



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

zo 4. októbra 2024*

„Odvolanie – Verejné zákazky na služby – Nezrovnalosti v postupe zadávania zákaziek – Nariadenie (EÚ) č. 2988/95 – Články 4, 5 a 7 – Vymáhanie neoprávnene vyplatených súm – Oznámenia o dlhu – Rozlišovanie medzi správnymi opatreniami a správnymi sankciami – Možnosť prijať správne opatrenie v prípade neexistencie odvetvovej právnej úpravy – Rozhodnutie o vymáhaní na základe nariadenia č. 2988/95 a nariadenia (ES, Euratom) č. 1605/2002 – Nariadenie č. 1605/2002 – Článok 103 – Možnosť vymáhania od konateľa hospodárskeho subjektu, ktorý je prijímateľom finančných prostriedkov Európskej únie“

Vo veci C-721/22 P,

ktorej predmetom je odvolanie podľa článku 56 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, podané 24. novembra 2022,

Európska komisia, v zastúpení: pôvodne B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz a J. Estrada de Solà, splnomocnení zástupcovia, neskôr J. Baquero Cruz a J. Estrada de Solà, splnomocnení zástupcovia,

odvolateľka,

ďalší účastníci konania:

PB, v zastúpení: L. Levi, avocate,

žalobca v prvostupňovom konaní,

Rada Európskej únie,

vedľajší účastník konania v prvostupňovom konaní,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predsedníčka tretej komory K. Jürimäe, predseda Súdneho dvora K. Lenaerts, vykonávajúci funkciu sudcu tretej komory, sudcovia N. Piçarra, N. Jääskinen a M. Gavalec (spravodajca),

generálna advokátka: J. Kokott,

tajomník: A. Calot Escobar,

* Jazyk konania: francúzština.

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálnej advokátky, že vec bude prejednaná bez jej návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Európska komisia sa svojím odvolaním domáha zrušenia rozsudku Všeobecného súdu Európskej únie zo 14. septembra 2022, PB/Komisia (T-775/20, ďalej len „napadnutý rozsudok“, EU:T:2022:542), ktorým Všeobecný súd zrušil rozhodnutie Komisie C(2020) 7151 final z 22. októbra 2020 o uplatnení správneho opatrenia voči konateľovi spoločnosti [dôverné], odobratím neoprávnene prijatých platieb na základe zmlúv s referenčnými číslami TACIS/2006/101-510 a CARDS/2008/166-429 (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

Právny rámec

Nariadenie (ES) č. 2988/95

- 2 V treťom, štvrtom a piatom odôvodnení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 1995, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340) sa stanovuje:

„keďže... treba brániť vo všetkých oblastiach činom, ktoré poškodzujú finančné záujmy [Európskych] spoločenstiev;

keďže účinnosť boja proti podvodom na finančných záujmoch spoločenstva si vyžaduje prijatie spoločného právneho rámca pre všetky oblasti, ktoré sú upravené politikami spoločenstva;

keďže protiprávne konanie a správne opatrenia a sankcie, ktoré sa naň vzťahujú, sú ustanovené v odvetvových predpisoch v súlade s týmto nariadením;“

- 3 V zmysle článku 1 ods. 2 tohto nariadenia:

„Nezrovnalosť“ je akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vyberaných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdajovou položkou.

- 4 Článok 2 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Správne kontroly, opatrenia a sankcie sa zavedú v takej miere, aby zabezpečili náležité uplatňovanie práva spoločenstva. Opatrenia majú byť účinné, primerané a majú odrádzať tak, aby poskytovali primeranú ochranu finančných záujmov spoločenstiev.

2. Nesmie sa uložiť žiadna správna sankcia, ak neexistovalo pred spáchaním protiprávneho konania príslušné ustanovenie právneho aktu spoločenstva. V prípade následnej zmeny a doplnenia ustanovení, ktoré ukladajú správne sankcie a sú upravené v právnych predpisoch spoločenstva, sa retroaktívne uplatnia menej prísne ustanovenia.

...“

5 Hlava II nariadenia č. 2988/95 s názvom „Správne opatrenia a sankcie“ obsahuje články 4 až 7 tohto nariadenia.

6 Článok 4 uvedeného nariadenia znie:

„1. Je všeobecným pravidlom, že pri akejkoľvek nezrovnalosti sa neprávom získaná výhoda odníme:

- povinnosťou zaplatiť alebo vrátiť dlžné alebo neprávom získané sumy,
- úplnou alebo čiastočnou stratou záruky poskytnutej na podporu žiadosti o poskytnutú výhodu alebo v čase prijatia zálohy.

2. Uplatnenie opatrení uvedených v odseku 1 sa obmedzí na zrušenie poskytnutej výhody chody [zvýšenej – *neoficiálny preklad*], ak je tak ustanovené, [o] úrok určený na základe paušálnej sadzby.

3. Činy, o ktorých sa zistí, že boli úmyselne vykonané na získanie výhody v protiklade s cieľmi práva spoločenstva platného v danom prípade tým, že sa umelo vytvorili podmienky potrebné na získanie výhody, majú za následok neposkytnutie výhody alebo jej zrušenie.

4. Opatrenia ustanovené v tomto článku sa nepovažujú za tresty.“

7 Článok 5 toho istého nariadenia stanovuje:

„1. Úmyselná nezrovnalosť alebo nezrovnalosť spôsobené nedbanlivosťou môžu mať za následok tieto správne sankcie:

...

c) celkové alebo čiastočné odňatie výhody poskytnutej na základe právnych predpisov spoločenstva, aj keď mal subjekt neprávom úžitok len z časti takej výhody;

...

2. Bez ohľadu na ustanovenia upravené v odvetvových právnych predpisoch existujúcich v čase nadobudnutia účinnosti tohto nariadenia, za iné nezrovnalosti môžu byť udelené len sankcie, ktoré nie sú rovnocenné s trestnými sankciami a ustanovuje ich odsek 1, za predpokladu, že tieto sankcie sú nevyhnutné na zabezpečenie riadneho uplatnenia právnych predpisov.“

8 Podľa článku 7 nariadenia č. 2988/95:

„Správne opatrenia a sankcie spoločenstva možno uplatniť voči hospodárskym subjektom uvedeným v článku 1, a to fyzickým alebo právnickým osobám a iným subjektom, ktoré majú podľa vnútroštátneho práva právnu subjektivitu, ktoré spáchali nezrovnalosť a voči tým, ktorí sú v rámci

plnenia si svojich povinností zodpovední za nezrovnalosť alebo za zabezpečenie toho, aby k nej nedošlo.“

Nariadenie č. 99/2000

- 9 Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 99/2000 z 29. decembra 1999 o poskytovaní pomoci partnerským štátom vo východnej Európe a strednej Ázii (Ú. v. ES L 12, 2000, s. 1; Mim. vyd. 11/033, s. 107) zmenené nariadením Rady (ES) č. 2112/2005 z 21. novembra 2005 (Ú. v. EÚ L 344, 2005, s. 23), zaviedlo program TACIS, ktorého cieľom je zabezpečiť prechod na trhové hospodárstvo a posilniť demokraciu a právny štát v partnerských štátoch východnej Európy a Strednej Ázie.

Nariadenie č. 2666/2000

- 10 Nariadenie Rady (ES) č. 2666/2000 z 5. decembra 2000 o pomoci Albánsku, Bosne a Hercegovine, Chorvátsku, Federatívnej republike Juhoslávií a bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1628/96 a menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 3906/89 a (EHS) č. 1360/90 a rozhodnutia 97/256/ES a 1999/311/ES (Ú. v. ES 2000, L 306, s. 1; Mim. vyd. 11/034, s. 301), zmenené nariadením Rady (ES) č. 2257/2004 z 20. decembra 2004 (Ú. v. EÚ L 389, 2004, s. 1; Mim. vyd. 11/034, s. 301), stanovovalo najmä prostredníctvom programu CARDS poskytovanie pomoci Spoločenstva na obnovu, rozvoj a stabilizáciu krajín juhovýchodnej Európy s cieľom ich účasti na procese stabilizácie a pridruženia k Európskej únii.

Nariadenie o rozpočtových pravidlách z roku 2002

- 11 Článok 103 nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, 2002, s. 1; Mim. vyd. 01/004, s. 74, ďalej len „nariadenie o rozpočtových pravidlách z roku 2002“), stanovoval:

„V prípade, keď je uzavretie zmluvy alebo plnenie zmluvy narušené podstatnými chybami alebo nezrovnalosťami alebo podvodom, orgány pozastavia uplatňovanie zmluvy.

V prípade, keď je možné tieto chyby, nezrovnalosti alebo podvod pripísať dodávateľovi, orgány môžu okrem toho odmietnuť vykonávať platby alebo môžu vymáhať sumy, ktoré už boli zaplatené, úmerne závažnosti chýb, nezrovnalostiam alebo podvodu.“

- 12 Podľa článku 103 nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, zmeneného nariadením Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 z 13. decembra 2006 (Ú. v. EÚ L 390, 2006, s. 1):

„Ak sa preukáže, že počas postupu zadávania zákazky došlo k závažným chybám, nezrovnalostiam alebo podvodu, inštitúcie konanie pozastavia a môžu prijať akékoľvek potrebné opatrenia vrátane zrušenia konania.

Ak sa po zadaní zákazky preukáže, že pri postupe zadávania zákazky alebo plnení zmluvy došlo k podstatným chybám, nezrovnalostiam alebo podvodu, inštitúcia môže v závislosti na etape konania odstúpiť od uzatvorenia zmluvy, pozastaviť jej plnenie alebo ju prípadne i vypovedať.

Ak je možné tieto chyby, nezrovnalosti alebo podvod pripísať dodávateľovi, inštitúcie okrem toho môžu odmietnuť uskutočnenie platieb, môžu vymáhať sumy, ktoré už boli vyplatené, alebo môžu

vypovedať všetky zmluvy, ktoré s týmto dodávateľom uzavreli, a to úmerne k závažnosti chýb, nezrovnalostí alebo podvodu.“

Okolnosti predchádzajúce sporu

- 13 Okolnosti predchádzajúce sporu sú opísané v bodoch 2 až 33 napadnutého rozsudku. Na účely tohto odvolania ich možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.
- 14 Únia zadala dve verejné zákazky konzorciu a následne uzavrela dve zmluvy s koordinačnou spoločnosťou tohto konzorcia (ďalej len „koordinačná spoločnosť“), a to v rokoch 2006 a 2008. Prvá zmluva v maximálnej hodnote 4 410 000 eur sa týkala poskytnutia technickej pomoci ukrajinským orgánom na účely aproximácie ukrajinského práva s právom Únie. Druhá zmluva v maximálnej hodnote 1 999 125 eur spočívala v poskytovaní služieb technickej pomoci Vysokej súdnej rade v Srbsku.
- 15 V nadväznosti na anonymné oznámenia týkajúce sa koordinačnej spoločnosti Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) uskutočnil vyšetrovanie a dospel v dvoch správach k záveru o existencii závažných nezrovnalostí a možnej korupcie v rámci každej z týchto dvoch zákaziek.
- 16 Na základe týchto správ OLAF-u prijala Komisia 15. októbra 2019 dve rozhodnutia, v ktorých vytkla koordinačnej spoločnosti, že sa dopustila závažných nezrovnalostí v zmysle článku 103 nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002 počas dvoch dotknutých postupov zadávania zákaziek. Tieto nezrovnalosti sa jej zdali dostatočne závažné na to, aby sa všetky uskutočnené platby považovali za neoprávnene vyplatené a mali sa vymáhať.
- 17 Tieto dve rozhodnutia boli napadnuté koordinačnou spoločnosťou na Všeobecnom súde. Všeobecný súd svojimi rozsudkami z 21. decembra 2021, HB/Komisia (T-795/19, EU:T:2021:917), a z 21. decembra 2021, HB/Komisia (T-796/19, EU:T:2021:918), zamietol obe žaloby podané touto spoločnosťou z dôvodu, že boli neprípustné v rozsahu, v akom sa týkali zrušenia uvedených rozhodnutí o vymáhaní, a nedôvodné v rozsahu, v akom smerovali k vzniku mimozmluvnej zodpovednosti Únie. Tieto rozsudky, proti ktorým bolo podané odvolanie, boli zrušené dnešným rozsudkom Komisia/HB, C-160/22 P a C-161/22 P.
- 18 Dňa 13. decembra 2019 Komisia informovala PB, ktorý je konateľom koordinačnej spoločnosti, že má v úmysle prijať voči nemu správne opatrenia, ako sú stanovené v článkoch 4 a 7 nariadenia č. 2988/95. Podľa jej názoru mohla vzniknúť osobná zodpovednosť PB, keďže PB sa ako konateľ podieľal na vzniku nezrovnalostí pri zadávaní oboch dotknutých zákaziek. PB však ako konateľ koordinačnej spoločnosti mal zabezpečiť, aby k takýmto nezrovnalostiam nedošlo.
- 19 Dňa 22. októbra 2020 Komisia prijala napadnuté rozhodnutie na základe článkov 4 a 7 nariadenia č. 2988/95 a v podstate článku 103 nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002. Týmto rozhodnutím bol PB spoločne a nerozdielne zodpovedný spolu s koordinačnou spoločnosťou za zaplatenie súm 4 241 507 eur vo vzťahu k prvej zákazke uvedenej v bode 14 tohto rozsudku a 797 230,86 eura vo vzťahu k druhej zákazke uvedenej v tom istom bode.

Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

- 20 Žalobou podanou do kancelárie Všeobecného súdu 24. decembra 2020 PB podal na tento súd žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia, uloženia povinnosti Únii vrátiť všetky sumy, ktoré Komisia vymohla na základe tohto rozhodnutia, spolu s úrokmi z omeškania vo výške sadzby uplatňovanej Európskou centrálnou bankou (ECB) zvýšenej o 7 percentuálnych bodov, zaplata sumy 10 000 eur ako náhrady škody s výhradou spresnenia, ako aj náhrady všetkých trov konania.
- 21 V napadnutom rozsudku sa Všeobecný súd obmedzil na preskúmanie tretieho žalobného dôvodu na podporu návrhu na zrušenie napadnutého rozhodnutia, ktorý sa zakladá na neexistencii právneho základu pre toto rozhodnutie a na porušení zásady zákonnosti trestov a zásady uplatnenia miernejšieho trestného zákona. V bodoch 55, 63 a 64 napadnutého rozsudku v podstate vyvodil z rozsudku z 28. októbra 2010, SGS Belgium a i. (C-367/09, EU:C:2010:648, body 52 až 56), že články 5 a 7 nariadenia č. 2988/95, ktoré umožňujú prijať správne opatrenia a sankcie, nemajú priamy účinok mimo oblasti spoločnej poľnohospodárskej politiky (SPP) a iných oblastí, ktoré sa riadia rovnocennými pravidlami, akou je spoločná obchodná politika. Všeobecný súd preto rozhodol, že prijatie správnych opatrení a sankcií voči osobám, ktoré sa dopustili nezrovnalostí, predpokladá prijatie osobitných odvetvových predpisov v súlade s týmto nariadením, na ktorých musia byť tieto opatrenia a sankcie založené. Uvedené opatrenia a sankcie teda nemôžu spočívať len na nariadení č. 2988/95.
- 22 Okrem toho v bodoch 66 a 67 napadnutého rozsudku konštatoval, že ani článok 4 tohto nariadenia, ani článok 103 druhý odsek nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002 neoprávňujú Komisiu požadovať vrátenie neoprávnene získaných súm od iných osôb alebo subjektov ako od ich príjemcu. Tiež uviedol, že článok 7 nariadenia č. 2988/95 nespresňuje kategóriu subjektov, na ktoré by sa v takomto prípade malo správne opatrenie vzťahovať.
- 23 Všeobecný súd preto v bode 70 napadnutého rozsudku rozhodol, že napadnuté rozhodnutie nemá právny základ. Po tom, ako Všeobecný súd v bode 71 tohto rozsudku vyhovel tretiemu žalobnému dôvodu žaloby o neplatnosť tohto rozhodnutia, zrušil toto rozhodnutie, a v dôsledku toho nepovažoval za potrebné preskúmať ďalších deväť žalobných dôvodov, ktoré PB uviedol.
- 24 Napokon Všeobecný súd v bode 91 napadnutého rozsudku meritórne zamietol návrhy PB na náhradu škody, pričom sa v bode 80 tohto rozsudku domnieval, že nie je potrebné vopred rozhodnúť o ich prípustnosti. Konkrétne v bode 89 rozsudku dospel k záveru, že PB nepreukázal existenciu príčinnej súvislosti medzi údajne protiprávnym konaním Komisie a uvádzanou škodou.

Návrhy účastníkov odvolacieho konania

- 25 Komisia vo svojom odvolaní navrhuje, aby Súdny dvor:
- zrušil prvý a tretí bod výroku napadnutého rozsudku,
 - vrátil vec Všeobecnému súdu, aby rozhodol o merite žaloby o neplatnosť, a
 - uložil PB povinnosť nahradiť trovy konania.

- 26 PB navrhuje, aby Súdny dvor:
- zamietol odvolanie a
 - uložil Komisii povinnosť nahradiť všetky trovy konania.

O odvolaní

- 27 Na podporu svojho odvolania Komisia uvádza jediný odvolací dôvod, ktorý smeruje proti prvému bodu výroku napadnutého rozsudku.

Argumentácia účastníkov konania

- 28 Na podporu svojho jediného odvolacieho dôvodu Komisia po prvé spochybňuje odôvodnenie prijaté Všeobecným súdom v bodoch 51 až 64 napadnutého rozsudku v rozsahu, v akom viedlo Všeobecný súd v bode 65 tohto rozsudku k záveru, že nariadenie č. 2988/95 nemôže samo osebe predstavovať relevantný právny základ pre prijatie správnych opatrení na vymáhanie neoprávnene získaných súm. Týmto rozhodnutím Všeobecný súd porušil články 4 a 7 tohto nariadenia, ktoré predstavujú samostatný a dostatočne presný základ na prijatie takýchto opatrení, ktoré nemajú povahu sankcie.
- 29 Všeobecný súd sa v bode 51 uvedeného rozsudku, ktorý predstavuje východiskový bod jeho odôvodnenia, dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď z piateho odôvodnenia uvedeného nariadenia vyvodil, že normotvorca Únie podmieňuje uloženie správnych opatrení a sankcií subjektom, ktoré sa dopustili nezrovnalostí, prijatím osobitných odvetvových predpisov. Toto odôvodnenie však nevyhnutne neukladá povinnosť vychádzať z odvetvových predpisov a nevyklučuje ani to, aby nariadenie č. 2988/95 mohlo mať samostatný účinok.
- 30 Komisia tiež pripomína, že Všeobecný súd v bodoch 51 až 57 napadnutého rozsudku vyvodil z rozsudku z 28. októbra 2010, *SGS Belgium a i.* (C-367/09, EU:C:2010:648), že toto nariadenie je rámcovým nariadením, ktoré si vyžaduje odvetvovú úpravu na uplatňovanie sankcií a určenia kategórií osôb, na ktoré sa tieto sankcie vzťahujú. Tento výklad platí len pre sankcie stanovené v článku 5 uvedeného nariadenia, na ktoré sa uplatňuje zásada zákonnosti trestných činov a trestov stanovená v článku 49 Charty základných práv Európskej únie, ako aj v článku 2 ods. 2 toho istého nariadenia. Podľa názoru Komisie by rozšírenie takéhoto výkladu na správne opatrenia, ktoré sú určené na ochranu finančných záujmov Únie a ktoré nepredstavujú sankcie, znamenalo zbavenie nariadenia č. 2988/95 jeho potrebného účinku a jeho záväznej povahy.
- 31 Okrem toho, ak sa odvetvové nariadenia majú uplatňovať ako *lex specialis*, v prípade ich neexistencie má nariadenie č. 2988/95 vlastný a samostatný právny účinok. Okrem toho Súdny dvor v rozsudku z 28. októbra 2010, *SGS Belgium a i.* (C-367/09, EU:C:2010:648, body 32 až 34), pripomenul, že ustanovenia nariadenia majú vo vnútroštátnych právnych poriadkoch vo všeobecnosti bezprostredný účinok, takže vykonávacie opatrenia sú potrebné len výnimočne vo vzťahu k „určitým ustanoveniam nariadenia“, akými sú v prípade nariadenia č. 2988/95 ustanovenia týkajúce sa sankcií.
- 32 Z tohto hľadiska sa rozsudky z 21. decembra 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10, EU:C:2011:867), a z 18. decembra 2014, *Somvao* (C-599/13, EU:C:2014:2462), na ktoré Všeobecný súd odkázal v bodoch 59 a 60 napadnutého rozsudku, obmedzujú na konštatovanie, že

ak existuje odvetvová právna úprava upravujúca vymáhanie dlžných súm, musí sa táto právna úprava uplatňovať ako *lex specialis* namiesto *lex generalis*, ktorým je nariadenie č. 2988/95. V každom prípade, keďže vo veciach, v ktorých boli vydané tieto rozsudky, existovala odvetvová právna úprava, Súdny dvor nemusel skúmať otázku, či toto nariadenie môže predstavovať samostatný základ pre vymáhanie v prípade neexistencie odvetvovej právnej úpravy.

- 33 Vzhľadom na to tak Všeobecný súd, ako aj Súdny dvor viackrát výslovne uznali priame a samostatné uplatnenie článku 4 uvedeného nariadenia na účely vymáhania takýchto súm, najmä v rozsudkoch z 15. apríla 2011, IPK International/Komisia (T-297/05, EU:T:2011:185, bod 117), z 13. decembra 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, bod 72), ako aj z 9. júla 2015, Cimmino a i. (C-607/13, EU:C:2015:448, bod 76). Táto judikatúra má všeobecnú pôsobnosť, a teda na rozdiel od toho, čo Všeobecný súd uviedol v bodoch 62 až 64 napadnutého rozsudku, nemôže byť obmedzená na SPP a spoločnú obchodnú politiku.
- 34 Po druhé Komisia spochybňuje odôvodnenie uvedené v bodoch 67 a 69 napadnutého rozsudku v rozsahu, v akom Všeobecný súd usúdil, že článok 103 nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002 ako odvetvová právna úprava umožňuje vymáhať pohľadávky len voči dodávateľovi, a nie voči tretej osobe, akou je konateľ koordináčnej spoločnosti.
- 35 Z bodu 67 tohto rozsudku vyplýva, že článok 7 nariadenia č. 2988/95 nespresňuje kategóriu subjektov, na ktoré sa má vzťahovať správne opatrenie. Okrem toho v bode 69 uvedeného rozsudku Všeobecný súd rozhodol, že uplatnenie článku 103 rozpočtového nariadenia z roku 2002 v spojení s článkami 4 a 7 nariadenia č. 2988/95 neumožňuje prijať správne opatrenie voči PB, keďže táto osoba nebola priamym príjemcom predmetných platieb.
- 36 Podľa názoru Komisie však z článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ vyplýva, že nariadenie, ktoré podobne ako nariadenie o rozpočtových pravidlách na rok 2002 stanovuje finančné pravidlá, ktoré určujú najmä postupy zostavovania a plnenia rozpočtu, je všeobecným nariadením týkajúcim sa plnenia rozpočtu, a nie nariadením špecifickým pre dané odvetvie. Rozpočtové nariadenie z roku 2002 a nariadenie č. 2988/95 by sa preto mali chápať ako dve doplňujúce všeobecné pravidlá a nie ako *lex generalis* a *lex specialis*. Z tohto dôvodu je možné, a dokonca často nevyhnutné, uplatňovať tieto dve nariadenia spoločne.
- 37 V tomto prípade by príslušnými odvetvovými nariadeniami boli pre verejnú zákazku týkajúcu sa Ukrajiny nariadenie č. 99/2000 v znení nariadenia č. 2112/2005 a pre verejnú zákazku týkajúcu sa Srbska nariadenie č. 2666/2000 v znení nariadenia č. 2257/2004.
- 38 Okrem toho Všeobecný súd tým, že v bode 67 napadnutého rozsudku konštatoval, že článok 7 nariadenia č. 2988/95 „neupresňuje kategóriu osôb, na ktoré sa vzťahuje správne opatrenie“, nezohľadnil druhú časť vety tohto článku, podľa ktorej správne opatrenia „možno uplatniť... voči subjektom..., ktoré spáchali nezrovnalosť a voči tým, ktorí sú v rámci plnenia si svojich povinností zodpovední za nezrovnalosť alebo za zabezpečenie toho, aby k nej nedošlo“. V prejednávanej veci PB ako konateľ koordináčnej spoločnosti patrí do pôsobnosti tohto ustanovenia.
- 39 PB na jednej strane vyvracia tvrdenie Komisie a pripomína, že Všeobecný súd nerozhodol, že piate odôvodnenie tohto nariadenia môže mať prednosť pred ustanoveniami tohto nariadenia. Okrem toho tvrdenie Komisie spochybňujúce kvalifikáciu nariadenia Všeobecným súdom ako „rámcového nariadenia“ je neúčinné, pretože kvalifikácia ako „všeobecné nariadenie“ navrhovaná Komisiou je rovnocenná.

- 40 Okrem toho PB tvrdí, že Komisia sa mylí, keď spochybňuje tak prebratie judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa správnych sankcií do správnych opatrení, ako aj jeho konštatovanie, že článok 4 tohto nariadenia nemôže sám osebe predstavovať relevantný právny základ pre správne opatrenia zamerané na vymáhanie neoprávnene získaných súm. Žiadny z troch rozsudkov uvedených Komisiou totiž nie je relevantný, keďže tak rozsudok zo 14. decembra 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 56 a 57), ako aj rozsudky z 13. decembra 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, bod 72), a z 9. júla 2015, Cimmino a i. (C-607/13, EU:C:2015:448, bod 76), patria do pôsobnosti SPP. Všeobecný súd však správne určil, že v rámci tejto politiky bol režim správnych sankcií a opatrení zavedený ešte pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 2988/95.
- 41 Súdny dvor okrem toho už najmä v bode 37 rozsudku z 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), zdôraznil, že toto nariadenie sa obmedzuje na stanovenie všeobecných pravidiel kontroly a sankcií, ktoré nemôžu predstavovať dostatočný právny základ pre vymáhanie nesprávne použitých prostriedkov. Podľa názoru PB je táto judikatúra relevantná na podporu tvrdenia uvedeného v bode 58 napadnutého rozsudku, že v judikatúre Súdneho dvora neexistujú významné rozdiely medzi vykonávaním správnych sankcií a vykonávaním správnych opatrení stanovených v uvedenom nariadení.
- 42 PB si okrem toho kladie otázku relevantnosti argumentácie Komisie, keďže Komisia nespochybňuje, že sporné rozhodnutie sa zakladalo na dvoch právnych základoch. Ak by sa však Komisia domnievala, že nariadenie č. 2988/95 predstavuje dostatočný právny základ pre prijatie napadnutého rozhodnutia, nezakladala by ho aj na článku 103 finančného nariadenia z roku 2002.
- 43 PB sa napokon domnieva, že nie je rozhodujúce, či sa rozpočtové nariadenie z roku 2002 kvalifikuje ako „odvetvová právna úprava“ alebo ako „všeobecná právna úprava“. Z rozsudku z 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), totiž vyplýva, že toto finančné nariadenie mohlo odôvodniť opatrenie, ktorým sa znížila výška grantu poskytnutého z Európskeho fondu pre utečencov. Všeobecný súd len dodržal tento rozsudok tým, že v bodoch 65 a 66 napadnutého rozsudku skúmal, či uvedené rozpočtové nariadenie oprávňovalo Komisiu na prijatie sporného rozhodnutia.
- 44 PB na druhej strane spochybňuje tvrdenia Komisie uvedené v bodoch 67 a 69 napadnutého rozsudku a v prvom rade uvádza, že článok 7 druhá časť vety nariadenia č. 2988/95 je čisto fakultatívnym ustanovením, ktoré musí byť na to, aby sa mohlo uplatniť, spresnené aktom Únie. V druhom rade PB tvrdí, že správne opatrenie možno uplatniť len vtedy, ak umožňuje odobrať neoprávnene získanú výhodu. Z toho vyplýva, že takéto odňatie nemožno nariadiť vo vzťahu k osobe, ktorá podobne ako PB túto výhodu nezískala.

Posúdenie Súdnyim dvorom

- 45 Na podporu svojho jediného odvolacieho dôvodu Komisia po prvé spochybňuje odôvodnenie prijaté Všeobecným súdom v bodoch 51 až 64 napadnutého rozsudku, ktorý v bode 65 tohto rozsudku rozhodol, že nariadenie č. 2988/95 nemôže samo osebe predstavovať relevantný právny základ pre prijatie správnych opatrení na vymáhanie neoprávnene získaných súm.
- 46 Ako už Súdny dvor opakovane rozhodol v súvislosti so SPP a spoločnou obchodnou politikou, povinnosť vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku protiprávneho konania nepredstavuje sankciu, ktorá by mala jasný a jednoznačný právny základ odlišný od nariadenia č. 2988/95, ale je jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky potrebné na získanie výhody vyplývajúce

z právnych predpisov EÚ boli umelo vytvorené, čím sa získaná výhoda stala neoprávnenou, a tým sa odôvodnila povinnosť ju vrátiť [pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. decembra 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, bod 56; zo 4. júna 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, bod 28; z 13. decembra 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, bod 65; zo 17. septembra 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 45, ako aj z 29. februára 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, bod 57].

- 47 Z toho vyplýva, že pokiaľ zistené nezrovnalosti majú za následok, že zmluvy, na základe ktorých malo byť európske financovanie poskytnuté hospodárskemu subjektu, nemožno považovať za platne uzavreté na účely získania predmetného financovania, treba uplatniť správne opatrenie v zmysle článku 4 ods. 1 prvej zarážky nariadenia č. 2988/95, ktoré spočíva v požiadavke vrátenia neoprávnene získaných finančných prostriedkov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 13. decembra 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, bod 67).
- 48 Súdny dvor už teda uznal, že správne opatrenie spočívajúce vo vymáhaní výhody, ktorú subjekt neoprávnene získal, môže byť prijaté len na základe článku 4 nariadenia č. 2988/95.
- 49 Keďže článok 4 ods. 3 tohto nariadenia stanovuje, že „činy, o ktorých sa zistí, že boli úmyselne vykonané na získanie výhody v [rozpore] s cieľmi práva [Únie] platného v danom prípade tým, že sa umelo vytvorili podmienky potrebné na získanie výhody, majú za následok neposkytnutie výhody, alebo jej [odňatie]“, je priamo uplatniteľný vo svojej celistvosti, a teda aj v prípade neexistencie právnej úpravy, ktorá by ho konkretizovala.
- 50 Preto na rozdiel od toho, čo uviedol Všeobecný súd v bodoch 62 až 64 napadnutého rozsudku, judikatúru uvedenú v bodoch 46 a 47 tohto rozsudku možno uplatniť na situáciu, v ktorej sú verejné zákazky financované z prostriedkov poskytovaných Úniou v rámci programov CARDS a TACIS. V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že Únia má prostredníctvom svojich finančných prostriedkov financovať len činnosti vykonávané v úplnom súlade so zásadami a pravidlami verejného obstarávania (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 14. júla 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, bod 43, a z 8. júna 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, bod 31).
- 51 Takýto výklad prispieva k účinnej ochrane finančných záujmov Únie, ako aj k zabezpečeniu potrebného účinku nariadenia č. 2988/95. Z tretieho a štvrtého odôvodnenia tohto nariadenia totiž vyplýva, že jeho cieľom je zabezpečiť ochranu finančných záujmov Únie „vo všetkých oblastiach“ a vytvoriť „spoločný právny rámec pre všetky oblasti, ktoré sú upravené politikami [Únie]“. Z článku 2 ods. 1 uvedeného nariadenia tiež vyplýva, že kontroly, ako aj správne opatrenia a sankcie sú zavedené v takej miere, aby „zabezpečili náležité uplatňovanie práva [Únie]“, čo nepochybne zahŕňa pravidlá verejného obstarávania.
- 52 Cieľ ochrany finančných záujmov Únie, ktorý sleduje nariadenie č. 2988/95, potvrdzuje, že článok 4 ods. 3 tohto nariadenia sa musí uplatňovať bez toho, aby bolo potrebné prijať odvetvovú právnu úpravu, inak by bola ochromená schopnosť Únie konať na ochranu svojich finančných záujmov.
- 53 Naopak, ak sa normotvorca Únie rozhodol vytvoriť v inom všeobecnom pravidle alebo v osobitnom odvetvovom pravidle povinnosť vymáhať nesprávne použité alebo protiprávne získané finančné prostriedky, je to práve táto právna úprava, ktorá predstavuje relevantný právny

základ na účely vymáhania týchto finančných prostriedkov (pozri najmä rozsudky z 21. decembra 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, EU:C:2011:867, bod 33, a z 18. decembra 2014, *Somvao*, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 37).

- 54 Za týchto okolností nemožno piate odôvodnenie nariadenia č. 2988/95 chápať tak, že Únia je povinná prijať odvetvové právne predpisy na účely uplatňovania správnych opatrení stanovených v článku 4 tohto nariadenia. Takáto povinnosť sa totiž vzťahuje len na správne sankcie uvedené v článku 5 uvedeného nariadenia. Únia si však ponecháva právo stanoviť pravidlá týkajúce sa správnych opatrení v odvetvových nariadeniach, ktoré prijíma.
- 55 Okrem toho, ak článok 5 nariadenia č. 2988/95 nemožno priamo uplatniť na hospodársky subjekt, ktorý sa dopustil nezrovnalosti v zmysle článku 1 ods. 2 tohto nariadenia, je to práve preto, že ukladanie správnych sankcií, ktoré povoľuje tento článok 5, podlieha zásade zákonnosti trestných činov a trestov (pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. októbra 2010, *SGS Belgium a i.*, C-367/09, EU:C:2010:648, body 39, 43 a 61, ako aj z 13. decembra 2012, *FranceAgriMer*, C-670/11, EU:C:2012:807, body 61 a 62).
- 56 Všeobecný súd sa preto dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v bode 65 napadnutého rozsudku rozhodol, že nariadenie č. 2988/95 nemôže samo osebe predstavovať relevantný právny základ pre prijatie správnych opatrení na vymáhanie neoprávnene získaných súm.
- 57 V druhom rade Komisia spochybňuje bod 67 napadnutého rozsudku v rozsahu, v akom v ňom Všeobecný súd rozhodol, že článok 7 tohto nariadenia nespresňuje kategóriu subjektov, na ktoré sa má vzťahovať správne opatrenie.
- 58 V tejto súvislosti z článku 7 druhej časti vety nariadenia č. 2988/95 vyplýva, že správne opatrenia a sankcie Únie „možno uplatniť... voči subjektom...“, ktoré spáchali nezrovnalosť a voči tým, ktorí sú v rámci plnenia si svojich povinností zodpovední za nezrovnalosť alebo za zabezpečenie toho, aby k nej nedošlo“.
- 59 Možnosť takto poskytnutá týmto ustanovením prispieva k dosiahnutiu cieľa ochrany finančných záujmov Únie, najmä ak je príjemcom právnická osoba, ktorá už neexistuje alebo nedisponuje dostatočnými zdrojmi na vrátenie dotknutých súm. Tento výklad je odôvodnený najmä vzhľadom na cieľ účinnosti boja proti podvodom, ktorý je uvedený v štvrtom odôvodnení nariadenia č. 2988/95 [rozsudok z 29. februára 2024, *Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet)*, C-437/22, EU:C:2024:176, bod 53].
- 60 V prejednávanej veci Komisia tvrdí, že PB sa podieľal na nezrovnalostiach v zmysle článku 1 ods. 2 tohto nariadenia, najmä v rámci koordinácie týchto nezrovnalostí a prípravy e-mailov, alebo tiež tým, že sa zúčastňoval na obedoch s jedným členom komisie pre vyhodnotenie ponúk. Za predpokladu, že by sa tieto skutočnosti preukázali, PB sa ako konateľ koordináčnej spoločnosti mal nielen zdržať účasti na takýchto nezrovnalostiach, ale aj zabezpečovať, aby k nim nedošlo. Na konanie PB sa v dôsledku toho vzťahovali ustanovenia článku 7 druhej časti vety uvedeného nariadenia.
- 61 Z toho vyplýva, že ak sa preukážu skutkové okolnosti, Komisia mohla vyhlásiť, že PB je spoločne a nerozdielne s koordinácnou spoločnosťou zodpovedný za zaplatenie súm, ktoré táto spoločnosť neoprávnene získala v rámci dvoch dotknutých verejných zákaziek, pričom napadnuté rozhodnutie založila výlučne na článkoch 4 a 7 nariadenia č. 2988/95.

- 62 Okrem toho, ako správne uviedla Komisia, z článku 322 ods. 1 písm. a) ZFEÚ vyplýva, že nariadenie o rozpočtových pravidlách z roku 2002 predstavuje všeobecnú právnu úpravu týkajúcu sa plnenia rozpočtu, a nie odvetvovú právnu úpravu, ktorá by mala mať prednosť pred všeobecným nariadením č. 2988/95. Je teda irelevantné, že toto nariadenie odkazuje len na dodávateľa Únie.
- 63 Tento záver sa vzťahuje aj na nariadenie o rozpočtových pravidlách z roku 2002, zmenené nariadením č. 1995/2006, ktoré bolo uplatniteľné, pokiaľ ide o časť napadnutého rozhodnutia, ktorým sa PB ukladá povinnosť vrátiť platby, ktoré Komisia považovala za neoprávnene vyplatené koordinačnej spoločnosti na základe zmluvy uzavretej v roku 2008 po druhom verejnom obstarávaní.
- 64 Okrem toho vzhľadom na všeobecný cieľ ochrany finančných záujmov Únie, ktorý sleduje nariadenie č. 2988/95, uvedený v bode 51 tohto rozsudku, sa článok 103 druhý odsek nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002 a článok 103 tretí odsek nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002, zmeneného nariadením č. 1995/2006, musia vykladať s prihliadnutím na článok 7 nariadenia č. 2988/95.
- 65 Z toho vyplýva, že článok 103 druhý odsek nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002 v spojení s článkom 1 ods. 2, ako aj článkami 4 a 7 nariadenia č. 2988/95 sa má považovať za ustanovenie, ktoré oprávňuje inštitúcie Únie, aby sa s cieľom získať vrátenie neoprávnene vyplatených súm obrátili na osoby spojené s dodávateľom, ktoré sa počas postupu zadávania zákazky alebo jej plnenia podieľali na spáchaní nezrovnalostí, ale aj osoby zodpovedné za tieto nezrovnalosti a osoby, ktoré boli zodpovedné za to, že tieto nezrovnalosti nebudú spáchané.
- 66 Za týchto okolností Všeobecný súd v bode 69 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že kombinované uplatnenie článkov 4 a 7 tohto nariadenia a článku 103 nariadenia o rozpočtových pravidlách z roku 2002 neumožňuje prijať správne opatrenie týkajúce sa PB.
- 67 Je teda potrebné v celom rozsahu vyhovieť jedinému odvolaciemu dôvodu, ktorý Komisia uviedla na podporu svojho odvolania, a v dôsledku toho zrušiť napadnutý rozsudok.

O žalobe na Všeobecnom súde

- 68 V súlade s článkom 61 prvým odsekom druhou vetou Štatútu Súdneho dvora Európskej únie môže Súdny dvor v prípade zrušenia rozhodnutia Všeobecného súdu vydať konečný rozsudok sám, ak to stav konania dovoľuje.
- 69 V prejednávanej veci to tak nie je.
- 70 Súdny dvor totiž nemá k dispozícii informácie potrebné na konečné rozhodnutie o žalobe v rozsahu, v akom sa ňou navrhuje zrušenie sporného rozhodnutia.
- 71 Za týchto podmienok stav konania nedovoľuje rozhodnúť vo veci. V dôsledku toho je potrebné vrátiť vec Všeobecnému súdu v rozsahu, v akom sa týka zrušenia sporného rozhodnutia.

- 72 Naopak, bod 2 výroku napadnutého rozsudku, v rámci ktorého Všeobecný súd zamietol žalobu PB v zostávajúcej časti a proti ktorému nebolo podané odvolanie, má právnu silu rozhodnutej veci napriek čiastočnému zrušeniu tohto rozsudku (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. marca 2021, Komisia/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, body 109 a 110).

O trovách

- 73 Vzhľadom na to, že vec sa vracia Všeobecnému súdu, o trovách odvolacieho konania sa rozhodne neskôr.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

- 1. Rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie zo 14. septembra 2022, PB/Komisia (T-775/20, EU:T:2022:542), sa zrušuje.**
- 2. Vec sa vracia Všeobecnému súdu Európskej únie v rozsahu, v akom sa týka zrušenia rozhodnutia Komisie C(2020) 7151 final z 22. októbra 2020 o uplatnení správneho opatrenia voči konateľovi spoločnosti [dôverné], ktorým sa odoberajú sumy neoprávnene prijaté na základe zmlúv s referenčnými číslami TACIS/2006/101-510 a CARDS/2008/166-429.**
- 3. O trovách konania sa rozhodne neskôr.**

Podpisy