



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 1. júna 2017¹

Vec C-521/15

**Španielske kráľovstvo
proti**

Rade Európskej únie

„Napadnutie vykonávacieho rozhodnutia Rady (EÚ) 2015/1289 o uložení pokuty Španielsku za manipuláciu s údajmi o deficite v autonómnej oblasti Valencia – Právomoc Súdneho dvora – Vykonávacia právomoc podľa článku 291 ods. 2 ZFEÚ – Nariadenie (EÚ) č. 1173/2011 – Delegované rozhodnutie 2012/678/EÚ – Nariadenie (ES) č. 479/2009 – Právo na obhajobu – Právo na riadnu správu – Skreslenie údajov – Hrubá nebanlivosť – Stanovenie výšky pokuty – Zákaz retroaktivity“

I. Úvod

1. Touto žalobou o neplatnosť Španielsko napáda rozhodnutie Rady, ktorým mu uložila pokutu za skreslenie údajov o deficite v autonómnej oblasti Valencia.² Právomoc Rady uložiť takúto pokutu vyplýva z článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 zo 16. novembra 2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne³.
2. Vyššie uvedené nariadenie je súčasťou takzvaného „Six Pack“, teda zväzku právnych aktov sekundárneho práva, ktorými sa majú najmä napraviť nedostatky paktu stability a rastu, ktoré odhalila dlhová kríza členských štátov. Toto nariadenie priznáva Rade rôzne právomoci pri ukladaní sankcií s cieľom zlepšiť dôveryhodnosť rozpočtového rámca Únie. Právny základ tohto rámca v oblasti predpisov primárneho práva Únie tvoria články 126 a 136 ZFEÚ.
3. Predmetom rozpočtového dohľadu je dodržanie referenčných hodnôt deficitu verejných financií a verejného dlhu, ktoré upravuje článok 1 Protokolu o postupe pri nadmernom deficite (ďalej len „protokol o nadmernom deficite“)⁴. Podľa článku 3 Protokolu o nadmernom deficite sú členské štáty povinné Komisii pravidelne oznamovať údaje o deficitoch a dlhoch.

¹ Jazyk prednesu: nemčina.

² Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2015/1289 z 13. júla 2015 o uložení pokuty Španielsku za manipuláciu s údajmi o deficite v autonómnej oblasti Valencia (Ú. v. EÚ L 198, 2015, s. 19). Časť slovného označenia „vykonávacie“ bola doplnená dodatočne (Ú. v. EÚ L 291, 2015, s. 10).

³ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady zo 16. novembra 2011 (Ú. v. EÚ L 306, 2011, s. 1).

⁴ Protokol č. 12 k ZEÚ a ZFEÚ.

4. Účinnosť rozpočtového dohľadu si nevyhnutne vyžaduje, aby údaje predkladané členskými štátmi mali výpovednú hodnotu. V tomto ohľade je predovšetkým potrebné, aby členské štáty dodržiavali účtovné pravidlá Európskeho systému účtov v spoločenstve (ďalej len „ESA“)⁵. Článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 má za cieľ odradiť od zámerného porušovania účtovných pravidiel alebo porušovania v dôsledku hrubej nebanlivosti.

5. Prejednávaný prípad má teda osobitný význam, pretože Rada po prvýkrát⁶ uplatnila svoju právomoc uložiť pokutu za skreslenie údajov o deficite alebo o výške dlhu.

6. Uvedené vysvetľuje pestrosť vzniknutých otázok. Okrem právomoci Súdneho dvora konať o tejto žalobe sa tieto otázky týkajú tiež dodržiavania procesných pravidiel, jednotlivých požiadaviek vzťahujúcich sa na ukladanie pokút, ako aj stanovenia ich výšky. V súvislosti s osobitnými otázkami procesného práva sa možno inšpirovať už existujúcou judikatúrou Súdneho dvora. Vo zvyšnej časti bude potrebné urobiť krok do neznáma.

II. Právny rámec

A. Štatút Súdneho dvora

7. Článok 51 Štatútu Súdneho dvora upravuje právomoc Súdneho dvora a Všeobecného súdu:

„Odchyľne od pravidla obsiahnutého v článku 256 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie je pre žaloby uvedené v článkoch 263 a 265 Zmluvy o fungovaní Európskej únie právomoc vyhradená Súdnemu dvoru, ak sú tieto žaloby podané členským štátom proti:

a) aktu alebo nečinnosti Európskeho parlamentu alebo Rady, alebo oboch týchto orgánov pracujúcich spoločne okrem:

– ...

– ...

– aktov Rady, ktorými Rada vykonáva právomoci v súlade s článkom 291 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie;

b) ...“

8. Túto právnu úpravu po prvýkrát zaviedla Rada vo svojom rozhodnutí z 26. apríla 2004⁷. V zmysle odôvodnenia 4 tohto rozhodnutia „na [Všeobecný súd] musí byť prenesená významná prvotná právomoc a podmienky rozdelenia musia byť dostatočne jasné, aby ju orgány a členské štáty jednoznačne pochopili“.

5 Nariadenie Rady (ES) č. 2223/96 z 25. júna 1996 o Európskom systéme národných a regionálnych účtov v spoločenstve (Ú. v. ES L 310, 1996, s. 1; Mim. vyd. 10/002, s. 3) (ESA 95). Nariadenie bolo nahradené nariadením (EÚ) č. 549/2013 (Ú. v. EÚ L 173, 2013, s. 1) (ESA 2010), ktoré sa ale na prejednávanú vec ešte neuplatní.

6 Komisia naposledy v konaní proti Rakúsku uverejnila správu z vyšetrovania [COM(2017) 94 final], v ktorej uviedla odporúčanie Rade.

7 Rozhodnutie 2004/407/ES, Euratom, ktorým sa menia a dopĺňajú články 51 a 54 protokolu o štatúte Súdneho dvora (Ú. v. ES L 132, 2004, s. 5; Mim. vyd. 01/005, s. 85).

9. Právomoc Všeobecného súdu (predtým Súd prvého stupňa) v oblasti žalôb namierených proti vykonávacím opatreniam je objasnená v odôvodnení 5:

„Žaloby podané členskými štátmi Rady, ktorými Rada vykonáva svoje právomoci v súlade s pravidlami uvedenými v čl. 202 tretia zarážka zmluvy o ES [teraz článok 291 ods. 2 ZFEÚ], by mali patriť do právomoci [Všeobecného súdu]. Ide o prípady, v ktorých si Rada buď vyhradila vykonávacie právomoci alebo ich výkon prevzala späť v priebehu postupu prejednávania vo výbore.“

B. Nariadenie č. 479/2009

10. Oznamovaciu povinnosť členských štátov týkajúcu sa údajov o deficite a dlhu verejných financií spresňuje článok 3 nariadenia (ES) č. 479/2009⁸ o uplatňovaní Protokolu o nadmernom deficite:

„1. Členské štáty vykazujú Komisii (Eurostatu) plánované a aktuálne schodky a dlh sektora verejnej správy dvakrát ročne, prvý raz do 1. apríla bežného roka (roka n) a druhý raz do 1. októbra roka n.

...

2. Do 1. apríla roka n členské štáty:

a) oznámia Komisii (Eurostatu) plánovaný schodok verejných financií za rok n a aktualizovaný odhad ich skutočného schodku verejných financií za rok n – 1 a ich skutočné schodky verejných financií za roky n – 2, n – 3 a n – 4;

b) ...“

11. Článok 6 ods. 1 nariadenia č. 479/2009 sa týka revízie už vykázaných údajov:

„1. Členské štáty informujú Komisiu (Eurostat) o akejkolvek významnej revízii ihneď, ako je dostupná, v už vykázaných údajoch o ich aktuálnom a plánovanom schodku a dlhu sektora verejnej správy.“

12. Podľa článku 8 ods. 1 prvej vety nariadenia č. 479/2009 Komisia (Eurostat) pravidelne posudzuje kvalitu aktuálnych údajov vykázaných členskými štátmi a základných sektorových účtov verejnej správy zostavených podľa ESA 95. Na tento účel priznáva článok 11 ods. 1 Komisii (Eurostatu) vyšetrovacie právomoci:

„1. Komisia (Eurostat) zabezpečí trvalý dialóg so štatistickými úradmi členských štátov. Komisia (Eurostat) preto uskutočňuje pravidelne v členských štátoch konzultačné návštevy a prípadne aj metodické návštevy.“

13. Článok 11a nariadenia č. 479/2009 spresňuje účel konzultačných návštev:

„Konzultačné návštevy sú navrhnuté s cieľom revidovať údaje vykazované podľa článku 8, preskúmať metodické otázky, diskutovať o štatistických procesoch a zdrojoch opísaných v zoznamoch a posúdiť súlad s účtovnými pravidlami. Konzultačné návštevy sa využijú na určenie rizík alebo možných problémov v oblasti kvality vykazovaných údajov.“

⁸ Nariadenie Rady (ES) č. 479/2009 z 25. mája 2009 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (Ú. v. EÚ L 145, 2009, s. 1), v prejednávanej veci uplatniteľné v znení zmenenom a doplnenom nariadením Rady (EÚ) č. 679/2010 z 26. júla 2010 (Ú. v. EÚ L 198, 2010, s. 1).

14. Článok 11 b ods. 1 a 2 nariadenia č. 479/2009 opisuje účel a načasovanie metodických návštev:

„1 Metodické návštevy sú navrhnuté s cieľom monitorovať postupy a overovať účty, ktoré dokladujú vykázané údaje, a vyvodiť podrobné závery v súvislosti s kvalitou vykazovaných údajov, ako sa uvádza v článku 8 ods. 1.

2. Metodické návštevy sa uskutočnia len vo výnimočných prípadoch, ak sa jasne preukázali výrazné riziká alebo problémy s kvalitou údajov.“

C. Nariadenie č. 1173/2011

15. Odôvodnenie 25 nariadenia č. 1173/2011 objasňuje dôvody, pre ktoré sa Rade priznali vyššie uvedené právomoci v oblasti ukladania sankcií:

„Právomoc prijímať individuálne rozhodnutia na uplatňovanie sankcií ustanovených v tomto nariadení by sa mala preniesť na Radu. Individuálne rozhodnutia ako súčasť koordinácie hospodárskych politík členských štátov v rámci Rady, ako sa ustanovuje v článku 121 ods. 1 ZFEÚ, sú neoddeliteľnými následnými krokmi opatrení prijatých Radou v súlade s článkami 121 a 126 ZFEÚ a nariadeniami (ES) č. 1466/97 a (ES) č. 1467/97.“

16. Právomoc Rady uložiť pokutu za manipulovanie štatistických údajov, ako aj súvisiace právomoci Komisie a Súdneho dvora Európskej únie upravuje článok 8 ods. 1, 3 a 5 nariadenia č. 1173/2011.

„1. Rada môže na odporúčanie Komisie rozhodnúť o uložení pokuty členskému štátu, ktorý zámerne alebo v dôsledku hrubej nedbalosti skresľuje údaje o deficite a dlhu relevantné pre uplatňovanie článku 121 alebo článku 126 ZFEÚ alebo uplatňovanie Protokolu o postupe pri nadmernom deficite pripojeného k Zmluve o EÚ a k ZFEÚ.

2. ...

3. Komisia môže uskutočniť akékoľvek potrebné vyšetrovanie, aby stanovila existenciu skresľovania údajov uvedeného v odseku 1. Môže rozhodnúť o začatí vyšetrovania, ak konštatuje závažné známky možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať také skresľovanie údajov. ...

...

Komisia počas vyšetrovania plne rešpektuje práva na obhajobu dotknutého členského štátu.

4. ...

5. Súdny dvor Európskej únie má neobmedzenú právomoc na preskúmanie rozhodnutí, ktorými Rada uložila pokutu podľa odseku 1. Uloženú pokutu môže zrušiť, znížiť alebo zvýšiť.“

17. Článok 8 ods. 4 nariadenia č. 1173/2011 Komisiu splnomocňuje prijať delegované akty týkajúce sa vyšetrovania (vrátane práv dotknutého členského štátu na obranu) a stanovenia výšky pokuty. Túto právomoc uplatnila Komisia pri vydávaní delegovaného rozhodnutia 2012/678/EÚ⁹.

18. Podľa článku 14 nariadenia č. 1173/2011 nadobudla táto smernica účinnosť dvadsiatym dňom po jej uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*. K uverejneniu došlo 23. novembra 2011.

⁹ Delegované rozhodnutie Komisie z 29. júna 2012 (Ú. v. EÚ L 306, 2012, s. 21).

D. Delegované rozhodnutie 2012/678

19. Delegované rozhodnutie Komisie z 29. júna 2012 o vyšetrowaní a pokutách v súvislosti s manipulovaním štatistických údajov, ako je uvedené v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1173/2011, opisuje vo svojom odôvodnení 8 postup, ako by sa mala Komisia presvedčiť o existencii vážnych indícií o manipulácii štatistických údajov:

„S cieľom potvrdiť podozrenie v nadväznosti na vážne indície o skreslení príslušných údajov o deficite a dlhu by začiatku vyšetrowania obvykle mala predchádzať metodická návšteva vykonaná Komisiou (Eurostatom) v súlade s článkom 11b nariadenia č. 479/2009“

20. Odôvodnenie 9 delegovaného rozhodnutia 2012/678 spresňuje, v ktorých prípadoch sa má vychádzať z predpokladu, že nejde o skreslenie údajov:

„Pri posúdení, čo predstavuje skreslenie údajov o deficite alebo dlhu v zmysle nariadenia (EÚ) č. 1173/2011, sa nesprávne vykonávanie účtovných pravidiel ESA 95, ku ktorému nedošlo v dôsledku zámerného konania alebo hrubej nedbalosti, nepovažuje za takéto skreslenie. Z uplatňovania tohto rozhodnutia sú ďalej vylúčené revízie vrátane podstatných revízií z dôvodu zmien v metodike za všetky minulé roky, ktoré sú jasne a primerane vysvetlené, nepodstatné chyby...“

21. Druhá veta odôvodnenia 10 delegovaného rozhodnutia 2012/678 opisuje pojem hrubá nedbanlivosť:

„Neúmyselné konanie alebo opomenutie by sa malo považovať za prípad hrubej nedbalosti, ak osoba zodpovedná za tvorbu údajov o deficite verejných financií alebo dlhu zjavne porušila svoju povinnosť konať s náležitou starostlivosťou.“

22. Odôvodnenie 15 delegovaného rozhodnutia 2012/678 spresňuje:

„Týmto rozhodnutím by nemalo byť dotknuté vykonávanie právomocí Komisiou (Eurostatom) podľa nariadenia (ES) č. 479/2009.“

23. Z článku 2 ods. 1 delegovaného rozhodnutia 2012/678 vyplýva, aké informácie je Komisia povinná predložiť členskému štátu, ktorý podozrieva z manipulovania štatistických údajov, na začiatku vyšetrowania:

„Komisia oznámi príslušnému členskému štátu svoje rozhodnutie začať vyšetrowanie a zároveň uvedie informácie o závažných indíciách možnej existencie skutočností, ktoré by mohli predstavovať skreslenie údajov o deficite verejných financií a dlhu vyplývajúce z manipulovania takýchto údajov v dôsledku zámerného konania alebo hrubej nedbalosti.“

24. Článok 2 ods. 3 delegovaného rozhodnutia 2012/678 nadväzuje na odôvodnenie 8:

„Komisia sa môže rozhodnúť nevykonať takéto vyšetrowanie, pokiaľ sa neuskutoční metodická návšteva v súlade s rozhodnutím prijatým Komisiou (Eurostatom) podľa nariadenia (ES) č. 479/2009.“

25. Články 6, 10 a 11 delegovaného rozhodnutia 2012/678 zabezpečujú dotknutému členskému štátu právo na vypočutie, na prístup k spisu, ako aj na právne zastúpenie.

26. Článok 14 delegovaného rozhodnutia 2012/678 upravuje spôsob stanovenia výšky pokuty:

„1. Komisia zabezpečuje, aby odporúčaná pokuta bola účinná, primeraná a odrádzajúca. Pokuta sa stanoví na základe referenčnej sumy, ktorá môže byť zvýšená alebo znížená po zohľadnení osobitých okolností uvedených v odseku 3.“

2. Referenčná výška sa rovná 5 % vplyvu skreslenia buď na úroveň deficitu verejných financií, alebo dlhu členského štátu za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite, pričom rozhodujúca je vyššia hodnota [Referenčná suma sa rovná 5 % závažnejšieho vplyvu skreslenia údajov na úroveň deficitu verejnej správy alebo dlhu verejnej správy členského štátu za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite – *neoficiálny preklad*].

3. So zohľadnením maximálnej výšky stanovenej v článku 13 Komisia vezme vždy do úvahy, keď je to vhodné, tieto okolnosti:

a) závažnosť a širší vplyv skreslenia; najmä vplyv skreslenia na fungovanie posilneného hospodárskeho riadenia Únie;

...

d) opakovanie, frekvenciu alebo trvanie skreslenia príslušným členským štátom; v takýchto prípadoch sa referenčná výška rovná najvyššiemu zistenému rozsahu a vynásobí sa počtom rokov v štvorročnom období od posledného oznámenia, počas ktorých došlo k príslušnému skresleniu;

e) mieru starostlivosti a spolupráce alebo naopak, mieru marenia, ktorú preukázal príslušný členský štát pri odhaľovaní skreslenia a v priebehu vyšetrovania.“

27. Podľa článku 16 delegovaného rozhodnutia 2012/678 nadobudlo toto rozhodnutie účinnosť dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*. K uverejneniu došlo 6. novembra 2012

III. Skutkové okolnosti sporu a napadnuté rozhodnutie

28. Dňa 30. marca 2012 Španielsko oznámilo Komisii v rámci postupu pri nadmernom deficite výšku skutočného a predpokladaného deficitu verejných financií za roky 2008 až 2012.

29. Španielsko 17. mája 2012 oznámilo revíziu údajov o deficite predložených v marci 2012, pretože niektoré autonómne oblasti v rokoch 2008 až 2011 mali vyššie výdavky, ako oznámili zodpovednému vnútroštátnemu orgánu. Celkový rozdiel predstavoval sumu 4,5 miliardy eur (približne 0,4 % hrubého domáceho produktu), pričom z tejto sumy až 1,9 miliardy eur pripadlo len na autonómnu oblasť Valencia.

30. Komisia následne v Španielsku uskutočnila štyri návštevy: v máji, v júni a v septembri 2012, ako aj v septembri 2013.

31. Na základe rozhodnutia z 11. júla 2014 začala Komisia vyšetrovanie v súvislosti s údajnou manipuláciou štatistických údajov v autonómnej oblasti Valencia.

32. Vo svojej správe o vyšetrovaní zo 7. mája 2015¹⁰ Komisia konštatovala, že autonómna oblasť Valencia počas niekoľkých rokov riadne nezaúčtovala výdavky v oblasti zdravotníctva. Regionálny audítorský úrad vo svojich výročných správach viackrát upozornil na nezaúčtované výdavky. Zároveň však príslušný regionálny orgán neprijal nijaké opatrenia. Komisia na základe vyššie uvedených skutočností dospela k záveru, že údaje o deficite verejných financií, ktoré Španielsko oznámilo v marci 2012 boli nesprávne a Španielsku možno v tomto ohľade vytykať hrubú nedbanlivosť. Odporučila preto Rade, aby Španielsku v súlade s článkom 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 uložila pokutu.

¹⁰ Správa Komisie o vyšetrovaní v súvislosti s manipulovaním štatistických údajov v Španielsku podľa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1173/2011 o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v eurozóne (rozhodnutie Komisie z 11. júla 2014) [COM(2015) 211 final].

33. Rada sa stotožnila s týmto odporúčaním a napadnutým rozhodnutím uložila pokutu vo výške 18,93 milióna eur.

34. Rozhodnutie bolo Španielsku oznámené 20. júla 2015 a 28. júla 2015 uverejnené v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

35. Španielsko 29. septembra 2015 podalo žalobu, ktorá je predmetom tohto konania. V novembri 2015 opravila Rada názov napadnutého rozhodnutia z „rozhodnutia“ na „vykonávacie rozhodnutie“.¹¹

IV. Konanie pred Súdny dvorom a návrhy účastníkov konania

36. Španielsko navrhuje:

- zrušiť vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) č. 2015/1289 z 13. júla 2015,
- subsidiárne obmedziť rozhodujúce obdobie pre stanovenie výšky pokuty na čas po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 1173/2011 a primerane znížiť uloženú pokutu a
- uložiť Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

37. Rada navrhuje:

- konštatovať, že na konanie o žalobe je príslušný Všeobecný súd a postúpiť mu vec na ďalšie konanie,
- subsidiárne zamietnuť žalobu a
- uložiť Španielsku povinnosť nahradiť trovy konania.

38. Komisia vstúpila do konania v spore ako vedľajší účastník na podporu Rady. Účastníci konania predložili svoje písomné vyjadrenia a boli vypočutí na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 4. apríla 2017.

V. Právne posúdenie

39. Žaloba o neplatnosť je založená na štyroch žalobných dôvodoch: Po prvé Španielsko tvrdí, že Komisia v rámci svojho vyšetovania porušila právo Španielska na obhajobu (pozri bod B). Po druhé Španielsko namieta porušenie práva na riadnu správu (pozri bod C). Po tretie Španielsko zastáva názor, že nie sú splnené hmotnoprávne požiadavky na uloženie pokuty (pozri bod D). Napokon po štvrté Španielsko namieta výpočet uloženej pokuty (pozri bod E).

40. Pred posúdením týchto žalobných dôvodov z obsahového hľadiska je však najskôr potrebné objasniť otázku, či má Súdny dvor právomoc konať o predloženej žalobe (pozri bod A).

A. O právomoci Súdneho dvora

41. Rada a Komisia zastávajú názor, že príslušný pre konanie v tejto veci nie je Súdny dvor, ale Všeobecný súd. V prípade, ak Súdny dvor konštatuje, že o žalobe je príslušný konať Všeobecný súd, postúpi vec Všeobecnému súdu v súlade s článkom 54 ods. 2 druhou časťou vety Štatútu Súdneho dvora.

¹¹ Pozri poznámku pod čiarou 2.

42. Právomoc Súdneho dvora nevyplýva z článku 8 ods. 5 prvej vety nariadenia č. 1173/2011. V zmysle tohto ustanovenia má Súdny dvor Európskej únie neobmedzenú právomoc na preskúmanie rozhodnutí, ktorými Rada uložila pokutu podľa odseku 1. Pojem Súdny dvor Európskej únie sa však v tomto prípade rovnako ako v článku 19 ods. 1 prvej vete ZFEÚ používa ako všeobecný pojem, a teda nestanovuje, či je na preskúmanie príslušný Súdny dvor alebo Všeobecný súd.¹² Okrem toho nariadenie č. 1173/2011 by nemohlo obsahovať odlišnú úpravu právomoci, ako je v Zmluvách alebo Štatúte Súdneho dvora. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa uplatnia všeobecné pravidlá právomoci.

1. Právomoc vo veci napadnutia vykonávacích opatrení

43. Podľa článku 256 ods. 1 prvej vety ZFEÚ je pre konanie o žalobách podľa článku 263 v prvom stupni príslušný Všeobecný súd. Výnimky z tejto zásady upravuje článok 51 ods. 1 písm. a) Štatútu Súdneho dvora: žaloby o neplatnosť podané členským štátom okrem iného aj proti aktom Rady, patria výlučne do právomoci Súdneho dvora. Z takto vymedzeného rámca sú následne podľa článku 51 ods. 1 písm. a) tretej zarážky vylúčené žaloby proti aktom Rady, ktorými uplatňuje svoje vykonávacie právomoci v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ, pre ktoré je príslušný Všeobecný súd.

44. V prejednávanej veci podáva žalobu členský štát, Španielsko, proti aktu Rady, konkrétne proti rozhodnutiu o uložení pokuty z 13. júla 2015. Rada a Komisia zastávajú názor, že právomoc Rady uložiť členskému štátu pokutu v prípade skreslenia štatistických údajov, ktorá vyplýva z článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2001, je vykonávacou právomocou v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ. Ak by bol tento záver správny, uplatnila by sa výnimka z odchýlky podľa článku 51 ods. 1 písm. a) tretej zarážky Štatútu Súdneho dvora, takže pre konanie o žalobe Španielska by bol príslušný Všeobecný súd a Súdny dvor by bol povinný postúpiť konanie v právnom spore na tento súd.

45. Na účely právnej klasifikácie rozhodnutia Rady nemožno formalisticky vychádzať iba z názvu, ktorý Rada tomuto rozhodnutiu pridela.¹³ Skutočnosť, že Rada dodatočne doplnila do názvu sporného rozhodnutia slovo „vykonávacie“ s cieľom splniť požiadavky stanovené v článku 291 ods. 4 ZFEÚ, nevyhnutne neznamená, že ide o vykonávací právny akt v zmysle tohto ustanovenia alebo v zmysle článku 51 ods. 1 písm. a) tretej zarážky Štatútu.

46. V zmysle *argumentum a contrario* skutočnosť, že nariadenie č. 1173/2011 neobsahuje nijaký odkaz na článok 291 ZFEÚ sama osebe nevylučuje, že sa rozhodovacia právomoc upravená v článku 8 ods. 1 vyššie uvedeného nariadenia vzťahuje na vykonávací právny akt, ak túto skutočnosť možno vyvodiť z ostatných častí nariadenia.¹⁴ Takýto záver možno vysloviť vzhľadom na tú skutočnosť, že odôvodnenie 25 výslovne predpokladá právomoc Rady tak, ako sa vyžaduje v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ. Rozhodujúce je však to, či možno právomoc Rady na uloženie pokuty z *hmotnoprávneho* hľadiska považovať za vykonávaciu právomoc.

47. Pojem „vykonávanie“ zahŕňa jednak vypracovanie vykonávacích predpisov, a jednak uplatnenie predpisov (sekundárneho práva) v jednotlivých prípadoch prostredníctvom prijatia individuálnych právnych aktov.¹⁵ Uloženie pokuty sa teda zdá byť vykonávacím opatrením a príslušná právomoc vykonávacou právomocou.

12 Pozri rozsudok zo 17. marca 2005, Komisia/AMI Semiconductor Belgium a i. (C-294/02, EU:C:2005:172, bod 49), a uznesenie zo 14. júla 2005, Švajčiarsko/Komisia (C-70/04, neuvyverejnené, EU:C:2005:468, bod 18).

13 Pozri v súvislosti s individuálnym právom podať žalobu napríklad rozsudky z 5. mája 1977, Koninklijke Scholten Honig/Rada a Komisia (101/76, EU:C:1977:70, body 5/7 až 8/11), a z 19. decembra 2012, Komisia/Planet (C-314/11 P, EU:C:2012:823, body 94 a 95). Pozri v súvislosti s neoznačením rozhodnutia ako vykonávacieho moje návrhy vo veciach Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux a i., ako aj Esso Italiana a i. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 a C-389/14, EU:C:2015:754, bod 177).

14 Rozsudok z 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 66).

15 Rozsudok z 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 36), predtým už rozsudky z 24. októbra 1989, Komisia/Rada (16/88, EU:C:1989:397, bod 11), v súvislosti s článkom 145 treťou zarážkou Zmluvy o EHS, a z 23. februára 2006, Komisia/Parlament a Rada (C-122/04, EU:C:2006:134, body 36 a 37), v súvislosti s článkom 202 treťou zarážkou ZES, obe ustanovenia sú predchádzajúcou právnou úpravou článku 291 ods. 2 ZFEÚ.

48. Tomuto záveru neodporuje ani tá skutočnosť, že individuálny právny akt v tejto veci nie je určený jednotlivcovi alebo podniku, ale členskému štátu. Keďže takéto individuálne rozhodnutia namierené voči členským štátom sa nevydávajú zriedka, treba vychádzať z predpokladu, že sa na ne prihliadalo pri prijímaní článku 291 ods. 2 ZFEÚ a článku 51 ods. 1 písm. a) tretej zarážky Štatútu. Práve s ohľadom na právnu úpravu obsiahnutú v Štatúte je zahrnutie takýchto rozhodnutí odôvodnené aj preto, že táto právna úprava sa týka žalôb členských štátov namierených proti rozhodnutiam Rady. Podanie takejto žaloby je obzvlášť pravdepodobné v prípade,¹⁶ ak Rada prijme individuálne vykonávacie opatrenie namierené proti členskému štátu.

2. Zaradenie ku koordinácii hospodárskych politík

49. Odôvodnenie 25 nariadenia č. 1173/2001 však spornú právomoc ukladať pokuty upravuje v súvislosti s koordináciou hospodárskych politík členských štátov v rámci Rady v súlade s článkom 121 ods. 1 ZFEÚ. V zmysle tohto ustanovenia sú rozhodnutia o uložení pokút neoddeliteľnými následnými krokmi opatrení prijatých Radou v súlade s článkami 121 a 126 ZFEÚ, ako aj na základe nariadenia č. 1466/97 a nariadenia č. 1467/97.

50. Právomoci Rady vyplývajúce z článkov 121 a 126 ZFEÚ nie sú vykonávacími právomocami v zmysle článku 291 ods. 2 ZFEÚ, pretože Rade vyplývajú priamo z ustanovení Zmluvy. Treba preto konštatovať,¹⁷ že konanie o žalobách členských štátov týkajúcich sa uplatnenia týchto právomocí podľa článku 51 ods. 1 písm. a) Štatútu patrí do právomoci Súdneho dvora a nie do právomoci Všeobecného súdu.

51. Vzniká teda otázka, či „neoddeliteľné následné kroky“ opatrení, proti ktorým možno podať žalobu len na Súdny dvor, musia tiež patriť do jeho právomoci.

52. Na podporu takéhoto záveru možno okrem vecnej súvislosti uvedených právomocí poukázať tiež na to, že článok 291 ZFEÚ neupravuje vyčerpávajúcim spôsobom prenos vykonávacích právomocí.¹⁸ Do úvahy by teda prichádzal aj výklad, v zmysle ktorého by sa sporné sankcie považovali za osobitnú formu vykonávacích opatrení, ktoré nepatria do pôsobnosti tohto ustanovenia, a teda ani do pôsobnosti článku 51 ods. 1 písm. a) tretej zarážky Štatútu.

3. Systematické úvahy

53. Ďalší argument v prospech právomoci Súdneho dvora na prvý pohľad vyplýva zo súvislosti konania týkajúceho sa uloženia sankcií s konaním pre nesplnenie povinností vyplývajúcich zo Zmlúv podľa článkov 258 až 260 ZFEÚ, ktoré ďalej patrí výlučne do právomoci Súdneho dvora.¹⁹ Aj v rámci takéhoto konania je však Komisia v obmedzenom rozsahu oprávnená prijímať rozhodnutia, ktoré môže dotknutý členský štát napadnúť žalobou pred Všeobecným súdom.²⁰ Z toho vyplýva, že vymedzenie právomocí medzi Všeobecným súdom a Súdny dvorom na základe všeobecných úvah nie je prelomené.

16 Pritom je potrebné poznamenať, že právomoc Všeobecného súdu, ktorá vyplýva z výnimky z odchyľky článku 51 ods. 1 písm. a) Štatútu sa zjavne doposiaľ neuplatnila.

17 Rozsudok z 13. júla 2004, Komisia/Rada (C-27/04, EU:C:2004:436), však nie je dôkazom, ktorým možno odôvodniť právomoc Súdneho dvora, pretože súčasné vymedzenie právomocí nebolo v tej dobe ešte uplatniteľné, pričom by sa uplatnila právomoc Súdneho dvora v zmysle článku 51 ods. 2 Štatútu.

18 Rozsudok z 22. januára 2014, Spojené kráľovstvo/Rada a Parlament (C-270/12, EU:C:2014:18, body 78 až 86).

19 Rozsudok z 15. januára 2014, Komisia/Portugalsko (C-292/11 P, EU:C:2014:3, body 50 a 51).

20 Rozsudok z 15. januára 2014, Komisia/Portugalsko (C-292/11 P, EU:C:2014:3, body 77 a 78).

54. Proti záveru o právomoci Súdneho dvora navyše svedčí tá skutočnosť, že jeho právomoc je v zmysle článku 51 ods. 1 písm. a) Štatútu výnimkou zo všeobecnej zásady právomoci Všeobecného súdu podľa článku 256 ods. 1 ZFEÚ, a preto sa musí vykladať reštriktívne.²¹ Výnimky z takýchto výnimiek, teda právomoc Všeobecného súdu podľa článku 51 ods. 1 písm. a) prvej až tretej zarážky Štatútu, naopak nemožno vykladať reštriktívne, pretože predstavujú návrat k všeobecným zásadám.²²

55. Takýto záver potvrdzujú aj ciele právnej úpravy právomoci podľa článku 51 Štatútu. Podľa odôvodnenia 4 rozhodnutia 2004/407 sa musí na Všeobecný súd preniesť významná právomoc rozhodovať v prvom stupni a podmienky prerozdelenia musia byť dostatočne jasné, aby ju orgány a členské štáty jednoznačne pochopili. Založenie právomoci Súdneho dvora na základe súvislosti určitých opatrení s inými opatreniami, v prípade ktorých by bola pravdepodobne daná právomoc Súdneho dvora, by odporovalo takejto požiadavke jednoznačnosti.

56. Dodržanie všeobecnej zásady právomoci Všeobecného súdu v zásade podporuje aj ten argument, že dotknutému členskému štátu sa takýmto spôsobom poskytne ďalšia možnosť konať pred súdnym orgánom, ktorý bol navyše ustanovený na účely zabezpečenia ešte vyššej úrovne právnej ochrany v prípade žalôb, ktorých rozhodnutie si vyžaduje príslušnú mieru posúdenia zložitých skutkových okolností.²³ Porušenia, za ktoré možno uložiť pokutu v zmysle článku 8 nariadenia č. 1173/2001 sú však často veľmi zložité po skutkovej stránke, najmä vtedy, ak na rozdiel od prejednávanej veci členský štát spochybňuje skutkové zistenia.

57. Napokon právomoc uložiť pokutu podľa článku 8 nariadenia č. 1173/2011 síce patrí do kontextu opatrení podľa článkov 121 a 126 ZFEÚ, ale prípadné sankcie v zmysle nariadenia sa ukladajú v úplne inom konaní ako opatrenia na základe Zmluvy. Je teda vylúčené, aby sa v rámci toho istého konania muselo rozhodnúť o sankciách podľa nariadenia a zároveň aj o uvedených opatreniach podľa Zmluvy. Vecná súvislosť týchto právomocí si teda nevyžaduje zhodnú právomoc.

4. Záver

58. Žaloba podaná Španielskom je teda namierená proti aktu Rady, ktorým uplatnila svoje vykonávacie právomoci v súlade s článkom 291 ods. 2 ZFEÚ. V súlade s článkom 256 ods. 1 ZFEÚ a článkom 51 ods. 1 písm. a) treťou zarážkou Štatútu má právomoc konať Všeobecný súd a Súdnny dvor je povinný vec v súlade článkom 54 ods. 2 druhou časťou vety Štatútu postúpiť Všeobecnému súdu.

59. V prípade, ak by sa Súdnny dvor s týmto záverom nestotožnil, budem sa v ďalšom texte subsidiárne venovať posúdeniu žalobných dôvodov uvádzaných Španielskom.

B. O rešpektovaní práv Španielska na obhajobu (prvý žalobný dôvod)

60. Svojím prvým žalobným dôvodom Španielsko namieta, že sporné rozhodnutie vychádza z informácií, ktoré Komisia získala počas svojich návštev v rokoch 2012 a 2013, pričom porušila práva Španielska na obhajobu. Komisia už v tom čase preskúmala, či Španielsko skreslilo údaje o deficite. Takéto vyšetrowanie pred začatím formálneho vyšetrowania v júli 2014 nie je pokryté článkom 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 a článkom 2 ods. 3 delegovaného rozhodnutia 2012/678. Takéto úkony teda

21 Pozri napríklad rozsudky z 29. apríla 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, bod 64); zo 16. júla 2009, Infopaq International (C-5/08, EU:C:2009:465, bod 56), a z 8. marca 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, bod 49).

22 Pozri rozsudok z 23. novembra 2016, Bayer CropScience a Stichting De Bijenstichting (C-442/14, EU:C:2016:890, body 55 až 58).

23 Odôvodnenie 3 rozhodnutia Rady 88/591/ESUO, EHS, Euratom z 24. októbra 1988 o zriadení Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 319, 1988, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 181).

boli mimo príslušného stanoveného rámca, ktorého cieľom je tiež zabezpečiť zachovanie práv dotknutého členského štátu na obhajobu. Komisia predovšetkým v rozpore s článkom 2 ods. 1 delegovaného rozhodnutia 2012/678 Španielsku neoznámila, že mu vytýka skreslenie štatistických údajov a ani na základe akých skutočností. Zároveň tajne pokračovala vo vyšetrovaní.

61. Tento žalobný dôvod treba najskôr zaradiť do rámca procesného postupu, ktorý predchádzal rozhodnutiu o uložení pokuty (pozri bod 1), a následne preskúmať samotné práva Španielska na obranu (pozri bod 2).

1. O procesnom postupe

a) Obsah právnej úpravy nariadenia č. 1173/2011 a delegovaného rozhodnutia 2012/678

62. V prvom rade treba poznamenať, že Španielsko si nesprávne vykladá obsah právnej úpravy nariadenia č. 1173/2011 a delegovaného rozhodnutia 2012/678.

63. Podľa článku 8 ods. 3 prvého pododseku druhej vety nariadenia č. 1173/2011 môže Komisia rozhodnúť o začatí vyšetrovania, ak konštatuje závažné indície o manipulácii údajov o deficite alebo dlhu. Takéto formálne vyšetrovanie sa riadi ustanovením článku 8 ods. 3 a najmä článkami 2 až 12 delegovaného rozhodnutia 2012/678.

64. Keďže podľa nariadenia sa len samotné podozrenie nepovažuje za dostatočné, ale vyžaduje sa existencia *závažných indícií skreslenia*, toto nariadenie nielen pripúšťa, ale dokonca vyžaduje vykonanie vyšetrovacích úkonov ešte pred začatím formálneho vyšetrovania, a to na účely ochrany dotknutého členského štátu. Tento členský štát možno verejne obviniť zo skreslenia údajov o deficite až vtedy, keď pre takéto obvinenie existuje dostatok informácií.

b) Význam nariadenia č. 479/2009

65. Potrebná vyšetrovacia právomoc Komisie pred začatím formálneho vyšetrovania je stanovená v článku 11 a nasl. nariadenia č. 479/2009, ako vyplýva aj z obsahovej súvislosti medzi týmto nariadením a nariadením č. 1173/2011.

66. V prípade údajov, ktorých skreslenie postihuje článok 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, ide totiž o také údaje o deficite a dlhu, ktoré sú členské štáty povinné predložiť Komisii v súlade s článkom 3 nariadenia č. 479/2009. Ak vzniknú pochybnosti o kvalite predložených údajov, je Komisia v súlade s článkom 11 ods. 1 druhou vetou vyššie uvedeného nariadenia oprávnená vykonať v dotknutom členskom štáte konzultačné návštevy a vo výnimočných prípadoch²⁴ metodické návštevy. Cieľom týchto návštev je zistiť prípadné pochybenia pri zaznamenávaní a predkladaní údajov²⁵ a pomôcť dotknutému členskému štátu pri náprave týchto pochybení. Na tento účel môže Komisia poskytnúť odporúčania.

67. Na vyššie uvedené nadväzuje článok 2 ods. 3 a odôvodnenie 8 delegovaného rozhodnutia 2012/678, pričom zdôrazňujú možnosť vykonať metodickú návštevu ešte pred začatím formálneho vyšetrovania. To znamená, že neobmedzujú vyšetrovacie právomoci Komisie pred začatím formálneho vyšetrovania, ale naopak Komisiu podporujú v tom, aby v celom rozsahu využila možnosti, ktoré jej vyplývajú z nariadenia č. 479/2009. Odôvodnenie 15 delegovaného rozhodnutia podporuje tento záver, keď stanovuje, že týmto rozhodnutím nie sú dotknuté právomoci Komisie podľa nariadenia č. 479/2009.

²⁴ V tejto súvislosti pozri článok 11b ods. 2 nariadenia č. 479/2009.

²⁵ Článok 11a prvá veta a článok 11b ods. 1 nariadenia č. 479/2009.

68. Od nadobudnutia účinnosti nariadenia č. 1173/2001 slúži postup podľa článku 11 a nasl. nariadenia č. 479/2009 aj na účely posúdenia, či sú splnené podmienky na začatie formálneho vyšetrovania podľa článku 8 ods. 3 prvého pododseku druhej vety nariadenia č. 1173/2011.

69. Španielsko síce tiež namieta, že Komisia uskutočnila aj také návštevy, ktoré nie sú upravené v nariadení č. 479/2009, konkrétne technické návštevy, predbežnú konzultačnú návštevu a „návštevu *ad hoc*“.²⁶ Napriek týmto označeniam sa však nezdá, že by Komisia počas týchto návštev využila vyšetrovacie právomoci, ktoré by prekročovali rámec návštev upravených v článkoch 11a a 11b.

70. Ani odkaz Španielska na dokument pochádzajúci z Eurostatu²⁷ neodôvodňuje prijatie odlišného záveru. V tomto dokumente síce Eurostat navrhuje „predbežné konzultačné návštevy“ zahrnúť výslovne do pôsobnosti nariadenia č. 479/2009, zároveň sa v ňom však uvádza, že ide len o osobitnú formu už upravených konzultačných návštev.

71. Na rozdiel od názoru Španielska teda tieto návštevy neboli vyšetrowaním bez právneho základu.

c) Priebežný záver: dve časti vyšetrowania

72. Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať: vyšetrowanie týkajúce sa manipulácie štatistických údajov sa delí na dve časti konania, ktoré je potrebné navzájom odlišiť.

73. Prvá časť konania začína v okamihu, keď Komisia na základe podozrenia, že došlo ku skresleniu údajov o deficite alebo dlhu, prijme opatrenia na účely objasnenia situácie a v nepriaznivom prípade pre dotknutý členský štát napokon vydá rozhodnutie o začatí formálneho vyšetrovania. Už predbežné vyšetrowanie má za cieľ zistiť, či existujú závažné indície skreslenia údajov o deficite. Právny základ pre takéto vyšetrovacie úkony tvorí článok 11 a nasl. nariadenia č. 479/2009.

74. Druhá časť konania sa začína rozhodnutím o začatí formálneho vyšetrovania a končí sa až vydaním rozhodnutia, ktorým sa Rade odporučí uloženie pokuty. Cieľom formálneho vyšetrovania je zistiť, či skutočne došlo ku skresleniu predložených informácií o deficite v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011. Táto časť konania upravuje článok 8 ods. 3 uvedeného nariadenia a články 2 až 12 delegovaného rozhodnutia 2012/678.

75. Skutočnosť, že delegované rozhodnutie 2012/678 nebolo ešte v čase vykonania návštev v máji, v júni a v septembri 2012 účinné, je z tohto hľadiska nepodstatná. Na predbežné vyšetrowanie sa totiž vzťahujú ustanovenia článku 11 a nasl. nariadenia č. 479/2009.

2. O práve na obhajobu

76. Vyššie uvedené pritom netvorí základ tvrdení Španielska. Tieto naopak vychádzajú z námietky, že Komisia neinformovala Španielsko bezprostredne po uskutočnení jej návštev v rokoch 2012 a 2013, ale až po začatí formálneho vyšetrovania v júli 2014 o tom, že Španielsko podozrieva zo skreslenia štatistických údajov, ako aj o dôvodoch a príčinách tohto podozrenia. Komisia preto postupovala v rozpore s článkom 2 ods. 1 delegovaného rozhodnutia 2012/678 a porušila právo Španielska na obhajobu.

²⁶ Správa Komisie (už citovaná v poznámke pod čiarou 10, s. 8).

²⁷ Note to the ESSC/EFC – implementation of ESA 2010 and changes needed in regulation 479 (Príloha F.1 k odpovedi Španielska na vyjadrenie Komisie).

77. Španielsko si však nesprávne vykladá obsah právnej úpravy článku 2 ods. 1 delegovaného rozhodnutia 2012/678. Tento právny predpis Komisii ukladá povinnosť oznámiť dotknutému členskému štátu začatie formálneho vyšetrovania a zároveň ho informovať o dôvodoch, na ktorých sa zakladá jej podozrenie o manipulácii štatistických údajov, ktoré má k dispozícii. Splnenie týchto požiadaviek je nesporné.

78. Španielsko v skutočnosti nenamieta porušenie článku 2 ods. 1 delegovaného rozhodnutia 2012/678, ale porušenie práva na poskytnutie informácií o podozrení z manipulácie a o skutkových okolnostiach, ktoré odôvodňujú toto podozrenie Komisie už v rámci predbežného vyšetrovania.

79. Existuje však vôbec takéto právo?

80. Z nariadenia č. 479/2009, ktoré je z hľadiska predbežného vyšetrovania relevantné, možno vyvodíť iba jedinú skutočnosť zakladajúcu právo na vypočutie. Podľa článku 13 prvej časti vety podáva Komisia hospodárskemu a finančnému výboru správy o zisteniach konzultačných a metodických návštev vrátane akýchkoľvek pripomienok dotknutých členských štátov k týmto zisteniam. Povinnosť Komisie informovať členský štát o podozrení zo skreslenia údajov týkajúcich sa deficitu však z tohto ustanovenia nevyplýva.

81. V zmysle judikatúry Súdneho dvora však dodržiavanie práv na obhajobu v každom konaní, ktoré môže viesť k aktu spôsobujúcemu ujmu dotknutým osobám, predstavuje základnú zásadu práva Únie, ktorá musí byť zaručená aj vtedy, ak neexistuje žiadna právna úprava tohto konania.²⁸

82. Dotknutému členskému štátu sa síce v rámci sporného konania v tejto veci priznávajú rozsiahle práva na obhajobu, ale až v druhej časti konania formálneho vyšetrovania.

83. Bolo by teda možné vychádzať z predpokladu, že poskytnutie rozsiahlych práv na obhajobu v rámci formálneho vyšetrovania kompenzuje nedostatok práva na informácie v rámci predbežného vyšetrovania. Takéto konštatovanie však nezohľadňuje tú skutočnosť, že spôsob a forma priebehu predbežného vyšetrovania môže ovplyvniť možnosti obhajoby v rámci formálneho vyšetrovania. Súdny dvor uznal porovnateľný širší účinok v rámci kartelových konaní.

84. Vyšetrovanie týkajúce sa porušenia článku 101 alebo článku 102 ZFEÚ sa člení, tak ako v prejednávanej veci, na dva úseky: predbežné vyšetrovanie a formálne preskúmovacie konanie.²⁹ Posledné uvedené konanie sa začína oznámením námietok dotknutému podniku.³⁰ V tomto ohľade existuje súvislosť s článkom 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011 a článkom 2 ods. 1 delegovaného rozhodnutia 2012/678.

85. V súvislosti s konaním v oblasti hospodárskej súťaže Súdny dvor osobitne zdôraznil, že poznatky získané v rámci predbežného vyšetrovania v priebehu inšpekcie, teda najmä počas prehliadok a vypočúvania, možno z dôvodu ochrany práv podniku na obranu použiť výlučne na účely uvedené v poverení na vykonanie vyšetrovania alebo v rozhodnutí o nariadení inšpekcie.³¹ Vyššie uvedené možno vykladať v tom zmysle, že aj v rámci predbežného vyšetrovania sa musia v súvislosti s uložením pokuty za skreslenie rozpočtových údajov dotknutej osobe oznámiť sledované ciele.

28 Rozsudky z 21. septembra 2000, *Mediocurso/Komisia* (C-462/98 P, EU:C:2000:480, bod 36); z 9. júna 2005, *Španielsko/Komisia* (C-287/02, EU:C:2005:368, bod 37), a zo 17. marca 2016, *Bensada Benallal* (C-161/15, EU:C:2016:175, bod 33).

29 Rozsudky z 15. októbra 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij a i./Komisia* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, EU:C:2002:582, body 181 až 183), a z 21. septembra 2006, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisia* (C-105/04 P, EU:C:2006:592, bod 38).

30 Rozsudok z 15. októbra 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij a i./Komisia* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, EU:C:2002:582, bod 183).

31 Rozsudky zo 17. októbra 1989, *Dow Benelux/Komisia* (85/87, EU:C:1989:379, body 17 a 18), z 15. októbra 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij a i./Komisia* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, EU:C:2002:582, body 298 a 299), ako aj z 22. októbra 2002, *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603, bod 48).

86. Na druhej strane Súdny dvor tiež uznal, že Komisia môže začať nové vyšetrovanie na účely overenia správnosti alebo doplnenia informácií, o ktorých sa náhodou dozvedela počas predchádzajúcej inšpekcie, ak tieto informácie poukazujú na existenciu správania, ktoré je v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže uvedenými v Zmluve.³²

87. Na prvý pohľad sa zdá, že tieto úvahy treba vzhľadom na porovnateľnú štruktúru oboch konaní primerane uplatniť v prejednávanej veci. A práve z tohto hľadiska sa uvedený postup javí ako problematický. Účastníci konania sa totiž v prejednávanej veci nezhodujú v otázke, či Komisia svoje podozrenie vyslovila už v septembri 2013 alebo až v júli 2014. Je však nesporné, že počas návštev v roku 2012 sa ešte neuvažovalo o uložení pokuty.

88. Na úrovni predbežného vyšetrovania však existujú zásadné rozdiely v porovnaní s právom hospodárskej súťaže, ktoré ohraničujú možnosť analogického uplatnenia.

89. Kým v práve hospodárskej súťaže sa už v okamihu predbežného vyšetrovania vyžaduje podnet, s ktorým možno oboznámiť dotknutý podnik, v oblasti monitorovania rozpočtovej situácie vedú členské štáty a Komisia neustály dialóg v súlade s nariadením č. 479/2009. Ciele tohto nariadenia zahŕňajú možnosť, že v rámci tohto postupu sa zistia indicie o akomkoľvek skreslení údajov v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011.³³ S takouto možnosťou musia v zásade počítať aj členské štáty. Uvedené sa v prejednávanej veci týka predovšetkým Španielska, pretože tento členský štát odhalil problémy, ktoré následne oznámil Komisii.

90. Na rozdiel od toho neexistujú nijaké skutočnosti, ktoré by odôvodňovali povinnosť Komisie neustále skúmať, či sa prípadné indicie potvrdili do tej miery, že je potrebné členskému štátu adresovať dodatočnú výstrahu.

91. Komisia navyše v zmysle nespochybnených tvrdení Rady a Komisie najskôr v rámci formálneho vyšetrovania preskúmala a overila všetky poznatky, ktoré získala počas dialógu a ktoré boli relevantné z hľadiska uloženia pokuty, a Rada až následne rozhodla o uložení pokuty na základe týchto informácií. V tomto ohľade je skutkový stav porovnateľný s náhodnými zisteniami v oblasti práva hospodárskej súťaže.

92. Aj vtedy, ak by sa uznala varovná povinnosť Komisie, Španielsko dostatočne neodôvodnilo, v akom rozsahu mal okamih oznámenia narušiť jeho možnosti na uplatnenie práva na obhajobu. Naopak, namieta existenciu takéhoto zásahu bez toho, aby v tejto súvislosti uviedlo akékoľvek odôvodnenie.³⁴

93. V rozsahu, v akom Španielsko tvrdí, že španielske orgány predložili Komisii dôkazné materiály v jeho neprospech len preto, že nevedeli o podozrení z manipulácie, nie je toto tvrdenie v súlade s funkciou práv na obhajobu. Tieto práva totiž nezahŕňajú nárok na včasné poskytnutie informácií o existencii podozrenia, ktoré by umožnilo pred Komisiou cielene zatajiť dotknuté informácie.³⁵ Uvedené platí predovšetkým pre členské štáty. Podnikom totiž nemožno uložiť povinnosť poskytnúť

32 Rozsudky zo 17. októbra 1989, Dow Benelux/Komisia (85/87, EU:C:1989:379, bod 19), a z 15. októbra 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij a i./Komisia (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, EU:C:2002:582, bod 301).

33 Pozri bod 64 a nasl..

34 Pozri rozsudok z 21. septembra 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisia (C-105/04 P, EU:C:2006:592, bod 56 a nasl.).

35 Pozri v súvislosti s právom hospodárskej súťaže rozsudok z 25. januára 2007, Dalmine/Komisia (C-407/04 P, EU:C:2007:53, bod 60).

odpovede, na základe ktorých by museli znášať dôsledky za existujúce protiprávne konanie.³⁶ Na rozdiel od toho, ak sú členské štáty podozrievané zo skreslenia údajov o deficite alebo dlhu, majú povinnosť spolupracovať aj v tom prípade, ak uvedú skutočnosti vo svoj neprospech. Uvedené vyplýva z povinnosti lojality členských štátov voči Únii upravenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ.³⁷

3. Predbežný záver

94. Prvý žalobný dôvod je teda potrebné zamietnuť.

C. O rešpektovaní práva na riadnu správu (druhý žalobný dôvod)

95. Svojím druhým žalobným dôvodom Španielsko namieta porušenie práva na riadnu správu v zmysle článku 41 Charty základných práv. Spochybňuje nestrannosť vyšetrovacej komisie, ktorej členmi boli aj osoby podieľajúce sa na vyšetrovaní pred začatím formálneho konania.

1. O uplatniteľnosti článku 41 Charty

96. Rada spochybňuje uplatniteľnosť článku 41 Charty v prípade členských štátov, hoci pripúšťa, že majú možnosť sa domáhať uplatnenia požiadavky nestrannosti. Komisia ide dokonca o krok ďalej, keď spochybňuje samotnú uplatniteľnosť, resp. prinajmenšom obsah tejto požiadavky v súvislosti s členskými štátmi.

97. Bez ohľadu na to, či sa členský štát môže odvolávať na článok 41 Charty, je však zrejmé, že požiadavka nestrannosti, ktorá vychádza zo všeobecnej zásady práva na riadnu správu, sa uplatní v prospech členských štátov.³⁸

2. O obmedzení požiadavky nestrannosti

98. Požiadavka nestrannosti zahŕňa na jednej strane subjektívnu nestrannosť v tom zmysle, že žiadny z členov inštitúcie, ktorý rozhoduje o veci, nesmie prejavovať osobnú zaujatosť alebo predsudky, a jednak objektívnu nestrannosť v tom zmysle, že inštitúcia musí poskytnúť dostatočné záruky na vylúčenie akýchkoľvek oprávnených pochybností o jej nezaujatosti.³⁹

99. Španielsko namieta, že traja zo štyroch úradníkov, ktorí viedli formálne vyšetrovanie, sa zúčastnili už návštev v rokoch 2012 a 2013. Námietka Rady, že Španielsko je povinné zdôvodniť a preukázať, že členovia vyšetrovacej komisie boli skutočne zaujatí, vyznieva na prvý pohľad odôvodnená v rozsahu, v akom sa toto tvrdenie netýka subjektívnej zaujatosti. Španielsko však namieta výlučne porušenie požiadavky objektívnej nezaujatosti.

36 Rozsudky z 18. októbra 1989, Orkem/Komisia (374/87, EU:C:1989:387, body 34 a 35), a zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, bod 65).

37 Pozri v súvislosti s konaním o nesplnení povinnosti rozsudky z 11. decembra 1985, Komisia/Grécko (192/84, EU:C:1985:497, bod 19); z 9. novembra 1999, Komisia/Taliansko (C-365/97, EU:C:1999:544, bod 85); z 13. júla 2004, Komisia/Taliansko (C-82/03, EU:C:2004:433, bod 15); z 26. apríla 2005, Komisia/Írsko (C-494/01, EU:C:2005:250, body 41 a 197 a 198), a z 5. októbra 2006, Komisia/Belgicko (C-275/04, EU:C:2006:641, bod 82).

38 Rozsudok zo 6. novembra 2008, Holandsko/Komisia (C-405/07 P, EU:C:2008:613, bod 56). Pozri tiež rozsudok zo 16. apríla 2013, Španielsko a Taliansko/Rada (C-274/11 a C-295/11, EU:C:2013:240, bod 54).

39 Pozri rozsudky z 11. júla 2013, Ziegler/Komisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 155), a z 19. februára 2009, Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P, EU:C:2009:103, bod 46).

100. V rozsahu, v akom Španielsko namieta, že porušenie nemôže vyšetrovať a postihnúť ten istý orgán, ktorý je dotknutý účinkami tohto porušenia,⁴⁰ je potrebné uznať nasledujúce skutočnosti: Eurostat je na jednej strane príjemcom oznamovaných údajov o deficite a dlhu, na druhej strane Eurostat preskúmava kvalitu predložených údajov a vykonáva vyšetrovanie v prípade, ak existuje podozrenie z manipulácie štatistických údajov. Napriek tomu však možno Eurostat len ťažko považovať za „obet“ prípadného protiprávneho konania.

101. Zároveň treba toto tvrdenie prijať v tom ohľade, že postupom Komisie sa nezaručila maximálna neustrannosť. Naozaj existujú mnohé skutočnosti, ktoré odôvodňujú záver, v zmysle ktorého osoby, ktoré už viedli predbežné vyšetrovanie a Komisii navrhli začatie formálneho vyšetrovania, v tomto poslednom uvedenom konaní už nebudú postupovať úplne nezaujatú.

102. Navyše počas pojednávania vzbudila Komisia ďalšie pochybnosti o nezaujatosti, keď na otázku Súdneho dvora uviedla, že účelom formálneho vyšetrovania bolo dosiahnuť odstrašujúci účinok. Na základe tohto výroku sa možno obávať, že prinajmenšom tento úsek konania nebol vedený transparentne.

103. Nepochybne by bolo možné prijať mnohé opatrenia, ktorými by sa zabezpečila väčšia miera neustrannosti vyšetrovania. Najjednoduchším spôsobom by bolo zabrániť tomu, aby sa osoby, ktoré sa podieľali na predbežnom vyšetrovaní, zúčastnili aj na formálnom vyšetrovaní. Do úvahy by tiež prichádzalo postúpenie vyšetrovania inému služobnému úradu Komisie, či už v rámci Eurostatu alebo mimo tohto generálneho riaditeľstva, napríklad služobnému úradu generálneho riaditeľstva hospodárstva a financií alebo Európskemu úradu pre boj proti podvodom (OLAF). Nezávislosť vyšetrovania by sa dokonca zabezpečila vo väčšom rozsahu aj v tom prípade, ak by túto úlohu prevzala iná inštitúcia, napríklad Dvor audítorov alebo Európska centrálna banka.

104. Podnetom na takéto posilnenie neustrannosti v rámci vyšetrovania by mohlo byť rešpektovanie suverénnej právomoci členských štátov v rozpočtovej oblasti. Táto právomoc je v podstatnej miere obmedzená už prostredníctvom dohľadu Únie a ešte viac v dôsledku ukladania pokút za skreslenie predložených údajov o rozpočte. Vyššie uvedené skutočnosti zároveň vysvetľujú osobitné vyšetrovacie postupy v prípade skreslení a tiež poverenie Rady rozhodnutím o uložení pokuty. Logicky by preto bolo možné očakávať, že v rámci takéhoto osobitného konania budú prijaté aj osobitné opatrenia, ktorými sa zabezpečí nezávislosť vyšetrovania.

3. O odôvodnení upustiť od maximálnej miery neustrannosti

105. Neuplatnenie maximálnej miery neustrannosti však možno napriek významu týchto záujmov odôvodniť. Analogicky s článkom 52 ods. 1 Charty ide o takýto prípad, ak je toto neuplatnenie ustanovené zákonom a rešpektuje podstatu zásady neustrannosti. Okrem toho za predpokladu dodržania zásady proporcionality možno prijať obmedzenia len vtedy, ak sú nevyhnutné a skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.

106. Čo sa týka právneho základu, právomoc Komisie na vykonanie formálneho vyšetrovania vyplýva z článku 8 ods. 3 nariadenia č. 1173/2011. Podľa článku 2 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 vyšetrovanie vykoná Eurostat, teda generálne riaditeľstvo, ktoré vedie tiež predbežné vyšetrovanie v zmysle nariadenia č. 479/2009. Skutočnosť, že pracovníci, ktorí sa podieľali na vyšetrovaní, boli poverení výkonom svojej činnosti v súlade s vnútornými predpismi Eurostatu, je nepochybné. Treba preto vychádzať z predpokladu, že porušenie požiadavky neustrannosti je dostatočne právne odôvodnené.

⁴⁰ Pozri moje návrhy vo veci Ziegler/Komisia (C-439/11 P, EU:C:2012:800, bod 145).

107. Podstata požiadavky nestrannosti nebola v prejednávanej veci porušená už z toho dôvodu, že o uložení pokuty rozhodla iná inštitúcia, konkrétne Rada. Okrem toho Rada rozhodla na základe odporúčania Komisie, o ktorom nerozhodovali dotknutí pracovníci Eurostatu, ale zbor komisárov. Rada na túto skutočnosť správne poukazuje.

108. Rozhodujúce postavenie má preto primeranosť postupu Komisie.

109. Zásada primeranosti si vyžaduje, aby bolo opatrenie „vo vzťahu k cieľu, ktorý sleduje, vhodné potrebné a primerané“⁴¹. Takýto cieľ musí byť uznaný právom Únie a slúžiť všeobecnému záujmu alebo byť nevyhnutný pre ochranu práv a slobôd iných.

110. Čo sa týka legitímnych cieľov upustiť od prijatia dodatočných opatrení na posilnenie nestrannosti, Rada poukazuje na obmedzené zdroje Komisie a potrebu špecializácie. Ide teda o legitímny cieľ, ktorým je obmedziť náklady vyšetrovania⁴² a zároveň zabezpečiť jeho kvalitu.

111. Postup Komisie bol vhodný a potrebný na dosiahnutie týchto cieľov. S ohľadom na zložitosť problematiky je dokonca zmysluplné, aby sa tie isté osoby zúčastnili na predbežnom vyšetrovaní a formálnom vyšetrovaní. V praxi by takýto postup mohol zároveň urýchliť vyšetrovanie a tým splniť ďalší z cieľov práva na riadnu správu.

112. V zmysle vyššie uvedeného považujem postup Komisie za vhodný a primeraný vo vzťahu k porušeniu požiadavky nestrannosti. Účasť osôb, ktoré sa už podieľali na predbežnom vyšetrovaní, totiž okrem záujmu Komisie na efektívnosti konania slúži aj záujmom Španielska, ako štátu, ktorého sa vyšetrovanie týka. Takéto osoby totiž vďaka svojej znalosti okolností môžu prispieť k tomu, aby sa v rámci vyšetrovania zabránilo pochybeniam, a to aj v neprospech Španielska, a aby sa urýchlil priebeh vyšetrovania.

113. Napokon v prejednávanej veci nie je potrebné porovnať rozsah výhod personálnej kontinuity a oslabenia nestrannosti, ktoré z toho vyplývajú, pretože oprávnený záujem Španielska na nezaujatom posúdení veci sa viac ako dostatočne zabezpečí tým, že najskôr rozhodne zbor Komisie o predložení odporúčania Rade a až následne môže Rada rozhodnúť o uložení pokuty. Obidva orgány sa bezprostredne nepodieľajú na vyšetrovaní.

114. Záujem na nestrannosti sa dodatočne zabezpečí aj prostredníctvom právnej ochrany, ktorú zabezpečujú rovnako nestranné súdy Únie, na ktoré sa Španielsko obracia so svojím nárokom. Ako Rada a Komisia správne zdôrazňujú, rozsah tejto právnej ochrany je obzvlášť široký, pretože podľa článku 8 ods. 5 nariadenia č. 1173/2011 majú súdy Únie neobmedzenú právomoc na preskúmanie rozhodnutí, ktorými Rada uložila pokutu.

115. Z vyššie uvedeného vyplýva, že Komisia neporušila požiadavku nestrannosti a tento žalobný dôvod treba zamietnuť.

⁴¹ Pozri napríklad rozsudok zo 4. mája 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 48 a tam citovanú judikatúru). Pozri v súvislosti s formuláciou moje návrhy vo veci G4S Secure Solutions (C-157/15, EU:C:2016:382, bod 98), inšpirované francúzskou Conseil constitutionnel (Ústavná rada, Francúzsko), rozhodnutia č. 2015-527 QPC z 22. decembra 2015 (FR:CC:2015:2015.527.QPC, body 4 a 12) a č. 2016-536 QPC z 19. februára 2016 (FR:CC:2016:2016.536.QPC, body 3 a 10); v tomto zmysle francúzska Conseil d'État (Štátna rada, Francúzsko), rozsudok č. 317827 z 26. októbra 2011 (FR:CEASS:2011:317827.20111026); pozri tiež nemecký Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd, Nemecko) *BVerfGE* 120, 274, 318 a nasl. (DE:BVerfG:2008:rs20080227.1bvr037007, bod 218).

⁴² Pozri v súvislosti s administratívnymi nákladmi v oblasti ochrany údajov rozsudok zo 7. mája 2009, Rijkeboer (C-553/07, EU:C:2009:293, bod 59 a nasl.); pozri v tomto zmysle v oblasti prístupu k dokumentom tiež rozsudky zo 6. decembra 2001, Rada/Hautala (C-353/99 P, EU:C:2001:661, bod 30), a z 2. októbra 2014, Strack/Komisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, bod 28).

D. O splnení podmienok na uloženie pokuty (tretí žalobný dôvod)

116. Svojím tretím žalobným dôvodom Španielsko spochybňuje splnenie podmienok na uloženie pokuty, ktoré upravuje ustanovenie článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011. Španielsko v tejto súvislosti popiera po prvé skreslenie údajov, pretože v krátkom čase sa vykonala ich oprava, po druhé zastáva názor, že predložené údaje neboli relevantné z hľadiska uplatnenia článkov 121 alebo 126 ZFEÚ, alebo ustanovení Protokolu o nadmernom deficite, keďže aj napriek rýchlej revízii ich Komisia nezohľadnila v rámci vyšetrovania, a po tretie namieta proti posúdeniu prípadného pochybenia ako hrubej nedbanlivosti.

1. Skreslenie údajov (prvá časť tretieho žalobného dôvodu)

117. Španielsko v prvom rade tvrdí, že neskreslilo údaje. Údaje, ktoré predložilo v marci 2012 neboli ani nesprávne, ani správne, ale len predbežné. V rámci revízie vykonanej v máji 2012 Španielsko tieto údaje aktualizovalo. Tento postup bol pritom revíziou v rámci obvyklého postupu. Takýto postup nepatrí do pôsobnosti článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 tak, ako vyplýva z článku 6 nariadenia č. 479/2009 a odôvodnenia 9 delegovaného rozhodnutia 2012/678.

118. Tento argument nemožno prijať.

119. Revízie, ktoré sa ukážu ako nevyhnutné v dôsledku nesprávneho uplatnenia účtovných pravidiel, sa síce považujú za revízie v zmysle článku 6 nariadenia č. 479/2009, nemožno však nimi vylúčiť skreslenie údajov v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011.

120. Článok 6 nariadenia č. 479/2009 upravuje povinnosť členských štátov informovať Komisiu o významných revíziách v už oznámených údajoch. Opravy sú nielen prípustné, ale potrebné. Efektivita rozpočtového dohľadu si nevyhnutne vyžaduje, aby Komisia disponovala správnymi údajmi. Dôvody, pre ktoré je potrebné vykonať revíziu, nemôžu byť v tejto súvislosti relevantné. Skutočnosť, že Komisia daný postup sama označila za revíziu a opravené údaje bez námietok zverejnila, je teda v súlade s týmto nariadením.

121. Revízie môžu byť zároveň dôkazom o skresľovaní údajov v zmysle článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011. Ako príklad možno v tejto súvislosti uviesť druhú vetu odôvodnenia 9 delegovaného rozhodnutia 2012/678, v ktorom sa uvádzajú prípady, keď sa už predložené údaje síce musia opraviť, ale nemožno ich považovať za skreslenie podliehajúce sankciám.

122. Delegované rozhodnutie 2012/678 síce nemôže mať rozhodujúci vplyv na obsah právnej úpravy článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011. Normotvorná právomoc Komisie podľa článku 8 ods. 4 sa totiž nevzťahuje na okolnosti odôvodňujúce uloženie pokuty. Takáto delegácia sa vo všeobecnosti javí ako nezlučiteľná s článkom 290 ods. 1 druhým pododsekom ZFEÚ, v zmysle ktorého základné otázky určitej oblasti nemôžu byť predmetom delegovania právomoci na Komisiu. Delegované rozhodnutie však môže odrážať názor Komisie na obsah nariadenia.

123. Komisia v druhej vete odôvodnenia 9 delegovaného rozhodnutia 2012/678 vychádza z predpokladu, že revízie, ktoré sú jasne a primerane vysvetlené, nemožno považovať za skreslenie. Na rozdiel od názoru Španielska sa tým nemyslí, že za zverejnené a ohlásené skreslenia nemožno uložiť pokutu. Komisia naopak prihliada na tú skutočnosť, že konečné údaje o deficite a dlhu sú často krát k dispozícii až s časovým odstupom a v oznámeniach o nadmernom deficite sa preto vždy uvádzajú údaje založené na odhadoch.⁴³ Zmeny v takýchto odhadoch sa musia pripustiť, ak ich možno primerane vysvetliť. Komisia okrem toho výslovne pripúšťa spätné zmeny v metodike zaznamenávania údajov ako ďalší dôvod revízie.

⁴³ V súvislosti s potrebou vykonať revíziu z tohto dôvodu pozri https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/gfs/index.php/Revisions_of_EDP_data.

124. Revízia údajov predložených Komisii v marci 2012 však nevyplývala ani z predbežnej povahy týchto údajov, ani zo zmeny metodiky. Bolo ju potrebné vykonať najmä preto, že autonómna oblasť Valencia postupovala v rozpore s pravidlami ESA 95. Toto porušenie spočívalo v tom, že sa výdavky na zdravotníctvo počas viacerých rokov nezaznamenali vôbec alebo oneskorene.⁴⁴ Na regionálnej úrovni zároveň vznikli vyššie výdavky, ako regionálne orgány oznámili príslušným vnútroštátnym orgánom. V dôsledku týchto skutočností vychádzal vnútroštátny orgán pri výpočte celkového štátneho deficitu v rokoch 2008 až 2011 z nesprávnych údajov a v oznámení o nadmernom deficite z marca 2012 uviedol príliš nízky deficit.

125. Španielsko nespochybňuje, že nesprávne uplatnenie účtovných pravidiel v autonómnej oblasti Valencia bolo dôvodom revízie v máji 2012. Súčasný odkaz na predbežnú povahu údajov oznámených Komisii na účely odôvodnenia revízie týchto údajov vyznieva z tohto hľadiska rozporuplne. Skutočná výška výdavkov autonómnej oblasti Valencia bola v každom prípade na regionálnej úrovni stanovená, ale nebola riadne zaznamenaná.

126. Možno preto dospieť k záveru, že Španielsko tým, že v marci 2012 predložilo údaje, ktoré vyplývajú z porušenia účtovných pravidiel, a teda neboli správne, sa dopustilo ich skreslenia. Skutočnosť, že predložené údaje opravilo z vlastnej iniciatívy v máji 2012, na tejto skutočnosti nič nemení, pretože takýto postup nemožno považovať za nezavinenu revíziu. Vzhľadom na to z hľadiska konštatovania porušenia článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 nie je relevantné, či Španielsko jasne a primerane vysvetlilo túto opravu.

127. Iba na okraj by som chcela poznamenať, že na posúdenie správania Španielska nie je podstatné, ako postupujú iné členské štáty. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora nemôže členský štát odôvodniť nevykonanie povinností, ktoré mu vyplývajú z práva Únie, tou okolnosťou, že ani iné členské štáty si nespĺnili svoje povinnosti.⁴⁵

128. Španielsko preto neuspelo ani s prvou časťou tretieho žalobného dôvodu.

2. Relevantné údaje na uplatnenie článku 121 alebo 126 ZFEÚ alebo Protokolu o nadmernom deficite (druhá časť tretieho žalobného dôvodu)

129. Subsidiárne v prípade, že Súdny dvor konštatuje skreslenie údajov, Španielsko uvádza, že toto skreslenie nemohlo narušiť rozpočtový dohľad. Španielsko totiž na jednej strane údaje bezodkladne opravilo, a teda Komisia mohla vo svojich správach použiť správne údaje. Na druhej strane revízia týkajúca sa roku 2011 (ktorý Španielsko považuje ako jediný za relevantný) predstavovala iba 0,9 miliardy eur (0,08 % hrubého domáceho produktu), a nemala za následok prekročenie 3 % hranice.

130. Ani takéto tvrdenie nemožno prijať. Je založené na nesprávnom výklade článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011.

131. Na rozdiel od názoru Rady síce pre výklad článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 nie je relevantné, že v zmysle článku 14 ods. 3 delegovaného rozhodnutia 2012/678 sa pri stanovení výšky pokuty zohľadnia dôsledky skreslenia. Ako už bolo uvedené, Komisia nemohla upraviť skutkovú podstatu, na základe ktorej sa ukladá pokuta, a to ani nepriamo prostredníctvom stanovenia kritérií pre výšku pokuty, ktoré sa podľa názoru Rady nemajú zohľadňovať pri posudzovaní naplnenia skutkovej podstaty vo veci.

⁴⁴ Teda nie v okamihu, keď vznikli – v rozpore so zásadou vymedzenia časového obdobia (bod 1.57 ESA 95).

⁴⁵ Rozsudky z 26. februára 1976, Komisia/Taliansko (52/75, EU:C:1976:29, bod 11); z 29. marca 2001, Portugalsko/Komisia (C-163/99, EU:C:2001:189, bod 22), a z 19. novembra 2009, Komisia/Fínsko (C-118/07, EU:C:2009:715, bod 48).

132. Na okraj treba poznamenať, že ani z procesu, ktorý predchádzal prijatiu nariadenia č. 1173/2011, nevyplývajú nijaké ďalšie okolnosti týkajúce sa výkladu skutkovej podstaty. Pôvodný návrh Komisie neupravoval skutkovú podstatu odôvodňujúcu uloženie sankcie⁴⁶, pričom prvá zmienka sa uviedla až v konečnom znení rozhodnutia, a to bez ďalšieho odôvodnenia – v návrhu Rady zo 16. júna 2011.⁴⁷ V tejto podobe bola bez pripomienok prebratá aj do stanoviska Parlamentu,⁴⁸ hoci návrh spravodajkyne⁴⁹ v tejto súvislosti ešte neobsahoval nijakú zmienku.

133. Už zo znenia článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1178/2011 však možno vyvodiť, že v súvislosti s ukladaním pokuty nemožno zohľadniť prípadné dôsledky skreslenia na rozpočtový dohľad. Podľa tohto ustanovenia musí ísť o skreslenie údajov o deficite a dlhu, ktoré je relevantné na uplatňovanie článku 121 alebo článku 126 ZFEÚ alebo uplatňovanie protokolu o nadmernom deficite. Vzhľadom na to stačí, aby účelom týchto údajov bolo umožniť výkon rozpočtového dohľadu.

134. Gramatický výklad je tiež v súlade s cieľmi stanovenými v odôvodnení 13 nariadenia č. 1173/2011. V zmysle prvej vety sa má prostredníctvom sankcií posilniť presadzovanie rozpočtového dohľadu v eurozóne. Druhá veta predpokladá, že tieto sankcie by mali zlepšiť dôveryhodnosť rámca rozpočtového dohľadu Únie. Obidva tieto ciele si síce nevyhnutne nevyžadujú uplatnenie stanovených sankcií, ale v prípade, ak už možno postihnúť skreslenie údajov, sa uvedené sankcie uplatnia dôraznejšie.

135. Treba preto konštatovať, že už samotné skreslenie údajov, ktoré je relevantné na uplatnenie článkov 121 alebo 126 ZFEÚ alebo Protokolu o nadmernom deficite, napĺňa znaky skutkovej podstaty vyžadovanej na uplatnenie sankcií, ak k takémuto skresleniu dôjde zámerne alebo v dôsledku hrubej nedbanlivosti. Sporné údaje v tomto ohľade sú takými údajmi, ktoré boli členské štáty povinné oznámiť Komisii v súlade s článkom 3 nariadenia č. 479/2009, aby ich bolo v súlade so stanoveným cieľom možné použiť na účely rozpočtového dohľadu.

136. Na rozdiel od názoru Španielska sú aj dotknuté sumy dostatočne vysoké na to, aby odôvodňovali uplatnenie článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011. Skreslenie údajov o deficite o sumu 1,9 miliardy eur, na základe ktorej možno referenčnú sumu na účely uloženia sankcií stanoviť vo výške takmer 100 miliónov eur, nemožno nechať bez povšimnutia.

137. Aj druhá časť tretieho žalobného dôvodu sa preto musí zamietnuť.

3. Hrubá nedbanlivosť (tretia časť tretieho žalobného dôvodu)

138. Rozhodujúca je pritom skutočnosť, či Španielsko skreslilo údaje z dôvodu hrubej nedbanlivosti. Španielsko to spochybňuje, najmä vzhľadom na to, že problémy vznikli iba v prípade jedného regiónu.

a) O skutočnosti, z ktorej vychádza vytýkanie hrubej nedbanlivosti

139. Za skutočnosť, z ktorej vychádza vytýkanie hrubej nedbanlivosti, možno považovať správanie, za ktoré možno v súlade s článkom 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 uložiť pokutu. Toto správanie spočíva v skreslení údajov uvedených v oznámení o nadmernom deficite predloženom Komisii. Názov „sankcie za manipulovanie štatistických údajov“ síce evokuje súvislosť s porušením účtovných predpisov práva Únie. To je príčinou nesprávneho oznámenia o nadmernom deficite a možno ho všeobecne formulovať. Názov však nemení nič na tej skutočnosti, že pokuta sa neukladá za nesprávne

⁴⁶ COM (2010) 524 final.

⁴⁷ Dokument Rady č. 11480/11, tam článok 6a a odôvodnenie 3.

⁴⁸ Zmeny Európskeho parlamentu z 23. júna 2011 týkajúce sa návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o účinnom presadzovaní rozpočtového dohľadu v európskom priestore [P7_TA(2011)0290].

⁴⁹ Dokument A7-0180/2011.

uplatnenie účtovných pravidiel, ale za oznámenie skreslených údajov Komisii.⁵⁰ Tento záver vyplýva z cieľov, ktoré sankcie sledujú. Týmto cieľom je účinnejšie presadzovanie rozpočtového dohľadu Únie.⁵¹ Rozpočtový dohľad je však ohrozený až v okamihu, keď sa Komisii predložia skreslené údaje. Pred týmto okamihom ide výlučne o problém vnútroštátnej povahy, ktorý členský štát môže a musí odstrániť.

140. Zároveň je nesprávne uplatnenie účtovných pravidiel referenčnou skutočnosťou z hľadiska tých častí článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011, ktoré majú subjektívnu povahu. Každý kto z dôvodu hrubej nedbanlivosti poruší účtovné pravidlá a toto pochybenie nenapraví skôr, ako predloží ďalšie oznámenie o nadmernom deficite, totiž predkladá Komisii v dôsledku hrubej nedbanlivosti skreslené údaje.

141. Treba preto preskúmať, či Španielsko pred predložením oznámenia o nadmernom deficite v marci 2012 porušilo účtovné pravidlá v dôsledku hrubej nedbanlivosti.

b) Zodpovednosť za správanie jednak na úrovni vnútroštátnych a jednak na úrovni regionálnych orgánov

142. Komisia v druhej vete odôvodnenia 10 delegovaného rozhodnutia konštatovala, že v prípade, ak osoba zodpovedná za tvorbu údajov o deficite verejných financií alebo dlhu zjavne porušila svoju povinnosť konať s náležitou starostlivosťou, treba takéto správanie považovať za hrubú nedbanlivosť. Komisia tak správne nadväzuje na význam zaznamenávania údajov o deficite alebo o dlhu, pričom sa neobmedzuje na získanie celoštátnych údajov a ani iným spôsobom nemožno konštatovať súvislosť s vnútroštátnym právnym poriadkom.⁵²

143. Prijatie iného záveru by odporovalo zásade, v zmysle ktorej sa členský štát nemôže odvolávať na okolnosti vyplývajúce z jeho vnútroštátneho právneho poriadku vrátane okolností, ktoré vyplývajú z jeho ústavného usporiadania, aby tým odôvodnil nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie.⁵³ V súvislosti s povinnosťami v oblasti dohľadu nad štátnymi rozpočtami je táto zásada výslovne vyjadrená v článku 2 ods. 3 protokolu o nadmernom deficite.⁵⁴ Sporná povinnosť v tejto veci spočíva v predložení správnych údajov o deficite a dlhu Komisii. V prípade ak regionálny orgán predloží vnútroštátnemu orgánu skreslené údaje, táto skutočnosť nezabavuje dotknutý členský štát zodpovednosti.

144. Španielsko je preto zodpovedné jednak za pochybenie príslušného vnútroštátneho orgánu a jednak za pochybenie príslušného orgánu autonómnej oblasti Valencia.

50 Táto formulácia jasne vyplýva predovšetkým z francúzskeho jazykového znenia článku 8 ods. 1 nariadenia (EÚ) č. 1173/2011: „... État membre qui a ... fait des déclarations erronées au sujet des données relatives au ...“ V nemeckom a anglickom jazykovom znení je skreslenie údajov vyjadrené menej jednoznačným spôsobom. Španielske jazykové znenie na rozdiel od toho jednoznačne nadväzuje na skreslenie: „... Estado miembro que ... tergiverse datos relativos al ...“

51 Odôvodnenie 13 nariadenia (EÚ) č. 1173/2011.

52 Uvedené jasne vyplýva z nemeckého, španielskeho a francúzskeho jazykového znenia. Anglické jazykové znenie je na rozdiel od toho nejasné: „An unintentional act or omission should be considered a case of serious negligence if a person responsible for the production of general government deficit and debt data is in patent breach of his duty of care“.

53 Rozsudky z 13. decembra 1991, Komisia/Taliansko (C-33/90, EU:C:1991:476, bod 24), a z 1. apríla 2008, Gouvernement de la Communauté française a Gouvernement wallon (C-212/06, EU:C:2008:178, bod 58).

54 Článok 3 Protokolu o nadmernom deficite znie: „Na zabezpečenie účinnosti postupu pri nadmernom deficite zodpovedajú vlády členských štátov za deficit v štátnom sektore, ako je definovaný v prvej zarážke článku 2. Členské štáty zabezpečia, aby im národné postupy v rozpočtovej oblasti umožnili plniť záväzky vyplývajúce zo zmlúv. Členské štáty podávajú Komisii pravidelné a bezodkladné správy o plánovaných a skutočných deficitoch.“ V článku 2 prvej zarážke je definovaný pojem „štátny“ ako „taký, ktorý sa vzťahuje všeobecne na štátnu správu t. j. na ústredné, regionálne a miestne orgány a fondy sociálneho zabezpečenia“.

c) Existencia hrubej nedbanlivosti

145. Účastníci konania sa nezhodujú v otázke, či vnútroštátny orgán vedel alebo musel vedieť o nezrovnalostiach už v období pred májom 2012. Zároveň túto otázku nie je potrebné podrobnejšie rozoberať.

146. Španielsko nespochybňuje že príslušný *regionálny* orgán si zjavne nesplnil svoju povinnosť postupovať s náležitou starostlivosťou, pretože mnohé výdavky na zdravotníctvo nezaúčtoval vôbec alebo oneskorene a vnútroštátnemu orgánu predložil nesprávne údaje, hoci regionálny Dvor audítorov ich s dostatočným predstihom upozornil na nedostatky.

147. V súvislosti s konštatovaním hrubej nedbanlivosti regionálneho orgánu nie je potrebné sa bližšie zaoberať ani správaním pred nadobudnutím účinnosti nariadenia č. 1173/2011, ku ktorému došlo 13. decembra 2011. Naopak, možno nadviazať na okolnosť, že regionálny orgán včas nenapravil svoje pochybenie pred predložením oznámenia v marci 2012. Problematika retroaktivity, na ktorú poukazuje Španielsko, preto nie je relevantná.

148. Regionálny orgán vzhľadom na to, že nevykonal opravu údajov, zjavne postupoval v rozpore s povinnosťou náležitej starostlivosti rovnako ako v prípade nesprávneho uplatnenia účtovných pravidiel. Skutočnosť, že vytýkanie založené na nevykonaní revízie sa týka kratšieho časového obdobia, neodôvodňuje iné posúdenie.

149. Nemožno prijať ani námietku Španielska, že Komisia a Rada neprihliadli na tú skutočnosť, že Španielsko nezrovnalosti zistilo v máji 2012, že o tejto skutočnosti informovalo Komisiu a že s ňou spolupracovalo čo možno najdôslednejšie a lojálne.

150. Rozhodujúcim okamihom splnenia subjektívnych požiadaviek podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 je okamih, kedy sa skutok stal, teda okamih predloženia údajov Komisii.⁵⁵ Správanie po tomto okamihu nie je na posúdenie otázky, či sa má uložiť pokuta, relevantné. V súlade s uplatneným postupom v tejto veci možno na toto správanie v súlade s článkom 14 ods. 3 písm. e) delegovaného rozhodnutia 2012/678 prihliadať iba pri stanovení výšky pokuty.

d) Predbežný záver týkajúci sa tretej časti tretieho žalobného dôvodu

151. Vzhľadom na tieto skutočnosti možno konštatovať: príslušný orgán autonómnej oblasti Valencia v dôsledku hrubej nedbanlivosti neinformoval príslušný vnútroštátny orgán o nesprávnom uplatnení účtovných pravidiel v minulosti a o nesprávnosti údajov, ktoré z tohto porušenia vyplynuli. Španielsko musí znášať zodpovednosť za toto správanie, pretože v oznámení o nadmernom deficite predloženom Komisii v marci 2012 v dôsledku hrubej nedbanlivosti skreslilo údaje o deficite.

152. V dôsledku toho je aj tretia časť tretieho žalobného dôvodu nedôvodná.

4. Predbežný záver týkajúci sa tretieho žalobného dôvodu

153. Tretí žalobný dôvod sa teda musí v celom rozsahu zamietnuť.

⁵⁵ Pozri bod 129 vyššie.

E. O správnosti stanovenia výšky uloženej pokuty (štvrtý žalobný dôvod)

154. Španielsko v rámci štvrtého žalobného dôvodu Rade vytýka, že pri stanovení výšky uloženej pokuty vychádzala z neprimerane vysokej referenčnej sumy. V prípade, že by Súdny dvor považoval uloženie pokuty za odôvodnené, žiada Španielsko o zníženie pokuty z 18,93 milióna eur na 8,62 milióna eur. Na účely odôvodnenia poukazuje Španielsko na článok 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 a na skutočnosť, že sankcionovanie skreslenia údajov o deficite je stanovené až od konca kroka 2011. Španielsko vo svojej replike uvádza, že sa tým odvoláva na zákaz retroaktivity. Pred posúdením týchto tvrdení je najskôr potrebné objasniť, ako Rada dospela k stanoveniu referenčnej sumy, z ktorej následne odvodila pokutu, a o aký spôsob výpočtu žiada Španielsko.

1. O výpočte referenčnej sumy

155. Podľa článku 14 ods. 1 druhej vety delegovaného rozhodnutia 2012/678 sa výška pokuty stanoví na základe referenčnej sumy, ktorú možno upraviť s ohľadom na osobitné okolnosti uvedené v odseku 3. Zníženie pokuty Radou na pätinu referenčnej sumy Španielsko nespochybňuje.

156. Podľa článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 sa výška referenčnej sumy rovná 5 % vplyvu skreslenia buď na úroveň deficitu verejných financií, alebo verejného dlhu za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite, pričom rozhodujúca je vyššia hodnota.

157. Ohlásenie predložené v marci 2012 sa v súlade s článkom 3 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 479/2009 týkalo rokov 2008 až 2012.

158. Nezaúčtované výdavky predstavovali v roku 2008 sumu 29 miliónov eur, v roku 2009 sumu 378 miliónov eur, v roku 2010 sumu 624 miliónov eur a v roku 2011 sumu 862 miliónov eur, teda spolu sumu 1,893 miliardy eur.

159. Rada na základe celkovej sumy nezaúčtovaných nákladov stanovila výšku referenčnej sumy na 94,65 milióna eur, pričom výšku pokuty určila na jednu pätinu z tejto sumy.

160. Španielsko v tomto ohľade namieta, že Rada mala vychádzať výlučne z nezaúčtovaných výdavkov v roku 2011. Na základe tohto postupu by sa referenčná suma stanovila vo výške 43,1 miliónov eur a pokuta vo výške 8,62 milióna eur.

2. O výklade článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678

161. V rozsahu, v akom Španielsko poukazuje na článok 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678, sa tento názor zakladá na tom, že podľa tohto ustanovenia je rozhodujúca „vyššia hodnota“. Z tejto skutočnosti Španielsko vyvodzuje záver, že možno prihliadať iba na ten rok, v ktorom bol rozdiel medzi predloženými a skutočnými údajmi najväčší.

162. Tento názor nie je presvedčivý, pretože pojem „vyššia hodnota“ použitý v článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 sa nevzťahuje na ročný rozdiel, ale na účinky, ktoré má skreslenie na deficit alebo výšku dlhu. Referenčná suma sa totiž rovná 5 % vplyvu skreslenia buď na úroveň deficitu verejných financií, alebo verejného dlhu za príslušné roky, na ktoré sa vzťahuje oznámenie v súvislosti s postupom pri nadmernom deficite, pričom rozhodujúca je vyššia hodnota.

163. Vo väčšine jazykových znení⁵⁶ pritom dokonca nie je rozhodujúca najvyššia, ale *vyššia* hodnota. Keďže všetky ohlásenia zahŕňajú niekoľkoročné obdobie, možno však v rámci porovnania ročných rozdielov očakávať, že existuje viacero vyšších hodnôt. V prejednávanom prípade bola suma rozdielov každý rok vyššia ako suma rozdielov za predchádzajúci rok. Uplatniteľnosť článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 si však vyžaduje možnosť jednoznačne stanoviť rozhodujúcu hodnotu.

164. Okrem toho formulácia tohto kritéria vo väčšine jazykových znení právnej úpravy naznačuje, že sa týka prípadných výkyvov v rozdieloch medzi hodnotami deficitu a dlhu, ale nie výkyvov v hodnotách za jednotlivé roky. V nemeckom jazykovom znení sa na účely zdôraznenia tejto skutočnosti dokonca použil netradičný jazykový prostriedok v podobe vsuvky. V iných jazykových zneniach, najmä v španielskom znení a v prípade jazykov, ktoré využívajú superlatív, vyplýva tento význam nevyhnutne z vetnej skladby.

165. Výklad vychádzajúci z gramatického znenia navyše zodpovedá cieľu, ktorým je stanoviť primeranú sankciu. Ak sa skreslenie týka iba jedného roka, je miera porušenia zjavne menšia, ako v prípade, ak ide o obdobie viacerých rokov. Bolo by teda neprimerané posudzovať obidva prípady rovnako v tom zmysle, že by sa na účely stanovenia výšky sankcie zohľadnil iba jeden konkrétny rok.

166. Keďže v prejednávanom prípade ide o jediný prípad chybného oznámenia, nie je potrebné objasniť, ako by sa stanovila výška referenčnej sumy na základe článku 14 ods. 3 písm. d) delegovaného rozhodnutia 2012/678 v prípade, ak by sa opakovane predložili skreslené údaje.

3. O zákaze retroaktivity

167. Španielsko okrem toho implicitne argumentuje aj zákazom retroaktivity. Keďže nariadenie č. 1173/2011 nadobudlo účinnosť až 13. decembra 2013, nemožno prihliadať na správanie Španielska v rokoch 2008 až 2010.

168. Ani toto tvrdenie nemožno prijať.

169. Bez ohľadu na to, či sa členské štáty môžu odvolávať na článok 49 ods. 1 prvú vetu Charty, ktorý upravuje zákaz retroaktivity v súvislosti s ukladaním trestov, nemusia v nijakom prípade znášať retroaktívne účinky rozhodnutí o uložení sankcií.⁵⁷ Iný postoj by v právnej Únii nebol prijateľný.

170. V prejednávanej veci je však námietka založená na porušení zákazu uplatnenia sankcií so spätným účinkom nedôvodná.

171. Ako už bolo uvedené, pokuta podľa článku 8 ods. 1 nariadenia č. 1173/2011 sa ukladá za predloženie skreslených údajov Komisii, a nie za skreslenie údajov v období, ktoré predloženiu predchádza.

172. Španielsko predložilo sankcionované oznámenie o nadmernom deficite v marci 2012, a teda po nadobudnutí účinnosti nariadenia č. 1173/2011. Údaje o deficite týkajúce sa rokov 2008 až 2010 boli v okamihu ich predloženia nesprávne. Skutočnosť, že nesprávne uplatnenie účtovných pravidiel, ktoré následne viedlo k predloženiu nesprávneho oznámenia o nadmernom deficite začalo dlho pred 13. decembrom 2011, na tomto závere nič nemení.

⁵⁶ Iba v dánskom, estónskom a švédskom jazykovom znení sa namiesto komparatívu využíva superlatív.

⁵⁷ Rozsudok z 11. decembra 2012, Komisia/Španielsko (C-610/10, EU:C:2012:781, bod 51).

173. O porušenie zákazu spätného účinku by šlo iba v tom prípade, ak by Rada na základe článku 14 ods. 3 písm. d) delegovaného rozhodnutia 2012/678 pri výpočte pokuty prihliadala na tú skutočnosť, že ohlásenia o nadmernom deficite týkajúce sa rokov 2008 až 2011 boli tiež skreslené. V takomto prípade by totiž nepriamo sankcionovala takéto ohlásenia, napriek tomu, že nariadenie č. 1173/2011 nadobudlo účinnosť až po ich predložení. V zmysle odôvodnenia 11 sporného rozhodnutia však Rada v rámci svojho posúdenia neprihliadala práve na nesprávnosť oznámení z rokov 2008 až 2011.

4. Predbežný záver

174. Vzhľadom na uvedené skutočnosti Rada správne stanovila výšku referenčnej sumy. Nepostupovala v rozpore s ustanovením článku 14 ods. 2 delegovaného rozhodnutia 2012/678 a neporušila ani zákaz retroaktivity.

175. Štvrtý žalobný dôvod je preto tiež nedôvodný.

F. Zhrnutie

176. V prípade, ak Súdny dvor nepostúpi vec Všeobecnému súdu, bolo by žalobu potrebné v celom rozsahu zamietnuť ako nedôvodnú, keďže Španielsko by neuspelo so žiadnym z uplatnených žalobných dôvodov.

VI. O trovách

177. V prípade, ak sa Súdny dvor stotožní s mojimi závermi a postúpi vec Všeobecnému súdu, nie je potrebné rozhodnúť o trovách konania.

178. Ak však Súdny dvor v tomto právnom spore rozhodne, je potrebné v súlade s článkom 138 ods. 1 rokovacieho poriadku uložiť účastníkovi konania, ktorý nemal vo veci úspech, povinnosť nahradiť trovy konania, ako to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže v zmysle mojich návrhov by v konaní uspela Rada, bolo by Španielsku potrebné uložiť povinnosť nahradiť trovy konania.

179. Podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku znášajú členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, svoje vlastné trovy konania. V súlade s týmto ustanovením by Komisia znášala svoje vlastné trovy konania.

VII. Návrhy

180. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol takto:

1. Vec Španielsko/Rada (C-521/15) sa postupuje Všeobecnému súdu Európskej únie.
2. O trovách konania sa rozhodne neskôr.

181. V prípade, ak Súdny dvor tomuto návrhu nevyhoví, subsidiárne navrhujem, aby žalobu zamietol a Španielsku uložil povinnosť nahradiť trovy konania okrem trov Komisie, ktorá je povinná znášať svoje vlastné trovy konania.