na článku 4 nařízení OFZ, a jeho normativní část zněla následovně:

#### „Článek 1

V zadávacím řízení s omezenou výzvou k podání nabídek s referenčním číslem EuropeAid/125037/D/SER/YU došlo k nesrovnalosti ve smyslu článku 103 [finančního nařízení z roku 2002] a článku 131 [finančního nařízení z roku 2018].

Uvedená nesrovnalost je přičitatelná konsorciu vedenému [žalobkyní], která podepsala smlouvu o zakázce [CARDS] na základě výsledku zadávacího řízení.

#### Článek 2

Cena zakázky [CARDS] se snižuje z 1 199 125,00 eur na 0 (nula) eur.

#### Článek 3

Všechny platby ve výši 1 197 055,86 eur, které byly uskutečněny z titulu uvedené zakázky [CARDS], jsou považovány za nedůvodně vyplacené a musí být vráceny.

#### Článek 4

Generální ředitel Generálního ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření vydá inkasní příkaz určený [žalobkyni] na částku uvedenou v článku 3.

Toto rozhodnutí a výzva k úhradě, která je k němu připojena, jsou adresovány [žalobkyni]. Rozhodnutí se použije ode dne jeho doručení [žalobkyni].



## Článek 5

V souladu s článkem 263 [SFEU] lze proti tomuto rozhodnutí podat ve lhůtě dvou měsíců žalobu na neplatnost k Soudnímu dvoru Evropské unie.“

### **b) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek TACIS**

24. Skutečnosti předcházející sporu ve věci C-161/22 P jsou uvedeny zejména v bodech 1 až 24 rozsudku T-796/19, jakož i v bodech odůvodnění rozhodnutí Komise C(2019)7318 final ze dne 15. října 2019 o snížení částek dlužných z titulu zakázky TACIS/2006/101-510 a o vrácení nedůvodně vyplacených částek (dále jen „rozhodnutí o vrácení vyplacených částek TACIS“), a lze je shrnout následovně:

25. Dne 25. ledna 2006 zahájila Unie, zastoupená svou delegací na Ukrajině (dále jen „delegace na Ukrajině“), zadávací řízení s referenčním číslem EuropeAid/122038/C/SV/UA za účelem uzavření smlouvy na poskytování služeb technické pomoci ukrajinským orgánům za účelem sblížení ukrajinských právních předpisů s unijními právními předpisy. Tato zakázka byla součástí programu Technická podpora Společenství nezávislých států (TACIS), jehož předmětem byla podpora přechodu k tržní ekonomice a posílení demokracie a právního státu v partnerských státech východní Evropy a Střední Asie.

26. Dne 17. června 2006 byla zakázka TACIS/2006/101-510 (dále jen „zakázka TACIS“) zadána konsorciu koordinovanému žalobkyní, HB. Související smlouva č. 2006/101-510 (dále jen „smlouva TACIS“) byla podepsána dne 17. července 2006 na maximální částku 4 410 000 eur.

27. Smlouva TACIS zejména stanovila, že veškeré otázky neřešené smlouvou se řídí belgickým právem (článek 9.1 zvláštních podmínek), že jakýkoli spor z této smlouvy spadá do výhradní pravomoci soudů v Bruselu (článek 11 zvláštních podmínek), že pokud se smluvní partner Unie dopustil v průběhu zadávacího řízení chyb, nesrovnalostí či podvodných jednání, Unie je oprávněna odmítnout uhradit částky, které mají být vyplaceny, nebo je oprávněna získat zpět již vyplacené částky v rozsahu odpovídajícím závažnosti chyb, nesrovnalostí nebo podvodu (články 35.3 a 35.4 všeobecných podmínek) a že Unie může vypovědět smlouvu v celé řadě případů, zejména v případě, že se smluvní partner dopustil závažných profesních pochybení [článek 36.3 písm. g) všeobecných podmínek].

28. Dne 16. července 2009 bylo plnění smlouvy TACIS a platby s ní související pozastaveny v návaznosti na vyšetřovací misi a analytickou zprávu OLAF, v rámci kterých byla konstatována existence závažných nesrovnalostí a možného korupčního jednání, k nimž došlo v průběhu zadávacího řízení. Zjištění OLAF byla zejména také předána belgickým justičním orgánům.

29. Ve své závěrečné vyšetřovací zprávě ze dne 19. dubna 2010 OLAF potvrdil existenci závažných nesrovnalostí a možného korupčního jednání. OLAF doporučil delegaci na Ukrajině, aby smlouvu TACIS vypověděla a přistoupila ke zpětnému získání nedůvodně vyplacených částek.

30. Dne 20. dubna 2012 delegace na Ukrajině informovala žalobkyni o svém úmyslu ukončit pozastavení smlouvy TACIS, a to zaprvé z důvodu, že soudní vyšetřování vedené belgickými orgány stále probíhá, a zadruhé proto, že lze smlouvu považovat za splněnou.

31. Dne 19. března 2013 delegace na Ukrajině informovala žalobkyni o tom, že smlouvu TACIS lze poté, co byla schválena závěrečná zpráva, uhrazena konečná faktura a splacena bankovní záruka, považovat za splněnou.

32. Dne 24. května 2018 delegace na Ukrajině oznámila žalobkyni, že má v úmyslu získat zpět všechny částky vyplacené z titulu zakázky TACIS, a to částku 4 241 507 eur.

33. Dne 15. října 2019 přijala Komise rozhodnutí o vrácení vyplacených částek TACIS. Toto rozhodnutí se zakládalo zejména na článku 103 finančního nařízení z roku 2002, na člancích 131 a 98 finančního nařízení z roku 2018, jakož i na článku 4 nařízení OFZ, a jeho normativní část zněla následovně:

#### „Článek 1

V zadávacím řízení s omezenou výzvou k podání nabídek s referenčním číslem EuropeAid/122038/C/SV/UA došlo k nesrovnalosti ve smyslu článku 103 [finančního nařízení z roku 2002] a článku 131 [finančního nařízení z roku 2018].

Uvedená nesrovnalost je přičitatelná konsorciu vedenému [žalobkyni], která podepsala smlouvu o zakázce [TACIS] na základě výsledku zadávacího řízení.

#### Článek 2

Cena zakázky [TACIS] se snižuje z 4 410 000,00 eur na 0 (nula) eur.

#### Článek 3

Všechny platby uskutečněné z titulu uvedené zakázky [CARDS] ve výši 4 241 507,00 eur jsou považovány za nedůvodně vyplacené a musí být vráceny.

#### Článek 4

Generální ředitel Generálního ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření vydá inkasní příkaz určený [žalobkyni] na částku uvedenou v článku 3.

Toto rozhodnutí a výzva k úhradě, která je k němu připojena, jsou adresovány [žalobkyni]. Rozhodnutí se použije ode dne jeho doručení [žalobkyni].

#### Článek 5

V souladu s článkem 263 [SFEU] lze proti tomuto rozhodnutí podat ve lhůtě dvou měsíců žalobu na neplatnost k Soudnímu dvoru Evropské unie.“

## **2. Rozsudky T-795/19 a T-796/19**

34. Řízení před Tribunálem a následný vývoj jsou popsány v bodech 30 až 51 rozsudku T-795/19 a v bodech 25 až 46 rozsudku T-796/19 a lze je shrnout následovně.

35. Podáními ze dne 19. listopadu 2019 žalobkyně podala žaloby proti rozhodnutím o vrácení vyplacených částek CARDS (věc T-795/19) a TACIS (věc T-796/19). Těmito žalobami navrhovala, aby Tribunál zrušil uvedená rozhodnutí a uložil Komisi zaplacení náhrady škody.

Komise naproti tomu navrhovala zejména, aby Tribunál žaloby na neplatnost zamítl jako neopodstatněné a návrhy na náhradu škody odmítl jako nepřípustné nebo je zamítl jako neopodstatněné.

36. Dne 7. února 2020 žalobkyně podala žalobu na Unii k tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Frankofonní soud prvního stupně v Bruselu, Belgie), u kterého se v podstatě domáhala toho, aby rozhodl, co se týče zakázky TACIS, že Unie nebyla oprávněna nařídit snížení ceny uvedené zakázky na nulu, a aby rozhodl, co se týče zakázky CARDS, že Komise nebyla oprávněna vypovědět smlouvu týkající se této zakázky. Podpůrně navrhovala, aby byla Unii uložena náhrada škody z porušení smluv odpovídající celkové výši zakázek TACIS a CARDS.

37. Dne 19. února 2021 tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Frankofonní soud prvního stupně v Bruselu) vynesl rozsudek, kterým se prohlásil za příslušný k projednání žaloby podané žalobkyní proti Unii, a to ve věci zakázky TACIS i zakázky CARDS, současně se však rozhodl přerušit řízení ve věci samé do doby, než bude ukončeno řízení ve věcech T-795/19 a T-796/19.

38. Rozsudky T-795/19 a T-796/19 Tribunál odmítl obě k němu podané žaloby jako nepřípustné v rozsahu, v němž směřovaly ke zrušení rozhodnutí o vrácení částek CARDS a TACIS, a jako neopodstatněné v rozsahu, v němž směřovaly k založení mimosmluvní odpovědnosti Unie. Dále Tribunál uložil Komisi náhradu nákladů řízení podle čl. 135 odst. 2 svého jednacího řádu. Podle tohoto ustanovení Tribunál může uložit účastníku řízení, a to i když měl úspěch ve věci, částečnou nebo i úplnou náhradu nákladů řízení, odůvodňuje-li to jeho chování, a to i před zahájením řízení, zejména pokud způsobil druhému účastníku řízení náklady, které Tribunál posoudí jako náklady způsobené bezdůvodně nebo zlovolně. Tribunál měl za to, že v projednávaných věcech Komise přispěla ke vzniku sporu formulací článků 5 v rozhodnutích CARDS a TACIS.

## **B. Věc C-597/22 P**

### ***1. Rozhodnutí představující exekuční titul CARDS a TACIS***

39. Dne 5. května 2021 přijala Komise rozhodnutí C(2021)3340 final o vymáhání pohledávky ve výši 1 197 055,86 eur k tíži žalobkyně z titulu zakázky CARDS (dále jen „rozhodnutí představující exekuční titul CARDS“) a rozhodnutí Komise C(2021)3339 final o vymáhání pohledávky ve výši 4 241 507 eur k tíži žalobkyně z titulu zakázky TACIS (dále jen „rozhodnutí představující exekuční titul TACIS“). Podle znění jejich článku 5, tato dvě rozhodnutí tvoří exekuční titul na základě článku 299 SFEU.

### ***2. Rozsudek T-408/21***

40. Dne 9. července 2021 žalobkyně podala žalobu směřující zejména ke zrušení rozhodnutí představujících exekuční tituly CARDS a TACIS, zapsanou do rejstříku pod číslem T-408/21.

41. Rozsudkem T-408/21 Tribunál zrušil uvedená rozhodnutí v podstatě z důvodu, že Komise neměla pravomoc přijmout rozhodnutí představující na základě článku 299 SFEU exekuční tituly s ohledem na absenci rozhodčí doložky ve smlouvách CARDS a TACIS.

#### **IV. Řízení o kasačních opravných prostředcích a návrhová žádání účastníků řízení**

##### **A. Spojené věci C-160/22 P a C-161/22 P**

42. Podáními ze dne 7. března 2022 podala Komise proti rozsudkům T-795/19 a T-796/19 kasační opravné prostředky, které byly zapsány do rejstříku pod čísly C-160/22 P a C-161/22 P.

43. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 11. května 2022 byly věci C-160/22 P a C-161/22 P spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

44. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil rozsudky T-795/19 a T-796/19 v rozsahu, v němž jimi byly jako nepřípustné odmítnuty žaloby žalobkyně proti rozhodnutím o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS (bod 1 výroků rozsudků), a v rozsahu, v němž jimi byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení včetně nákladů vynaložených v řízeních o předběžném opatření (bod 3 výroků rozsudků);
- vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí ve věci samé, co se týče žalob na neplatnost, jakož i k rozhodnutí o náhradě nákladů řízení, a
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

45. Žalobkyně navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravné prostředky podané Komisí, a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

##### **B. Věc C-597/22 P**

46. Podáním ze dne 16. září 2022 podala Komise proti rozsudku T-408/21 kasační opravný prostředek, který byl zapsán do rejstříku pod číslem C-597/22 P.

47. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil rozsudek T-408/21 rozsahu, v němž zrušuje rozhodnutí představující exekuční tituly CARDS a TACIS;
- vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí ve věci samé, co se týče žaloby na neplatnost, a
- uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

48. Žalobkyně navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek podaný Komisí, a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

49. Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Soudního dvora byly vyslechnuty na jednání společném pro všechny tři kasační opravné prostředky, jež se konalo dne 27. září 2023.

## V. Posouzení

50. Jak jsem zmínil v úvodu, řešení, které bude třeba přijmout ve věci C-597/22 P (B), závisí na řešení, které bude přijato ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P. Na prvním místě je tedy třeba posoudit tyto věci (A).

### A. Věci C-160/22 P a C-161/22 P

51. Než přistoupím k analýze merita těchto věcí, které se týká otázky, zda rozhodnutí o vrácení částek CARDS a TACIS skutečně spadají do smluvního rámce, a tedy do pravomoci soudu smlouvy (2), je třeba posoudit žalobkyní zpochybňovanou přípustnost kasačních opravných prostředků Komise (1).

#### 1. K přípustnosti kasačních opravných prostředků

52. Podle čl. 56 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie kasační opravný prostředek může podat kterýkoli účastník řízení, jehož návrhovému žádání nebylo zcela nebo zčásti vyhověno.

53. Podle žalobkyně přitom v projednávaných věcech bylo vyhověno návrhovým žádáním Komise v části týkající se návrhů podaných žalobkyní k Tribunálu, které zněly na zrušení rozhodnutí o vrácení částek CARDS a TACIS, jelikož Tribunál tyto návrhy odmítl. Skutečnost, že tyto návrhy byly odmítnuty jako nepřípustné, a nikoliv zamítnuty jako neopodstatněné, jak navrhovala Komise, nemůže podle žalobkyně znamenat, že návrhovým žádáním Komise nebylo vyhověno.

54. Žalobkyně dále tvrdí, že Komise nemá právní zájem na podání kasačního opravného prostředku, a to vzhledem k tomu, že svůj kasační opravný prostředek zakládá na nutnosti ochrany finančních zájmů Unie. Tato argumentace je podle žalobkyně v rozporu s rozdělením soudních pravomocí, jak ho zakotvuje Smlouva FEU, a kromě toho opomíjí skutečnost, že vnitrostátní soud jakožto soud smlouvy uzavřené Unií by byl s to ochránit finanční zájmy Unie stejně jako unijní soud.

55. Tuto námitku nepřípustnosti je namíste odmítnout, aniž je třeba vyřešit otázku, zda Komise jakožto privilegovaná navrhovatelka musí prokázat právní zájem na podání kasačního opravného prostředku v takových sporech, jako jsou spory v projednávaných věcech. Není ani nezbytné zabývat se argumenty, kterými žalobkyně zpochybňuje právní zájem Komise na podání kasačního opravného prostředku, jelikož ty spadají podle mého názoru pod přezkum opodstatněnosti kasačních opravných prostředků, tedy otázky příslušnosti unijního soudu k přezkumu žalob v prvním stupni, a nikoliv pod přezkum přípustnosti kasačních opravných prostředků.

56. V každém případě totiž postačí konstatovat, že na rozdíl od názoru žalobkyně nebylo návrhovým žádáním Komise v části týkající se návrhů na zrušení rozhodnutí o vrácení částek CARDS a TACIS v prvním stupni vyhověno, z čehož plyne její právní zájem na podání kasačních opravných prostředků za účelem zrušení rozsudků T-795/19 a T-796/19.

57. V tomto ohledu je důležité připomenout, že Tribunál odmítl uvedené návrhy na zrušení rozhodnutí, jelikož měl za to, že spory mají smluvní povahu, a k jejich rozhodnutí je tedy příslušný belgický soud, soud smlouvy dle ustanovení smluv CARDS a TACIS<sup>8</sup>. Žalobkyně ostatně podala i k tomuto belgickému soudu návrhy totožné, z hlediska jejich účinků, s návrhy podanými k Tribunálu, přičemž belgický soud se prohlásil za příslušný k projednání těchto návrhů a současně přerušil řízení do doby, než bude ukončeno řízení v projednávaných věcech<sup>9</sup>.

58. Jak správně uvádí Komise, skutečnost, že Tribunál odmítl návrhy na zrušení rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS, které podala žalobkyně, jako nepřijatelné, a nikoliv jako neopodstatněné, tudíž nepříznivě zasahuje do jejího právního postavení, takže kasační opravný prostředek jí může ve výsledku přinést určitý prospěch<sup>10</sup>. Pokud by totiž Tribunál přezkoumal meritum těchto návrhů a zamítl by je jako neopodstatněné, spory by byly ukončeny a opodstatněnost nároků Komise by byla uznána (s výhradou potvrzení v rámci případného řízení o kasačním opravném prostředku).

59. Z toho vyplývá, že jelikož tedy nebylo vyhověno návrhovému žádáním Komise v části týkající se návrhů na zrušení rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS, kasační opravné prostředky ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P přípustné jsou.

## **2. K soudní pravomoci rozhodovat o žalobách podaných proti rozhodnutím o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS**

60. Podle Komise se Tribunál dopustil nesprávných právních posouzení, když rozhodl, že rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS spadají pro účely soudní pravomoci o nich rozhodovat do rámce smluvních vztahů, a podléhají tedy pravomoci soudu smlouvy, a nikoliv soudu rozhodujícího o neplatnosti. Komise má naopak za to, že tato rozhodnutí jsou napadnutelnými akty ve smyslu článku 263 SFEU.

61. Na podporu této argumentace předkládá Komise tři důvody, které jsou dle jejích vlastních slov úzce spjaty, a lze je tudíž přezkoumat společně. V rámci těchto důvodů Komise v podstatě tvrdí, že Tribunál nesprávně kvalifikoval jako smluvní její výsady veřejné moci, které jsou jí svěřeny nařízeními za účelem ochrany finančních zájmů Unie a které spočívají v jednostranném konstatování nesrovnalostí, snížení ceny zakázky a zpětném získání nedůvodně vyplacených částek.

### **a) Sporné úvahy Tribunálu**

62. Co se týče sporných úvah Tribunálu, ten nejprve připomenul ustálenou judikaturu Soudního dvora počínaje rozsudkem *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirurgiko Kentro v. Komise* (dále jen „rozsudek Lito“)<sup>11</sup>, podle které unijní soud nemůže rozšířit svou pravomoc nad rámec vymezený v článku 274 SFEU, který přiznává vnitrostátním soudům obecnou pravomoc k rozhodování sporů, v nichž je Unie smluvní stranou. Pokud tedy mezi žalobcem a jedním z unijních orgánů existuje smlouva, k unijnímu soudu lze podat žalobu na základě

<sup>8</sup> – Viz body 19 a 27 tohoto stanoviska.

<sup>9</sup> – Viz body 36 a 37 tohoto stanoviska.

<sup>10</sup> – K této podmínce viz rozsudek ze dne 19. října 1995, *Rendo a další v. Komise* (C-19/93 P, EU:C:1995:339, bod 13).

<sup>11</sup> – Rozsudek ze dne 9. září 2015 (C-506/13 P, EU:C:2015:562, body 19 a 20); viz také rozsudek ADR (body 64 a 65).

článku 263 SFEU pouze v případě, že cílem napadeného aktu je vyvolat právní účinky jdoucí nad rámec smluvního vztahu mezi stranami a implikující, že orgán, který je stranou smlouvy, jednal při výkonu výsad veřejné moci, jež má jakožto správní orgán<sup>12</sup>.

63. S ohledem na tuto dvojí podmínku Tribunál odmítl argument Komise, podle kterého mají rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS náležet do „správní sféry“ (a nikoliv „smluvní sféry“) pouze z toho důvodu, že byla přijata na základě ustanovení sekundárního práva přiznávajících Komisi výsady veřejné moci<sup>13</sup>.

64. Podle Tribunálu, za předpokladu, že finanční nařízení z roku 2002 a z roku 2018<sup>14</sup>, jakož i nařízení OFZ opravňují Komisi za určitých podmínek k tomu, aby uplatnila opatření založená na výsadách veřejné moci, z podmínek formulovaných v rozsudku Lito vyplývá, že to nepostačuje k okamžitému vyloučení uvedených opatření ze smluvního rámce, neboť použití těchto nařízení se zakládá na porušení povinností přičítaných straně, která uzavřela smluvní vztah s Unii<sup>15</sup>.

65. Tribunál měl přitom za to, že i když zadávací řízení ještě do smluvního rámce nespádají, po podpisu smlouvy je veřejný zadavatel ve smluvním vztahu k vybranému uchazeči. Výkon pravomocí přiznaných veřejnému zadavateli ustanoveními sekundárního práva za účelem postihu nesrovnalostí, k nimž došlo během zadávacího řízení, tak podle Tribunálu spadá, od podpisu smlouvy, do rámce smluvních vztahů. V projednávané věci byly tedy podle Tribunálu určujícími faktory skutečnost, že k výkonu těchto pravomocí došlo až v době, kdy již byly strany vzájemně zavázány na základě smluv CARDS a TACIS, to, že tyto strany již své závazky z podstatné části či dokonce v plném rozsahu splnily, a to, že sporná opatření měla za následek zrušení závazků vyplývajících ze smluv Komisi, konkrétně plateb uskutečněných ve prospěch žalobkyně<sup>16</sup>.

66. Z toho důvodu, podle názoru Tribunálu, nebyla splněna druhá podmínka stanovená judikaturou pro kvalifikaci aktu přijatého v smluvním rámci jako napadnutelného aktu ve smyslu článku 263 SFEU, jelikož rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS mohla vyvolat pouze účinky týkající se smluvního rámce<sup>17</sup>.

## ***b) Posouzení argumentace Komise***

67. Komise tvrdí, a to zejména v rámci prvního důvodu svých kasačních opravných prostředků, že Tribunál vytváří novou judikaturu spočívající v „zesmluvnění“ jejích výsad veřejné moci. Tím dle Komise narušuje právní systém Unie, činí ustanovení rozhodnutí přijatých Komisí neúčinnými, odejímá Komisi její výsady veřejné moci a připravuje ji o významný nástroj ochrany finančních zájmů Unie.

68. Tato argumentace nicméně nemůže obstát.

<sup>12</sup> – Rozsudky T-795/19 (body 55 a 56) a T-796/19 (body 50 a 51).

<sup>13</sup> – Rozsudky T-795/19 (bod 75) a T-796/19 (bod 70).

<sup>14</sup> – Podle úvah Komise uvedených v bodech 19 až 21 odůvodnění rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a v bodech 13 až 15 odůvodnění rozhodnutí o vrácení vyplacených částek TACIS je článek 103 finančního nařízení z roku 2002, použitelného v okamžiku, kdy k vytykanému jednání došlo, relevantní, co se týče pravomoci Komise získat zpět vyplacené částky z důvodu způsobených nesrovnalostí. Nicméně vzhledem k tomu, že finanční nařízení z roku 2018, použitelné v okamžiku přijetí rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS, obsahuje v podstatě shodná pravidla, není třeba zabývat se otázkou, zda je tento výklad správný.

<sup>15</sup> – Rozsudky T-795/19 (bod 76) a T-796/19 (bod 71).

<sup>16</sup> – Rozsudky T-795/19 (body 71, 72 a 80) a T-796/19 (body 66, 67 a 75).

<sup>17</sup> – Rozsudky T-795/19 (bod 89) a T-796/19 (bod 86).

69. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, vycházejí sporné úvahy Tribunálu ze správného uplatnění zásad vytyčených zejména rozsudky Lito a ADR (1). Tribunálem zvolené řešení se nedotýká ani pravomoci Komise k uplatnění jejích výsad veřejné moci, nýbrž se týká výlučně soudní pravomoci rozhodovat o opatřeních přijatých na tomto základě (2).

*1) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS ve světle podmínek týkajících se přípustnosti žalob na neplatnost směřujících proti aktům přijatým ve smluvním kontextu*

70. Jak uvedl Tribunál, podle rozsudku Lito, pokud mezi žalobcem a unijním orgánem existuje smlouva, musí akt splňovat dvojí podmínku, aby byl napadnutelný žalobou na neplatnost na základě článku 263 SFEU: tento akt musí být nejen výsledkem toho, že orgán, který je stranou smlouvy, jednal při výkonu výsad veřejné moci, kterou má jakožto správní orgán, nýbrž musí mít také za cíl vyvolat závazné právní účinky jdoucí nad rámec smluvního vztahu mezi stranami.

71. Z toho vyplývá, že, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise v rámci prvního důvodu svých kasačních opravných prostředků, Tribunál měl právem za to, že mimosmluvní původ pravomoci uplatněných Komisí při vydání rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS, máme-li ho považovat za prokázaný, sám o sobě nepostačuje k tomu, aby byla tato rozhodnutí kvalifikována jako akty napadnutelné na základě článku 263 SFEU, nemají-li tato rozhodnutí účinky jdoucí nad rámec smluvních vztahů mezi stranami.

72. Tento závěr není zpochybněn skutečností, uváděnou Komisí zejména v rámci prvního důvodu jejích kasačních opravných prostředků jakož i na jednání, že tyto pravomoci jí byly svěřeny jako správnímu orgánu za účelem postihu nesrovnalostí ve smyslu článku 4 nařízení OFZ a článku 103 finančního nařízení z roku 2002 a za účelem ochrany unijního rozpočtu. Stejně tak skutečnost, že Komise má, co se týče zpětného získání již vyplacených částek v rozsahu odpovídajícím závažnosti nesrovnalostí, k nimž došlo, posuzovací pravomoc, nepostačuje k závěru, že opatření přijatá na tomto základě nelze pro účely soudního řešení sporu považovat za opatření spadající do smluvního rámce.

73. Takové pravomoci se zajisté podobají opatřením „správní“ povahy, která se odlišují od uplatňování klasických smluvních práv a povinností, jakým je například požadavek na náhradu škody v případě nesprávného plnění smlouvy<sup>18</sup>. V případě smluv orgánů Unie to nicméně neznamená, že akty, jimiž jsou tyto pravomoci ze strany orgánu Unie jako smluvní strany uplatněny, musí být považovány za napadnutelné akty ve smyslu článku 263 SFEU, pokud spadají do smluvního rámce a nevyvolávají závazné právní účinky jdoucí nad tento rámec<sup>19</sup>. Se systémem procesních prostředků zavedeným primárním právem by nebylo slučitelné, pokud by uplatňování těchto pravomocí automaticky zakládalo pravomoc unijního soudu na základě tohoto ustanovení.

74. Jak plyne z úvah rozsudku Lito uvedených v bodě 62 tohoto stanoviska, dvojí podmínka, kterou je třeba splnit pro to, aby akt přijatý Unií vůči smluvnímu partnerovi byl napadnutelný žalobou na neplatnost, vyplývá ze systému procesních prostředků zavedeného Smlouvou o FEU. Podle článků 272 a 274 SFEU nejsou spory, v nichž je Unie stranou, vyňaty z pravomoci vnitrostátních soudů a unijní soud má pravomoc rozhodovat o sporech ze smlouvy uzavřené Unií, pouze pokud tato smlouva obsahuje rozhodčí doložku ve prospěch unijních soudů.

<sup>18</sup> – K existenci takových pravomocí v režimu smluv Unie viz také mé stanovisko ve věci ADR Center v. Komise (C-584/17 P, EU:C:2019:941, body 84, 127 a 154).

<sup>19</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. dubna 2013, GRP Security v. Účetní dvůr (T-87/11, EU:T:2013:161, body 16 a 30), a ze dne 24. února 2021, Universität Koblenz-Landau v. EACEA (T-108/18, EU:T:2021:104, body 50 až 59), potvrzený rozsudkem ze dne 22. prosince 2022, Universität Koblenz-Landau v. EACEA (C-288/21 P, EU:C:2022:1027).



75. Z toho důvodu, jak uvedl Soudní dvůr v bodě 19 rozsudku Lito a v bodě 64 rozsudku ADR, pokud by unijní soud konstatoval svou pravomoc rozhodovat na základě článku 263 SFEU o zákonnosti aktů vydaných v rámci smluvních vztahů, hrozilo by, že článek 272 SFEU bude zbaven smyslu. Nadto by v případech, kdy by smlouva neobsahovala rozhodčí doložku ve prospěch unijních soudů, hrozilo rozšíření jeho pravomoci nad rámec vymezený v článku 274 SFEU.

76. Právě z důvodu tohoto rozdělení soudních pravomocí je definice aktů napadnutelných na základě článku 263 SFEU v smluvním kontextu restriktivnější než v jiných případech. Jestliže se akt týká smluvního partnera Unie, pro napadnutelnost aktu na základě článku 263 SFEU nepostačuje, aby vyvolával závazné právní účinky vůči svému adresátovi; je navíc třeba, aby se jednalo o závazné právní účinky jdoucí nad rámec smluvního vztahu mezi stranami<sup>20</sup>. Toto omezení přístupu smluvních partnerů Unie k soudu rozhodujícímu o neplatnosti není porušením jejich práva na právní ochranu, pokud mohou podat účinný opravný prostředek k soudu smlouvy<sup>21</sup>.

77. Mimosmluvní účinky rozhodnutí přijatého v smluvním kontextu existují například při dočasném vyloučení smluvního partnera, který porušil smlouvu, z dalších zakázek a grantů Unie, nebo při zařazení takového smluvního partnera na černou listinu v některé centrální databázi unijních orgánů<sup>22</sup>.

78. V projednávané věci přitom Komise neprokázala, jaké by měly být účinky rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS jdoucí nad rámec smluvního vztahu mezi stranami.

79. Jak Tribunál v podstatě správně konstatoval, tato rozhodnutí, byť postihují nesrovnalost, k níž došlo před uzavřením sporných smluv, zavazují žalobkyni k tomu, aby vrátila platby uskutečněné Uní v její prospěch na základě těchto smluv. Tato rozhodnutí se tedy týkají práv a povinností stran v rámci uvedených smluv. Tyto platby byly původně splatné žalobkyni pouze na základě smluvních ujednání a Unie by je neprovedla, pokud by tato smluvní ujednání ještě nebyla podepsána. Povinnost uložená žalobkyni vrátit dotčené částky se tedy dotýká jejího postavení jako smluvního partnera Unie, neukládá jí však povinnosti jdoucí nad rámec tohoto smluvního vztahu nebo mající účinky mimo něj.

80. Třebaže se opatření přijatá Komisí nevztahují k plnění smlouvy žalobkyní, postihují ji právě v jejím postavení smluvní strany Unie. Komise ostatně sama zdůraznila, a to zejména na jednání v projednávaných věcech, že skutečnost, že k nesrovnalostem, které jsou předmětem postihu v projednávaných věcech, došlo před uzavřením smluv, není rozhodující. Podle Komise pro posouzení sporných rozhodnutí o vrácení vyplacených částek jako aktů napadnutelných ve smyslu článku 263 SFEU je rozhodující to, že postihované jednání představuje „nesrovnalost“ ve smyslu nařízení OFZ a finančního nařízení z roku 2002.

81. Jak přitom správně podotkla žalobkyně, takový postoj je zcela neslučitelný s rozdělením soudních pravomocí zakotveným Smlouvou. S přihlédnutím k široké definici pojmu „nesrovnalost“ v článku 1 nařízení OFZ by totiž bylo nemožné rozlišit mezi nesrovnalostmi,

<sup>20</sup> – K této otázce viz mé stanovisko ve věci ADR Center v. Komise (C-584/17 P, EU:C:2019:941, bod 150 a v něm uvedené odkazy).

<sup>21</sup> – K tomu viz rozsudek ADR (body 81 až 89), jakož i mé stanovisko ve věci ADR Center v. Komise (C-584/17 P, EU:C:2019:941, body 137 až 158).

<sup>22</sup> – Viz mé stanovisko ve věci ADR Center v. Komise (C-584/17 P, EU:C:2019:941, bod 98 a citovaná judikatura).

jejichž postih by zakládal pravomoc soudu rozhodujícího o neplatnosti, a nesplněním povinností, jehož postih by byl v pravomoci soudu smlouvy. Z takové situace by kromě toho vyplývala právní nejistota pro smluvní partnery Unie i pro vnitrostátní soudy.

82. Konečně je třeba poukázat na to, že rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS přijatá v projednávaných věcech se odlišují od rozhodnutí představujících exekuční titul ve smyslu článku 299 SFEU, dotčených ve věci ADR, která byla kvalifikována jako akty napadnutelné na základě článku 263 SFEU. Jak totiž konstatoval Soudní dvůr, účinky a závaznost takových rozhodnutí, která jsou exekučním titulem (umožňujícím přistoupit přímo k nucenému výkonu rozhodnutí), nemohou vyplývat ze smluvních ujednání, ale vycházejí z článku 299 SFEU ve spojení s ustanovením finančního nařízení, které jsou právním základem pro přijetí takového rozhodnutí v daném konkrétním případě<sup>23</sup>.

83. V projednávaných věcech sporná rozhodnutí o vrácení vyplacených částek sice zakládají povinnost zaplatit, nicméně na rozdíl od rozhodnutí představujících exekuční titul ve smyslu článku 299 SFEU neumožňují přímo nucený výkon této povinnosti. Mimosmluvní právní účinky takových vykonatelných rozhodnutí přitom spočívají v tom, že Komise zakládá vykonatelnost smluvní pohledávky jednostranným aktem, který sama přijala při výkonu veřejné moci<sup>24</sup>.

84. Kromě toho nucený výkon rozhodnutí založený na článku 299 SFEU může být zastaven pouze na základě rozhodnutí Soudního dvora, zatímco do pravomoci vnitrostátních soudních orgánů spadá pouze kontrola řádného provádění výkonu rozhodnutí. Rozhodnutí představující exekuční titul ve smyslu článku 299 SFEU musí tudíž spadat do pravomoci unijního soudu<sup>25</sup>. Naproti tomu v projednávaných věcech Komise neprokázala, z jakého důvodu by sporná rozhodnutí o vrácení vyplacených částek měla, podle jejího názoru, spadat bezvýhradně do pravomoci unijního soudu.

85. Z výše uvedených úvah vyplývá, že druhý a třetí důvod kasačních opravných prostředků jsou neúčinné. V rámci těchto důvodů Komise v podstatě tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když zaměnil opatření přijatá Komisí ve formě rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS se smluvními opatřeními, jakým je například sankce za vadu mající vliv na uzavření smlouvy či „omyl“ ve smyslu belgického práva nebo také zpětné zrušení závazných účinků smlouvy.

86. I pokud by přitom Tribunál chybně vnímal tato opatření prizmatem smluvního práva, nic to nemění na tom, že správně uplatnil podmínky stanovené judikaturou pro posouzení aktů přijatých Komisí vůči smluvním partnerům z hlediska jejich napadnutelnosti či nenapadnutelnosti ve smyslu článku 263 SFEU. Druhý a třetí důvod kasačních opravných prostředků je tedy třeba zamítnout, aniž by bylo třeba přezkoumávat jednotlivé argumenty předložené Komisí v rámci těchto důvodů.

<sup>23</sup> – Rozsudek ADR (body 69 až 71); viz také mé stanovisko ve věci ADR Center v. Komise (C-584/17 P, EU:C:2019:941, body 97 až 104).

<sup>24</sup> – Viz mé stanovisko ve věci ADR Center v. Komise (C-584/17 P, EU:C:2019:941, bod 103).

<sup>25</sup> – Viz mé stanovisko ve věci ADR Center v. Komise (C-584/17 P, EU:C:2019:941, bod 49).

## 2) Rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS a „dvojitá role“ Komise ve smluvní oblasti

87. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, ji řešení zvolené Tribunálem nepřipravuje o možnost uplatnit pravomoci za účelem postihu nesrovnalostí, které jí svěřují nařízení OFZ a finanční nařízení z roku 2002 a z roku 2018. Tribunál se totiž nevyslovil, jak patrně naznačuje Komise, k její pravomoci přijmout rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS, nýbrž pouze k soudní pravomoci rozhodnout o žalobách podaných proti těmto rozhodnutím.

88. Tribunál se tak ani nezabýval otázkou, zda byla Komise oprávněna přijmout rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS pouze na základě článku 4 nařízení OFZ a článku 103 finančního nařízení z roku 2002, anebo zda bylo třeba, aby příslušná ustanovení těchto nařízení byla rovněž převzata do smluvních ujednání, jak tomu bylo v projednávaných věcech<sup>26</sup>. Podle Tribunálu se totiž uvedená nařízení použijí na sporné smlouvy přímo; Tribunál nicméně konstatoval, že v každém případě byla v projednávaných věcech ustanovení těchto nařízení rovněž převzata do ustanovení uvedených smluv<sup>27</sup>. Za těchto podmínek není v projednávaných věcech nutné rozhodnout otázku, zda by Komise mohla vykonat pravomoci, které jí svěřuje nařízení OFZ a finanční nařízení z roku 2002 a z roku 2018, v případě, že by možnost jejich uplatnění nebyla ve smluvních ustanoveních uvedena.

89. Jak Komise sama vysvětlila na jednání, uzavírá-li smlouvy, nachází se v „dvojití roli“: ačkoli je smluvní stranou, nesleduje vlastní zájem jako soukromý smluvní partner, nýbrž vykonává své pravomoci za účelem plnění svých úkolů, ke kterým náleží provádění politik a ochrana finančních zájmů Unie. Ani jako smluvní partner se tak nezříká jednotlivých práv a povinností, jichž je jako orgán veřejné moci nositelkou, z čehož plyne, že jí uzavřené smlouvy podléhají režimu odlišnému od režimu smluv uzavřených mezi soukromými smluvními partnery. To platí tím spíše vzhledem k tomu, že jí unijní normotvůrce prostřednictvím ustanovení sekundárního práva svěřil pravomoci jednat vůči jejím smluvním partnerům, jako jsou pravomoci uplatněné v projednávané věci<sup>28</sup>.

90. To nicméně neznamená, že opatření přijatá na základě těchto pravomocí spadají do pravomoci soudu rozhodujícího o neplatnosti, pokud se účinky těchto opatření nacházejí v mezích smluvního vztahu mezi stranami. Opačný závěr by byl v rozporu s rozdělením soudních pravomocí v oblasti smluv uzavíraných Unií dle Smlouvy o FEU, jak bylo objasněno v bodech 70 až 76 výše.

91. Dále pak, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, řešení přijaté Tribunálem nezabavuje akty, které Komise přijímá za účelem postihu nesrovnalostí, jichž se dopustili její smluvní partneři, jejich účinnosti, ani Komisi nenutí k tomu, aby se za účelem uplatnění svých pravomocí obrátila na soud, což by jí bránilo v ochraně finančních zájmů Unie. Tribunál nijak nezpochybnil skutečnost, že jednostranná rozhodnutí o vypovězení smluv a o vrácení vyplacených částek (v tom smyslu, že posledně uvedená rozhodnutí zakládají povinnost zaplatit) vyvolávají účinky počínaje jejich přijetím, a to nezávisle na zásahu soudu smlouvy. Komise se musí podle judikatury ADR obrátit na soud smlouvy pouze za účelem získání exekučního titulu k vymáhání těchto částek, neobsahuje-li smlouva rozhodčí doložku ve prospěch unijního soudu. To přitom vyplývá, jak bylo právě vysvětleno, z rozdělení soudních pravomocí v smluvní oblasti zakotveného primárním právem.

<sup>26</sup> – Viz body 19 a 27 tohoto stanoviska.

<sup>27</sup> – Rozsudky T-795/19 (body 77 et 81) a T-796/19 (body 72 a 77).

<sup>28</sup> – Viz bod 73 tohoto stanoviska.

92. Konečně bylo na jednání v projednávaných věcech zmíněno francouzské správní právo, které zejména v oblasti veřejnoprávních smluv vykazuje některé shodné rysy se správním právem orgánů Unie. Řešení spočívající v připuštění existence pravomocí správního orgánu jako smluvní strany s tím, že opatření přijatá při výkonu těchto pravomocí jsou současně ponechána v pravomoci soudu smlouvy, a nikoliv soudu rozhodujícího o neplatnosti, přitom odpovídá i řešení zvolenému ve francouzském správním právu<sup>29</sup>.

### 3. Závěry ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P

93. Z výše uvedených úvah vyplývá, že argumenty Komise předložené za účelem prokázání toho, že se Tribunál dopustil v rozsudcích T-795/19 a T-796/19 nesprávných posouzení, nemohou obstát. Kasační opravné prostředky ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P je proto třeba zamítnout.

### B. Věc C-597/22 P

94. Jak bylo uvedeno výše<sup>30</sup>, předmětem věci C-597/22 P jsou rozhodnutí, která představují exekuční tituly ve smyslu článku 299 SFEU a která přijala Komise vůči žalobkyni za účelem vymáhání částek požadovaných rozhodnutími o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS.

95. Rozsudkem T-408/21 Tribunál zrušil tato rozhodnutí představující exekuční titul, přičemž uplatnil zásady vyplývající z rozsudku ADR. Jak připomněl Tribunál<sup>31</sup>, v tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že Komise nemůže přijmout rozhodnutí představující exekuční titul v rámci smluvních vztahů, pokud není jejich součástí rozhodčí doložka ve prospěch unijního soudu a z tohoto důvodu spadají do soudní pravomoci soudů členského státu.

96. Z řešení zvoleného Tribunálem v rozsudcích T-795/19 a T-796/19, podle kterého rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS měla smluvní povahu, tedy vyplývalo, že Komise neměla pravomoc přijmout k jejich provedení rozhodnutí představující exekuční titul, neboť smlouvy CARDS a TACIS neobsahují rozhodčí doložku ve prospěch unijního soudu.

97. V rámci svého kasačního opravného prostředku ve věci C-597/22 P Komise tvrdí, že tento závěr dovozený Tribunálem v rozsudku T-408/21 je chybný, jelikož je chybný i jeho závěr ohledně smluvní povahy rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS v rozsudcích T-795/19 a T-796/19.

<sup>29</sup> – V tomto ohledu viz Wachsmann, P., „La recevabilité du recours pour excès de pouvoir à l'encontre des contrats – Pour le centenaire de l'arrêt Martin“, *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 1/2006, s. 24 a násl.: „[C]o se týče oddělitelných aktů, které následovaly po uzavření smlouvy, teorie oddělitelných aktů je v podstatě k dispozici zejména třetím osobám, jelikož smluvní strany se musí obrátit na soud smlouvy, přičemž v případě nerespektování této povinnosti bude vůči nim uplatněna námitka nevyčerpání jiných opravných prostředků. V rozsudku Pléna ze dne 2. února 1987, *Société TV 6*, se jasně uvádí, že co se týče výpovědi smlouvy, je namísto rozlišovat mezi případem třetích osob, které jsou oprávněny podat žalobu pro překročení pravomocí, jelikož jejich právní zájem na podání žaloby je prokázán, a případem společnosti, držitelky koncese, která svůj návrh podává u soudu smlouvy. ‚Objektivní definice oddělitelného aktu‘ [...] tudíž platí pouze před uzavřením smlouvy, a nikoliv vůči opatřením souvisejícím s výkonem rozhodnutí, v případě kterých si zachovává převahu rozdíl mezi smluvními stranami a třetími osobami.“ Z poslední doby viz také Hoepffner, H., *Droit des contrats administratifs*, Dalloz, Paris, 3. vydání, 2022, s. 899, n° 1013 a násl., s. 912, n° 1033 a násl., jakož i Conseil d'État (Státní rada, Francie), komentář k rozsudku ze dne 28. prosince 2009, *Commune de Béziers*, <https://www.conseil-etat.fr/decisions-de-justice/jurisprudence/les-grandes-decisions-depuis-1873/conseil-d-etat-28-decembre-2009-commune-de-beziers>.

<sup>30</sup> – Viz bod 39 a násl. tohoto stanoviska.

<sup>31</sup> – Rozsudek T-408/21 (bod 50).

98. Z toho vyplývá, jak uznává i sama Komise, že pokud Soudní dvůr potvrdí smluvní povahu rozhodnutí o vrácení vyplacených částek CARDS a TACIS, bude to znamenat to, že Komise nemá pravomoc přijmout rozhodnutí představující exekuční titul CARDS a TACIS a její kasační opravný prostředek ve věci C-597/22 P je neopodstatněný.

99. Ve shodě s tím, co jsem navrhla ve věcech C-160/22 P a C-161/22 P, a sice potvrdit řešení zvolené Tribunálem v rozsudcích T-795/19 a T-796/19, proto navrhuji, aby Soudní dvůr rovněž potvrdil řešení, které Tribunál zvolil ve věci T-408/21, a kasační opravný prostředek ve věci C-597/22 P tedy zamítl.

### **C. Dílčí závěr**

100. Z výše uvedených úvah vyplývá, že kasační opravné prostředky ve spojených věcech C-160/22 P a C-161/22 P, jakož i kasační opravný prostředek ve věci C-597/22 P, je třeba zamítnout.

### **VI. Náklady řízení**

101. Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora, je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.

102. Podle čl. 138 odst. 1 tohoto jednacího řádu, který se použije na řízení o kasačním opravném prostředku na základě jeho čl. 184 odst. 1, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

103. Vzhledem k tomu, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je namístě uložit jí náhradu nákladů řízení.

### **VII. Závěry**

104. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr ve spojených věcech C-160/22 P a C-161/22 P a ve věci C-597/22 P rozhodl takto:

- „1) Kasační opravné prostředky se zamítají.
- 2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.“