Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

20. prosince 2017 *

„Žaloba na neplatnost – Prováděcí rozhodnutí (EU) 2015/1289 – Uložení pokuty členskému státu v rámci hospodářského a rozpočtového dohledu v eurozóně – Zkreslení statistických údajů o schodku v dotyčném členském státě – Soudní příslušnost – Nařízení (EU) č. 1173/2011 – Článek 8 odst. 1 a 3 – Rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678/EU – Článek 2 odst. 1 a 3 a čl. 14 odst. 2 – Nařízení (ES) č. 479/2009 – Článek 3 odst. 1, čl. 8 odst. 1 a články 11 a 11a – Právo na obhajobu – Listina základních práv Evropské unie – Článek 41 odst. 1 – Právo na řádnou správu – Články 121, 126 a 136 SFEU – Protokol č. 12 o postupu při nadměrném schodku – Skutková podstata protiprávního jednání – Zkreslování – Stanovení pokuty – Zásada zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů“

Ve věci C-521/15,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU podaná dne 29. září 2015,

Španělské království, zastoupené A. Gavela Llopis, A. Rubio Gonzálezem a M. A. Sampol Pucurullem, jako zmocněnci,

žalobce,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené E. Dumitriu-Segnana, A. F. Jensen a A. de Gregorio Merinem, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Evropskou komisí, zastoupenou J. Baquero Cruzem, J.-P. Keppennem, M. Clausen a F. Simonetti, jako zmocněnci,

vedlejší účastnicí,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça a J. Malenovský (zpravodaj), předsedové senátů, E. Juhász, A. Borg Barthet, D. Šváby, A. Prechal, C. Lycourgos, M. Vilaras a E. Regan, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

* Jednací jazyk: španělština.

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 4. dubna 2017,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 1. června 2017,

vydává tento

Rozsudek

1 Svou žalobou se Španělské království domáhá zrušení prováděcího rozhodnutí Rady (EU) 2015/1289 ze dne 13. července 2015 o uložení pokuty Španělsku za zkreslení údajů o schodku ve Valencijském společenství (Úř. věst. 2015, L 198, s. 19, a oprava v Úř. věst. 2015, L 291, s. 10, dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

Statut Soudního dvora Evropské unie

2 Článek 51 statutu Soudního dvora Evropské unie stanoví:

„Odchylně od pravidla obsaženého v čl. 256 odst. 1 [SFEU] je Soudní dvůr příslušný rozhodovat o žalobách uvedených v článcích 263 a 265 [SFEU] podaných členským státem proti

a) aktu nebo nečinnosti Evropského parlamentu nebo Rady nebo obou těchto orgánů jednajících společně, kromě:

– rozhodnutí přijatých Radou podle čl. 108 odst. 2 třetího pododstavce [SFEU],

– aktů Rady přijatých podle nařízení Rady týkajícího se opatření na ochranu obchodu ve smyslu článku 207 [SFEU],

– aktů Rady, kterými Rada vykonává prováděcí pravomoci v souladu s čl. 291 odst. 2 [SFEU],

[…]“

Ustanovení o hospodářské a měnové politice

Primární právo

3 Podle čl. 119 odst. 1 SFEU zahrnují činnosti Evropské unie a členských států zavedení hospodářské politiky, která je založena mimo jiné na úzké koordinaci hospodářských politik členských států a na vymezení společných cílů.

4 V tomto rámci má Evropská komise podle čl. 121 odst. 3 a čl. 126 odst. 2 SFEU mimo jiné za úkol zkoumat hospodářskou a rozpočtovou situaci členských států na základě jimi poskytnutých informací a napomáhat Radě v plnění funkce dohledu, která je jí v této oblasti svěřena.

5 Rada je v souladu s čl. 121 odst. 3 a 4 SFEU nadána pravomocí sledovat a vyhodnocovat hospodářský vývoj v členských státech a dodržování hlavních směrů hospodářské politiky stanovených každému z nich a podávat jim nezbytná doporučení. Na základě čl. 126 odst. 6, 7, 9 a 11 SFEU může Rada dále učinit závěr, že se určitý členský stát nachází nebo se může nacházet v situaci nadměrného schodku, a adresovat mu různá doporučení a rozhodnutí, včetně rozhodnutí, kterým ho vyzve, aby učinil opatření ke snížení svého schodku, a rozhodnutí, kterým mu uloží pokutu. Rada je konečně oprávněna přijmout na základě čl. 136 odst. 1 SFEU opatření týkající se členských států, jejichž měnou je euro, k posílení koordinace jejich rozpočtové kázně a dohledu nad ní a k vypracování směrů hospodářské politiky pro tyto členské státy a zajištění souvisejícího dohledu.

6 Tato ustanovení doplňuje Protokol č. 12 o postupu při nadměrném schodku, připojený ke Smlouvě o EU a Smlouvě o FEU (dále jen „protokol č. 12“).

Sekundární právo

7 Dne 7. července 1997 přijala Rada balíček aktů pod společným názvem „Pakt o stabilitě a růstu“, který zahrnuje mimo jiné nařízení (ES) č. 1466/97 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. 1997, L 209, s. 1; Zvl. vyd. 10/01, s. 84, oprava v Úř. věst. 2011, L 305, s. 59), a nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku (Úř. věst. 1997, L 209, s. 6; Zvl. vyd. 10/01, s. 89).

8 Dne 16. listopadu 2011 přijaly Parlament a Rada pět nařízení a jednu směrnici s cílem provést hloubkovou reformu Paktu o stabilitě a růstu. Dvěma z těchto nařízení došlo ke změně nařízení č. 1466/97 a nařízení č. 1467/97. Ostatních tři mají za cíl posílit hospodářský a rozpočtový dohled prováděný Radou a Komisí na základě článků 121 a 126 SFEU.

– Nařízení (EU) č. 1173/2011

9 Mezi nařízení uvedená v předchozím bodě patří nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1173/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně (Úř. věst. 2011, L 306, s. 1), které je právním základem napadeného rozhodnutí a samo se zakládá na článcích 121 a 136 SFEU.

10 Body 7, 8, 16, 17 a 25 odůvodnění tohoto nařízení zní:

„(7) Komise by měla zastávat důraznější úlohu v rámci postupů posíleného dohledu, pokud jde o posuzování jednotlivých členských států, sledování, mise na místě, doporučení a varování. […]

(8) V zájmu zajištění stálého dialogu s členskými státy, jehož cílem je plnění cílů tohoto nařízení, by Komise měla vykonávat kontrolní mise.

[…]

(16) Za účelem zamezení zkreslení [Za účelem odrazení od zkreslování] údajů, ať už záměrnému [záměrného] nebo v důsledku hrubé nedbalosti, o schodku veřejných financí a veřejném dluhu, které jsou nezbytným východiskem koordinace hospodářské politiky v Unii, by měly být členským státům odpovědným za takové zkreslení údajů uloženy pokuty.

(17) Za účelem doplnění pravidel pro výpočet výše pokut za zkreslování statistik i pro stanovení postupu, který má Komise při vyšetřování takového jednání uplatňovat, by měla být na Komisi přenesena pravomoc přijímat akty v souladu s článkem 290 [SFEU], pokud jde o podrobná kritéria pro stanovení výše pokuty a provádění šetření Komise. […]

[…]

(25) Pravomoc přijímat jednotlivá rozhodnutí o uplatnění sankcí stanovených v tomto nařízení by měla být svěřena Radě. Jako součást koordinace hospodářských politik členských států v rámci Rady podle čl. 121 odst. 1 [SFEU] jsou tato jednotlivá rozhodnutí bezprostředním pokračováním opatření přijatých Radou v souladu s články 121 a 126 [SFEU] a nařízeními [č. 1466/97 a č. 1467/97].“

11 Článek 8 uvedeného nařízení, nadepsaný „Sankce za zkreslování statistik“, stanoví:

„1. Rada může na základě doporučení Komise rozhodnout o uložení pokuty členskému státu, který záměrně nebo z hrubé nedbalosti zkresluje údaje o schodku a dluhu, které jsou relevantní pro uplatňování článků 121 nebo 126 [SFEU] nebo pro uplatňování Protokolu [č. 12] o postupu při nadměrném schodku připojeného ke Smlouvě o EU a ke Smlouvě o fungování EU.

2. Pokuty uvedené v odstavci 1 musí být účinné, odrazující a přiměřené povaze, závažnosti a době trvání zkreslování. Výše pokuty nepřekročí 0,2 % [hrubého domácího produktu (HDP)] dotčeného členského státu.

3. Komise může provést jakákoli šetření nezbytná k prokázání zkreslování uvedeného v odstavci 1. Může rozhodnout o zahájení šetření, pokud zjistí, že existují vážné indicie nasvědčující existenci skutečností, které by mohly představovat takové zkreslování. Komise vyšetří domnělé zkreslování s přihlédnutím k veškerým vyjádřením dotčeného členského státu. […]

Po skončení šetření a před předložením jakéhokoli návrhu Radě dá Komise dotčenému členskému státu příležitost se k vyšetřovaným záležitostem vyjádřit. V návrhu, který předloží Radě, vychází Komise pouze ze skutečností, k nimž dostal dotčený členský stát příležitost se vyjádřit.

V průběhu šetření Komise plně respektuje právo dotčeného členského státu na obhajobu.

4. Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 11, pokud jde o:

a) podrobná kritéria pro stanovení výše pokuty podle odstavce 1;

[…]

c) podrobná procesní pravidla zajišťující právo na obhajobu, přístup ke spisu, právní zastoupení, důvěrnost, ustanovení o časovém harmonogramu a pravidla pro výběr pokut podle odstavce 1.

[…]“

12 Podle článku 9 téhož nařízení, nadepsaného „Správní povaha sankcí“, jsou sankce uložené mimo jiné podle jeho článku 8 správní povahy.

13 Nařízení č. 1173/2011 vstoupilo v platnost v souladu se svým článkem 14 dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 23. listopadu 2011, tedy dne 13. prosince 2011.

– *Rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678/EU*

14 Na základě čl. 8 odst. 4 nařízení č. 1173/2011 přijala Komise rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678/EU ze dne 29. června 2012 o šetřeních a pokutách v souvislosti se zkreslováním statistik, jak je uvedeno v nařízení č. 1173/2011 (Úř. věst. 2012, L 306, s. 21), které v souladu se svým článkem 16 vstoupilo v platnost dvacátým dnem po zveřejnění v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 6. listopadu 2012, tedy 26. listopadu 2012.

15 Článek 2 tohoto rozhodnutí v přenesené pravomoci, nadepsaný „Zahájení šetření“, v odstavcích 1 a 3 mimo jiné stanoví:

„1. Komise informuje dotčený členský stát o svém rozhodnutí zahájit šetření, včetně uvedení informací o zjištění vážných indicií o existenci skutečností, které by mohly představovat zkreslování údajů o schodku veřejných financí a veřejném dluhu, jež vyplývá z manipulace takových údajů způsobené úmyslně či v důsledku hrubé nedbalosti.

[…]

3. Komise se může rozhodnout, že šetření provede až po té, co bude vykonána metodická inspekce v souladu s rozhodnutím, jež Komise (Eurostat) přijímá podle [nařízení Rady (ES) č. 479/2009 ze dne 25. května 2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (Úř. věst. 2009, L 145, s. 1)].“

16 Článek 14 uvedeného rozhodnutí v přenesené pravomoci, nadepsaný „Kritéria týkající se výše pokuty“, stanoví:

„1. Komise zajišťuje, aby doporučovaná pokuta byla účinná, přiměřená a odrazující. Pokuta se stanoví na základě referenční částky, kterou lze zvýšit či snížit podle konkrétních okolností uvedených ve třetím odstavci.

2. Referenční částka se stanoví na 5 % z dopadu zkreslení buď na výši schodku veřejných financí, či na výši veřejného dluhu dotčeného členského státu pro příslušné roky, jichž se týkalo oznámení v souvislosti s postupem při nadměrném schodku, přičemž se zohlední vždy dopad většího rozsahu.

3. Komise vždy s přihlédnutím k maximální výši pokuty stanovené v článku 13 vezme příslušně v úvahu tyto okolnosti:

[…]

c) skutečnost, že zkreslení bylo způsobeno buď samostatným jednáním jediného subjektu, nebo šlo o společné jednání dvou či více subjektů;

[…]

e) míru obezřetnosti a spolupráce, které dotčený členský stát prokázal při odhalování zkreslení a v průběhu šetření, či naopak míru maření těchto činností.“

– *Nařízení č. 479/2009*

17 Nařízení č. 479/2009, ve znění nařízení Rady (EU) č. 679/2010 ze dne 26. července 2010 (Úř. věst. 2010, L 198, s. 1) (dále jen „nařízení č. 479/2009“), bylo přijato – jak se uvádí v bodě 1 jeho odůvodnění – s cílem kodifikovat nařízení Rady (ES) č. 3605/93 ze dne 22. listopadu 1993 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského

společenství (Úř. věst. 1993, L 332, s. 7; Zvl. vyd. 10/01, s. 33), které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 1994 a které bylo následně několikrát změněno. Nařízení č. 479/2009 vstoupilo v platnost v souladu se svým článkem 19 dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 10. června 2009, tedy dne 30. června 2009.

18 Body 9 a 10 odůvodnění nařízení č. 479/2009 zní:

„(9) Úlohu Komise jako statistického úřadu v tomto kontextu zajišťuje jménem Komise Eurostat. Jako útvar Komise odpovědný za provádění úkolů náležejících Komisi, pokud jde o tvorbu statistik Společenství, je Eurostat povinen plnit své úkoly v souladu se zásadami nestrannosti, spolehlivosti, relevantnosti, efektivnosti nákladů, statistické důvěrnosti a transparentnosti […]. Provádění doporučení Komise ze dne 25. května 2005 o nezávislosti, bezúhonnosti a odpovědnosti vnitrostátních úřadů a statistického úřadu Společenství vnitrostátními statistickými úřady a statistickým úřadem Společenství by mělo posílit zásadu profesionální nezávislosti, přiměřenosti zdrojů a kvality statistických údajů.

(10) Eurostat je odpovědný jménem Komise za hodnocení kvality údajů a poskytování údajů, které jsou používány v rámci postupu při nadměrném schodku […]“

19 Kapitola II tohoto nařízení, nadepsaná „Pravidla a rozsah oznamování“, obsahuje mimo jiné články 3 a 6.

20 Článek 3 uvedeného nařízení v odstavcích 1 a 2 zejména stanoví:

„1. Členské státy oznamují Komisi (Eurostatu) dvakrát ročně výši svého plánovaného a skutečného schodku veřejných financí a výši veřejného zadlužení, a to poprvé před 1. dubnem běžného roku (rok n) a podruhé před 1. říjnem roku n.

[…]

2. Před 1. dubnem roku n členské státy:

a) oznámí Komisi (Eurostatu) výši plánovaného schodku veřejných financí pro rok n, aktualizovaný odhad skutečného schodku veřejných financí za rok n-1 a výši skutečného schodku veřejných financí v letech n-2, n-3 a n-4;

[…]“

21 Článek 6 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Členské státy informují Komisi (Eurostat) o jakékoli podstatné revizi svých dříve oznámených údajů o skutečném a plánovaném schodku veřejných financí a veřejném zadlužení, jakmile je k dispozici.“

22 Kapitola III nařízení č. 479/2009, nadepsaná „Kvalita údajů“, obsahuje mimo jiné články 8, 11 a 11a.

23 Článek 8 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Komise (Eurostat) pravidelně vyhodnotí kvalitu jak skutečných údajů oznámených členskými státy, tak i souvisejících účtů sektoru vládních institucí sestavených podle ESA 95 […]. Kvalitou skutečných údajů se rozumí soulad s účetními pravidly, úplnost, spolehlivost, včasnost a konzistence statistických údajů […]“

24 Článek 11 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Komise (Eurostat) zajistí stálý dialog se statistickými úřady členských států. Za tímto účelem Komise (Eurostat) uskutečňuje pravidelné návštěvy členských států zaměřené na dialog a případné metodické inspekce.

2. Při uskutečňování návštěv zaměřených na dialog a metodických inspekcí předá Komise (Eurostat) dotyčným členským státům svá předběžná zjištění k vyjádření."

25 Článek 11a téhož nařízení stanoví:

„Účelem návštěv zaměřených na dialog je přezkum skutečných [oznámených] údajů […], prověření metodických otázek, diskuse o statistických postupech a zdrojích uvedených v soupisech a posouzení, zda jsou dodržována účetní pravidla. Návštěvy zaměřené na dialog se provádějí za účelem zjištění rizika nebo možných problémů týkajících se kvality oznamovaných údajů."

Skutečnosti předcházející sporu a napadené rozhodnutí

26 Dne 30. března 2012 oznámilo Španělské království Statistickému úřadu Evropské unie (Eurostatu) výši svých plánovaných a skutečných schodků veřejných financí v letech 2008 až 2012 spolu s odpovídajícími údaji (dále jen „oznámení ze dne 30. března 2012").

27 Dne 17. května 2012 informovalo Španělské království Eurostat, že je třeba provést revizi výše těchto schodků s ohledem na skutečnost, že některá autonomní společenství uskutečnila v průběhu let 2008 až 2011 vyšší výdaje, než jaké byly zohledněny při stanovení částek sdělených v rámci oznámení ze dne 30. března 2012. Tyto nevykázané výdaje činily 4,5 miliardy eur (tj. více než 0,4 % HDP), z čehož 1,9 miliardy eur (tj. téměř 0,2 % HDP) připadalo pouze na Comunitat Valenciana (Valencijské společenství, Španělsko).

28 Na základě této informace provedl Eurostat ve Španělsku několik návštěv v průběhu května, června a září 2012 a v průběhu září 2013.

29 Komise přijala na základě č. 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 rozhodnutí C(2014) 4856 ze dne 11. července 2014 o zahájení šetření v souvislosti se zkreslováním statistik ve Španělsku (dále jen „rozhodnutí o zahájení šetření").

30 Dne 7. května 2015 vydala Komise zprávu se závěrem, že se Španělské království dopustilo zkreslení údajů o svém schodku ve smyslu čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011. Dospěla konkrétně k názoru, že se tento členský stát dopustil hrubé nedbalosti, když ve svém oznámení ze dne 30. března 2012 poskytl nesprávné údaje o účtech Valencijského společenství, přestože Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana (Účetní dvůr Valencijského společenství, Španělsko) každoročně upozorňoval na to, že Intervención General de la Generalitat Valenciana (Kontrolní úřad Valencijského společenství, Španělsko) potvrzuje účty, které obsahují nesrovnalosti spojené s nezaznamenáváním určitých výdajů na zdravotnictví a s nedodržováním akruálního principu. Z tohoto důvodu Komise doporučila Radě přijmout rozhodnutí o uložení pokuty Španělskému království.

31 Dne 13. července 2015 přijala Rada napadené rozhodnutí, ve kterém vyslovila závěr, že v březnu 2012 poskytlo Španělské království Eurostatu v důsledku hrubé nedbalosti nesprávné údaje (bod 5 odůvodnění), a stanovila pokutu, jež má být tomuto členskému státu uložena (body 6 až 13 odůvodnění). Za tím účelem Rada nejprve uvedla, že vzhledem k dopadu předmětného zkreslení musí být referenční částka pokuty stanovena v souladu s čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci

2012/678 na 94,65 milionu eur. Následně uvedla, že je nutno tuto částku snížit s ohledem na různé polehčující okolnosti související zejména s tím, že původcem tohoto zkreslení byl pouze jeden regionální orgán a že vnitrostátní statistické orgány při šetření spolupracovaly.

32 Článek 1 napadeného rozhodnutí stanoví:

„Španělsk[ému království] se ukládá pokuta ve výši 18,93 milionu [eur] za zkreslení údajů o schodku veřejných financí v důsledku hrubé nedbalosti, které je popsáno ve zprávě [Komise] o šetření v souvislosti se zkreslováním statistik ve Španělsku podle nařízení (EU) č. 1173/2011.“

33 Napadené rozhodnutí bylo Španělskému království oznámeno dne 20. července 2015 a dne 28. července 2015 bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

34 Španělské království navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil napadené rozhodnutí,

– podpůrně snížil pokutu uloženou napadeným rozhodnutím tak, že ji omezí na dobu po vstupu nařízení č. 1173/2011 v platnost, a

– uložil Radě náhradu nákladů řízení.

35 Rada navrhuje, aby Soudní dvůr:

– určil, že k rozhodnutí o žalobě je příslušný Tribunál Evropské unie, a věc mu postoupil;

– v opačném případě žalobu zamítl a

– uložil Španělskému království náhradu nákladů řízení.

36 Rozhodnutím ze dne 26. ledna 2016 předseda Soudního dvora povolil Komisi vstup do řízení v postavení vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Rady.

K příslušnosti

Argumentace účastníků řízení

37 Rada a Komise tvrdí, že žaloba je namířena proti aktu, kterým Rada vykonala prováděcí pravomoc v souladu s čl. 291 odst. 2 SFEU, takže je pro ni příslušný Tribunál podle čl. 51 prvního pododstavce písm. a) třetí odrážky statutu Soudního dvora Evropské unie. Pravomoc přijímat rozhodnutí o uložení pokut členským států v případě zkreslení statistik podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 totiž podle nich nelze kvalifikovat jinak, než že spadá do výkonu prováděcí pravomoci ve smyslu čl. 291 odst. 2 SFEU, neboť souvisí s jednotným provedením tohoto nařízení. Dále je podle Rady a Komise odůvodněné – jak rovněž stanoví bod 25 odůvodnění tohoto nařízení – svěřit takovou pravomoc Radě, a nikoli Komisi.

38 Španělské království v odpověď na shora uvedené v podstatě uvádí, že je sporné označovat napadené rozhodnutí za prováděcí rozhodnutí ve smyslu čl. 291 odst. 2 SFEU, neboť bod 25 odůvodnění nařízení č. 1173/2011 neváže individuální rozhodnutí, jimiž Rada ukládá sankce členským státům v případě zkreslení statistik, na nutnost zajistit jednotné podmínky k provedení tohoto nařízení, nýbrž na pravomoci přímo svěřené tomuto orgánu Smlouvou o FEU v hospodářské oblasti.

Závěry Soudního dvora

39 Podle čl. 51 prvního pododstavce písm. a) statutu Soudního dvora Evropské unie je Soudní dvůr odchylně od pravidla obsaženého v čl. 256 odst. 1 SFEU příslušný rozhodovat o žalobách na neplatnost a žalobách pro nečinnost uvedených v článcích 263 a 265 SFEU, jsou-li podány členským státem a namířeny proti aktu Parlamentu nebo Rady nebo obou těchto orgánů jednajících společně.

40 Podle třetí odrážky téhož ustanovení statutu Soudního dvora Evropské unie jsou však z této vyhrazené příslušnosti vyloučeny akty, kterými Rada vykonává prováděcí pravomoci v souladu s čl. 291 odst. 2 SFEU.

41 V projednávané věci jde o žalobu na neplatnost, která byla podána členským státem a je namířena proti aktu Rady. Pro tuto žalobu je tedy příslušný Soudní dvůr, ledaže by napadené rozhodnutí bylo aktem, kterým Rada vykonala prováděcí pravomoc ve smyslu čl. 291 odst. 2 SFEU.

42 Posledně uvedené ustanovení stanoví, že jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) Radě.

43 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že čl. 291 odst. 2 SFEU není jediným ustanovením unijního práva, které Radě svěřuje prováděcí pravomoc. Takovou pravomoc jí totiž mohou přímo svěřovat i jiná ustanovení primárního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. listopadu 2014, Parlament a Komise v. Rada, C-103/12 a C-165/12, EU:C:2014:2400, bod 50, a ze dne 7. září 2016, Německo v. Parlament a Rada, C-113/14, EU:C:2016:635, body 55 a 56). Mimoto akty sekundárního práva mohou zakládat prováděcí pravomoci mimo režim stanovený článkem 291 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2014, Spojené království v. Parlament a Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, body 78 až 86 a 98).

44 Dále vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí musí být považováno – jelikož konstatuje existenci protiprávního jednání a ukládá jeho pachateli sankci na základě pravomocí svěřených Radě článkem 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 – za akt přijatý při výkonu prováděcí pravomoci (viz obdobně rozsudky ze dne 27. října 1992, Německo v. Komise, C-240/90, EU:C:1992:408, body 38 a 39, a ze dne 1. března 2016, National Iranian Oil Company v. Rada, C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 36), a že čl. 291 odst. 2 SFEU je jen jedním z možných právních základů pro výkon takové pravomoci Radou, je třeba v projednávané věci určit, zda tato pravomoc skutečně spadá pod toto ustanovení.

45 Za tím účelem je třeba vzít v úvahu článek 291 SFEU jako celek, přičemž odstavec 2 tohoto článku nelze vykládat odděleně od jeho odstavce 1, který stanoví, že členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.

46 Je zajisté pravda, že je článek 291 SFEU obsažen v oddíle 1, nadepsaném „Právní akty Unie“, kapitoly 2 hlavy I části šesté Smlouvy o FEU týkající se institucionálních a finančních ustanovení. Tento článek se však netýká – jak vyplývá ze znění jeho odstavců 1 a 2 – všech právních aktů Unie, nýbrž jen jejich specifické kategorie, a sice „právně závazných aktů“. Vzhledem k tomu, že je pojem „právně závazné akty“ uveden v obou těchto odstavcích, je třeba určit jeho význam pro celý článek 291 SFEU.

47 V tomto ohledu platí, že zatímco odstavec 1 článku 291 SFEU stanoví zásadu, podle níž přísluší jednotlivým členským státům přijmout veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie, odstavec 2 tohoto článku stanoví, že tytéž akty svěřují prováděcí pravomoci Komisi nebo Radě vždy, když je nezbytné jejich jednotné provedení. V takové situaci totiž cíl spočívající v jednotném provedení těchto aktů vylučuje, aby mohly být jednotlivými členskými státy provedeny prostřednictvím opatření přijatých na základě jejich vnitrostátního práva, což by mělo zjevně za následek riziko nejednotnosti, které je nerozlučně spjato s koexistencí potenciálně rozdílných vnitrostátních prováděcích opatření v rámci právního řádu Unie.

48 Proto je třeba vycházet z toho, že se čl. 291 odst. 2 SFEU týká pouze právně závazných aktů Unie, které v zásadě mohou být provedeny členskými státy, podobně jako akty zmiňované v čl. 291 odst. 1 SFEU, ale které na rozdíl od posledně uvedených musí být z toho či onoho důvodu provedeny prostřednictvím opatření přijímaných nikoli každým dotyčným členským státem, ale Komisí nebo Radou v zájmu zajištění jejich jednotného uplatňování v rámci Unie.

49 To však zjevně neplatí pro akt, kterým se zavádí pravomoc uložit členskému státu pokutu. Takový akt totiž nemůže být proveden samotnými členskými státy, neboť takové provedení vyžaduje přijetí donucovacího opatření vůči některému z nich.

50 Předchozí analýza je ostatně potvrzena výkladem výjimek z vyhrazené příslušnosti Soudního dvora stanovených ve druhé a třetí odrážce čl. 51 prvního pododstavce písm. a) statutu Soudního dvora Evropské unie nahlížených společně. V tomto ohledu by výklad třetí odrážky tohoto ustanovení, v jehož důsledku by pod zde stanovenou výjimku spadaly všechny prováděcí akty přijímané Radou, zbavil výjimku uvedenou ve druhé odrážce téhož ustanovení veškerého užitečného účinku. Posledně uvedená výjimka se totiž týká aktů Rady přijatých podle nařízení týkajícího se opatření na ochranu obchodu ve smyslu článku 207 SFEU, a cílí tedy právě na situaci, kdy tento orgán provádí akt Unie.

51 Vzhledem k těmto skutečnostem nelze na takové rozhodnutí, jako je napadené rozhodnutí, pohlížet tak, že bylo přijato při výkonu prováděcí pravomoci svěřené Radě v souladu s čl. 291 odst. 2 SFEU.

52 Ve zbytku je třeba konstatovat, že nařízení č. 1173/2011, na jehož základě bylo napadené rozhodnutí přijato, neobsahuje žádný odkaz na čl. 291 odst. 2 SFEU.

53 Toto nařízení je mimoto založeno na článcích 121 a 136 SFEU, jak je uvedeno v bodě 9 tohoto rozsudku. To, že je Radě na základě těchto článků svěřena pravomoc, jejíž výkon je tímto rozhodnutím zosobněn, přitom není odůvodněno nutností zajistit jednotné provedení uvedeného nařízení, nýbrž – jak je uvedeno v bodech 16 a 25 jeho odůvodnění – sledováním cíle spočívajícího v odrazení členských států od zkreslování údajů nezbytných k uplatnění pravomocí, které Radě svěřují články 121 a 126 SFEU v oblasti koordinace hospodářských a rozpočtových politik členských států a dohledu nad nimi.

54 Z toho plyne, že Soudní dvůr je příslušný k rozhodnutí o projednávané žalobě.

K žalobě

55 Na podporu své žaloby předkládá Španělské království čtyři žalobní důvody, z nichž první vychází z porušení práva na obhajobu, druhý z porušení práva na řádnou správu, třetí z neexistence protiprávního jednání a čtvrtý z nepřiměřenosti pokuty, kterou mu Rada uložila.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení práva na obhajobu

Argumentace účastníků řízení

56 Španělské království tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje právo na obhajobu zaručené článkem 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 a rozhodnutím v přenesené pravomoci 2012/678, když mu přičítá protiprávní jednání na základě informací shromážděných při několika návštěvách uskutečněných ve Španělsku v průběhu května, června a září 2012 a v průběhu září 2013.

57 Zaprvé se totiž první tři návštěvy, během nichž byly tyto informace shromážděny, uskutečnily v okamžiku, kdy ještě nebylo členským státům, s nimiž byla vedena šetření na základě čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011, zaručeno právo na obhajobu, neboť rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 tou dobou ještě nebylo v platnosti. Mimoto všechny tyto informace byly podle Španělského království shromážděny před zahájením šetření v červenci 2014, a tedy mimo postup upravený tímto rozhodnutím v přenesené pravomoci a v rozporu s právem být informován, které toto rozhodnutí dotyčnému členskému státu zaručuje. Ostatně totéž rozhodnutí v přenesené pravomoci podle Španělského království ukládá Komisi povinnost provést před zahájením šetření metodickou inspekci, avšak taková inspekce se v daném případě neuskutečnila.

58 Zadruhé podle Španělského království nejsou podmínky, za nichž byly tyto informace shromážděny, v souladu s požadavky stanovenými unijním normotvůrcem s cílem zajistit dodržování práva na obhajobu. Španělské království v tomto ohledu tvrdí, že nařízení č. 479/2009 není právním základem opravňujícím Eurostat ke shromažďování informací o možném zkreslování ve smyslu čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 a že nebylo předem informováno o skutečném předmětu návštěv, které se v projednávané věci uskutečnily. Za těchto podmínek podle něj španělské orgány s Komisí spolupracovaly bez vědomí o tom, že by Komisí shromážděné informace mohly být později použity jako důvod pro zahájení šetření.

59 Rada, podporovaná Komisí, v odpověď na shora uvedené zaprvé uvádí, že návštěvy provedené před rozhodnutím o zahájení šetření se uskutečnily na základě nařízení č. 479/2009 a s cílem provést vyhodnocení na základě revidovaných údajů oznámených Španělským královstvím v květnu 2012 v návaznosti na jejich předběžné poskytnutí v dubnu 2012.

60 Zadruhé tvrdí, že Komise respektovala právo Španělského království na obhajobu od okamžiku, kdy bylo přijato rozhodnutí o zahájení šetření. Konkrétně když tento členský stát informovala o rozhodnutí zahájit šetření, sdělila mu informace, jež měla k dispozici ohledně vážných indicií o existenci skutečností, které by mohly představovat zkreslování, v souladu s rozhodnutím v přenesené pravomoci 2012/678. Komise následně respektovala jednotlivá práva zaručená Španělskému království článkem 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011. I kdyby došlo k porušení práva na obhajobu, Španělské království podle Rady každopádně nedokládá, že by toto porušení mělo vliv na výsledek postupu a že by z tohoto titulu odůvodňovalo zrušení napadeného rozhodnutí.

Závěry Soudního dvora

61 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že dodržování práva na obhajobu v každém řízení vedeném vůči určité osobě, které může vést k přijetí aktu nepříznivě zasahujícího do jejího právního postavení, je základní zásadou unijního práva, přičemž zaprvé musí být tato zásada zajištěna, i když v tomto ohledu neexistují žádná specifická ustanovení týkající se takové věci, a zadruhé vyžaduje, aby osoba, vůči níž je takové řízení vedeno, mohla užitečně vyjádřit stanovisko ke skutečnostem a porušení unijního práva, které jsou jí vytýkány, a to před přijetím rozhodnutí, které významně ovlivní její zájmy (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. července 1986, Belgie v. Komise,

40/85, EU:C:1986:305, bod 28, ze dne 12. února 1992, Nizozemsko a další v. Komise, C-48/90 a C-66/90, EU:C:1992:63, body 44 a 45, a ze dne 14. června 2016, Marchiani v. Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, bod 51).

62 V projednávané věci není zpochybňováno, že napadené rozhodnutí vychází z informací, které byly shromážděny útvarem Komise, tj. Eurostatem, při návštěvách uskutečněných ve Španělsku v květnu, červnu a září 2012 a v září 2013, tedy před přijetím rozhodnutí o zahájení šetření dne 11. července 2014, a v případě tří z těchto návštěv ještě před vstupem rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 v platnost dne 26. listopadu 2012.

63 Na prvním místě je proto nutné zkoumat, zda to, že byly tyto informace shromážděny před těmito dvěma daty, způsobuje, že napadené rozhodnutí trpí vadou spočívající v porušení práva na obhajobu.

64 V tomto ohledu je třeba uvést, že v případě takových šetření, jako je šetření, jež vedlo k napadenému rozhodnutí, přijaly Parlament a Rada zvláštní ustanovení, aby zajistily dodržování práva na obhajobu. Tato ustanovení jsou obsažena v čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 a jsou použitelná od jeho vstupu v platnost dne 13. prosince 2011. Tato zvláštní ustanovení stanoví, že má Komise pravomoc rozhodnout o zahájení šetření, pokud zjistí, že existují vážné indicie nasvědčující existenci skutečností, které by mohly představovat zkreslování. Tatáž ustanovení dále tomuto orgánu ukládají, aby v případě, že této pravomoci využije, plně respektoval právo dotčeného členského státu na obhajobu, a konkrétně přihlédl k veškerým vyjádřením učiněným tímto členským státem v průběhu šetření a vyslechl jeho vyjádření před předložením návrhu rozhodnutí Radě, tak aby tento návrh vycházel pouze ze skutečností, k nimž dostal uvedený členský stát příležitost se vyjádřit.

65 Komise je tedy od 13. prosince 2011 nejen oprávněna shromažďovat informace o existenci vážných indicií nasvědčujících existenci skutečností, které by mohly představovat zkreslování, ve smyslu čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, ale má také povinnost shromáždit takové informace před zahájením šetření podle čl. 8 odst. 3 tohoto nařízení, v jehož rámci musí být následně zajištěno plné respektování práva dotčeného členského státu na obhajobu.

66 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že jelikož se jednotlivé návštěvy ve Španělsku v daném případě uskutečnily od května 2012, a tedy po vstupu nařízení č. 1173/2011 v platnost dne 13. prosince 2011, není napadené rozhodnutí v důsledku toho, že Eurostat při těchto návštěvách shromáždil informace uvedené v bodě 62 tohoto rozsudku, stiženo vadou spočívající v porušení práva na obhajobu.

67 Pokud jde na druhém místě o argumenty Španělského království vycházející z toho, že podmínky, za nichž byly tyto informace shromážděny, nejsou v souladu s požadavky stanovenými unijním normotvůrcem, aby bylo zajištěno dodržení práva na obhajobu, je třeba uvést, že dotčený členský stát může toto právo v zásadě plně uplatnit po zahájení šetření podle čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 – jak vyplývá z bodu 64 tohoto rozsudku – neboť pouze toto šetření může vést k rozhodnutí o uložení sankce uvedenému členskému státu pro zkreslování ve smyslu odstavce 1 tohoto článku.

68 Z judikatury Soudního dvora však rovněž vyplývá, že je nutno dbát na to, aby výkon práva na obhajobu v rámci řízení, ve kterém může být vydán akt konstatující existenci protiprávního jednání, nebyl narušen za situace, kdy jsou před zahájením řízení uskutečněny úkony umožňující shromáždit informace, které mohou být rozhodující pro zjištění protiprávního jednání (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. ledna 2004, Aalborg Portland a další v. Komise, 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, body 63 až 65, a ze dne 27. dubna 2017, FSL a další v. Komise, C-469/15 P, EU:C:2017:308, bod 43).

69 V projednávané věci je třeba konstatovat, že ony čtyři návštěvy, jež umožnily shromáždit informace, z nichž Rada vycházela v napadeném rozhodnutí, provedl Eurostat na základě nařízení č. 479/2009. Jak totiž vyplývá z korespondence a ze zpráv předložených v přílohách k žalobě, je třeba nejprve uvést, že ony dvě návštěvy provedené v průběhu června a září 2012 byly uskutečněny jako „návštěvy zaměřené

na dialog“ ve smyslu článku 11a tohoto nařízení, dále že návštěva provedená v průběhu května 2012 se uskutečnila jako „přípravná technická návštěva“ k první z těchto dvou návštěv zaměřených na dialog a konečně že návštěva provedená v průběhu září 2013 se uskutečnila jako „*ad hoc* návštěva“.

70 Za těchto okolností je nutné určit, zda nařízení č. 479/2009 dovoluje shromažďovat informace o existenci možného zkreslování ve smyslu čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, a pokud ano, zda podmínky konání návštěv, během nichž byly tyto informace v projednávané věci shromážděny, byly v souladu s procesními požadavky stanovenými unijním normotvůrcem a zda jimi byla zachována možnost Španělského království uplatnit právo na obhajobu v rámci následného šetření.

71 Pokud jde zaprvé o otázku, zda nařízení č. 479/2009 dovoluje shromažďovat informace o existenci možného zkreslování, je třeba poukázat na to, že čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení ukládá členským státům povinnost oznámit Komisi dvakrát ročně údaje o jejich plánovaném a skutečném schodku veřejných financí a o plánované a skutečné výši veřejného zadlužení, aby Komise a Rada mohly vykonat své pravomoci podle článků 121 a 126 SFEU a podle protokolu č. 12. Právě v případě zkreslení těchto údajů členským státem přitom umožňuje čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, aby mu Rada přičetla protiprávní jednání a uložila pokutu, jak to zdůraznila generální advokátka v bodě 66 svého stanoviska.

72 Dále je třeba poukázat na to, že čl. 8 odst. 1 nařízení č. 479/2009, ve světle bodů 9 a 10 odůvodnění tohoto nařízení, svěřuje konkrétně Eurostatu pravomoc provést jménem Komise nestranné a nezávislé vyhodnocení kvality těchto údajů kontrolou jejich souladu s účetními pravidly, jejich úplnosti, spolehlivosti, včasnosti a konzistence. Za tím účelem má Eurostat zejména pravomoc provádět v členských státech na základě článku 11a téhož nařízení tzv. „návštěvy zaměřené na dialog“ za účelem přezkumu oznámených údajů, jejich metodického a účetního vyhodnocení a zjištění rizika nebo možných problémů týkajících se jejich kvality. Tento útvar Komise je tedy oprávněn v tomto rámci obecně zjišťovat rizika a možné problémy týkající se spolehlivosti předmětných údajů.

73 Nařízení č. 479/2009, konkrétně jeho článek 11a, tedy představovalo právní základ umožňující Eurostatu shromažďovat v rámci takových návštěv, jako byly ony dvě návštěvy zaměřené na dialog a přípravná technická návštěva, zmiňované v bodě 69 tohoto rozsudku, informace týkající se možného zkreslování.

74 Ohledně čtvrté návštěvy zmíněné v tomtéž bodě, jejímž předmětem bylo konkrétně prošetření účtů Valencijského společenství, je třeba připustit, že není výslovně upravena nařízením č. 479/2009.

75 Avšak článek 11 tohoto nařízení stanoví, že Eurostat zajišťuje stálý dialog se statistickými úřady členských států. Takový stálý dialog přitom nutně vyžaduje, aby Eurostat mohl provádět různé návštěvy a mise nezbytné pro výkon jeho pravomocí, a to nad rámec návštěv konkrétně uvedených v tomto článku. Ostatně body 7 a 8 odůvodnění nařízení č. 1173/2011 konkrétně vyzývají Komisi, aby v rámci tohoto stálého dialogu prováděla v členských státech mise na místě a kontrolní mise.

76 Za těchto podmínek je třeba vycházet z toho, že článek 11 nařízení č. 479/2009 představoval právní základ opravňující Eurostat k tomu, aby v rámci této čtvrté návštěvy shromáždil informace o možném zkreslování.

77 Co se dále týče argumentu Španělského království, podle něhož by metodická inspekce měla být provedena před zahájením šetření, stačí konstatovat, že podle čl. 2 odst. 3 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 se Komise může rozhodnout, že šetření zahájí až poté, co bude vykonána metodická inspekce, takže jí v tomto ohledu neukládá povinnost.

78 Pokud jde zadruhé o otázku, zda ony čtyři předmětné návštěvy byly provedeny v souladu s procesními požadavky stanovenými unijním normotvůrcem a způsobem, který nenarušil výkon práva na obhajobu zaručeného Španělskému království v rámci následného šetření, je nutno poznamenat, že podle čl. 11 odst. 2 nařízení č. 479/2009 musí být předběžná zjištění učiněná v rámci návštěv zaměřených na dialog uskutečněných v členských státech předána těmto státům, aby se mohly vyjádřit.

79 V projednávané věci byla předběžná zjištění učiněná v rámci přípravné technické návštěvy a v rámci dvou návštěv zaměřených na dialog, zmiňovaných v bodě 69 tohoto rozsudku, předložena Španělskému království k vyjádření, jak o tom svědčí zpráva Eurostatu předložená v příloze k žalobě, která zahrnuje vyjádření přeložená tímto členským státem v návaznosti na poskytnutí předběžné verze tohoto dokumentu. Tento členský stát byl mimoto předem podrobně informován o přesném předmětu těchto návštěv, a zvláště o tom, že se vedle dalších otázek budou týkat údajů ohledně Valencijského společenství, jak vyplývá z dokumentů uvedených v bodě 69 tohoto rozsudku.

80 Dále je třeba poznamenat, že Španělské království bylo před návštěvou konanou v září 2013 dostatečně jasně a přesně informováno o tom, že se bude týkat zejména možného zkreslování údajů týkajících se Valencijského společenství, jak vyplývá z týchž dokumentů.

81 Za těchto okolností je třeba vycházet z toho, že podmínky pořádání návštěv, které byly ve Španělsku provedeny Eurostatem v květnu, červnu a září 2012 a v září 2013, v jejichž průběhu byly shromážděny informace, na nichž je založeno napadené rozhodnutí, byly v souladu s procesními požadavky stanovenými unijním právem.

82 Je tedy třeba mít za to, že výkon práva Španělského království na obhajobu v rámci šetření, jež předcházelo napadenému rozhodnutí, nebyl narušen jednotlivými návštěvami, jež vedly Eurostat ke shromáždění uvedených informací před zahájením tohoto šetření.

83 Ze všech shora uvedených úvah vyplývá, že když Rada v napadeném rozhodnutí vycházela z informací shromážděných při těchto návštěvách, neporušila právo Španělského království na obhajobu.

84 První žalobní důvod proto není opodstatněný.

Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení práva na řádnou správu

Argumentace účastníků řízení

85 Španělské království tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje právo na řádnou správu zakotvené v čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

86 Podle něj totiž není v souladu s požadavkem na objektivní nestrannost, který je s tímto právem nerozlučně spjat, svěří-li Komise vedení šetření podle čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 osobám, které se předtím účastnily návštěv, na jejichž základě tento orgán dospěl k názoru, že existují vážné indicie nasvědčující existenci skutečností odůvodňujících zahájení takového šetření. V projednávané věci přitom tři ze čtrnácti pracovníků, kteří se účastnili návštěv provedených Eurostatem ve Španělsku před přijetím rozhodnutí o zahájení šetření, byli podle tvrzení Španělského království rovněž součástí čtyřčlenného týmu, který později Komise povolala v rámci uvedeného šetření. Mimoto útvar, do kterého tyto tři osoby patří, tj. Eurostat, představuje podle Španělského království riziko podjatosti, neboť má pravomoc vyhodnocovat údaje o zadlužení a schodku předané členskými státy, a má tedy z tohoto titulu údajně zájem na tom, aby šetření bylo vedeno v neprospěch členského státu, jemuž je vytýkáno, že tyto údaje zkreslil. Za těchto podmínek je podle Španělského království třeba učinit závěr, že šetření bylo vedeno v podmínkách, které nezajišťovaly objektivní nestrannost Komise a že toto porušení práva na řádnou správu způsobuje protiprávnost napadeného rozhodnutí přijatého Radou na závěr tohoto šetření.

87 Rada, podporovaná Komisí, sice uvádí, že se Španělské království nemůže dovolávat čl. 41 odst. 1 Listiny, neboť je členským státem, a nikoli „každým“ ve smyslu tohoto ustanovení, nicméně souhlasí s tím, že se tento členský stát může ve svůj prospěch dovolávat zásady řádné správy jakožto obecné zásady unijního práva. Avšak skutečnost, že Komise svěřuje vedení šetření zahájeného podle nařízení č. 1173/2011 pracovníkům, kteří se předtím účastnili návštěv pořádaných na základě nařízení č. 479/2009, podle ní tuto zásadu neporušuje, neboť tyto dva procesní rámce jsou z právního hlediska odlišné. To podle ní platí tím spíše, že orgánem, který na závěr takového šetření přijímá rozhodnutí o tom, zda došlo ke zkreslení statistik, a dotyčnému členskému státu ukládá pokutu, je jiný orgán než Komise, a sice Rada.

Závěry Soudního dvora

88 Článek 41 odst. 1 Listiny, který je nadepsaný „Právo na řádnou správu“ a je součástí ustanovení hlavy V Listiny, nadepsané „Občanská práva“, mimo jiné stanoví, že každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány Unie řešeny nestranně.

89 V projednávané věci se tohoto ustanovení dovolává členský stát. Aniž je zapotřebí řešit otázku, zda jej lze považovat za „každého“ nebo jej stavět na roveň „každému“ ve smyslu uvedeného ustanovení a zda se z tohoto titulu může dovolávat práva v něm stanoveného, což Rada a Komise popírají, je nutno uvést, že toto právo odráží obecnou zásadu unijního práva (rozsudek ze dne 8. května 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 49), které se členské státy mohou dovolávat, a z jejíhož hlediska je tedy třeba posoudit legalitu napadeného rozhodnutí.

90 Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že jsou unijní orgány povinny dodržovat tuto obecnou právní zásadu v rámci správních řízení zahájených s členskými státy, jež mohou vést k rozhodnutím nepříznivě zasahujícím do jejich právního postavení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. července 2004, Španělsko v. Komise, C-501/00, EU:C:2004:438, bod 52, a ze dne 24. června 2015, Německo v. Komise, C-549/12 P a C-54/13 P, EU:C:2015:412, bod 89 a citovaná judikatura).

91 Konkrétně těmto orgánům přísluší naplňovat požadavek nestrannosti, a to obě jeho složky, a sice subjektivní nestrannost, tzn. že žádný člen dotyčného orgánu nesmí být podjatý nebo osobně zaujatý, a objektivní nestrannost, tzn. že tento orgán musí poskytnout dostatečné záruky pro vyloučení veškerých legitimních pochybností o případné zaujatosti (rozsudek ze dne 11. července 2013, Ziegler v. Komise, C-439/11 P, EU:C:2013:513, body 154 a 155 a citovaná judikatura).

92 V projednávané věci sice Španělské království nezpochybňuje subjektivní nestrannost Komise, nicméně tvrdí, že napadené rozhodnutí je protiprávní z důvodu, že tento orgán nesplnil požadavek objektivní nestrannosti, když vedení šetření svěřil týmu složenému z velké části z pracovníků Eurostatu, kteří se již účastnili návštěv provedených tímto útvarem ve Španělsku před zahájením uvedeného šetření.

93 Na úvod je nutno poukázat na to, že Rada a Komise nejsou oprávněny – jak právem uvádí Španělské království – tvrdit, že taková argumentace musí být odmítnuta z důvodu, že napadené rozhodnutí na závěr šetření přijala Rada, a nikoli Komise.

94 S ohledem na judikaturu Soudního dvora citovanou v bodě 91 tohoto rozsudku je totiž třeba uvést, že v případě, kdy je několika unijním orgánům svěřena vlastní a odlišná pravomoc v rámci řízení vedeného vůči členskému státu, jež může vést k rozhodnutí nepříznivě zasahujícímu do jeho právního postavení, je každý z těchto orgánů povinen splnit za sám sebe požadavek objektivní nestrannosti. Proto i v případě, kdy jen jeden z těchto orgánů nesplnil tento požadavek, může jeho nesplnění způsobit protiprávnost rozhodnutí přijatého druhým z nich na závěr daného řízení.

95 Proto je na Soudním dvoru, aby určil, zda Komise poskytuje dostatečné záruky pro vyloučení veškerých legitimních pochybností o její případné zaujatosti v případě, že svěří vedení takového šetření, jako je šetření, jež vedlo k napadenému rozhodnutí, týmu složenému z velké části z pracovníků Eurostatu, kteří se již účastnili návštěv provedených tímto útvarem v dotčeném členském státě před zahájením tohoto šetření.

96 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že tyto návštěvy spadají do jiného právního rámce a mají jiný cíl než uvedené šetření.

97 Cílem návštěv, které může Eurostat provádět v členských státech na základě článků 11 a 11a nařízení č. 479/2009, je totiž umožnit tomuto útvaru Komise, aby v souladu s čl. 8 odst. 1 téhož nařízení provedl vyhodnocení kvality údajů oznamovaných dvakrát ročně členskými státy o jejich veřejném zadlužení a schodku veřejných financí, jak vyplývá z bodů 72 a 75 tohoto rozsudku.

98 Šetření se naproti tomu řídí článkem 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 a v souladu s tímto ustanovením má za cíl umožnit Komisi provést jakákoli šetření nezbytná k prokázání zkreslování těchto údajů prováděného záměrně nebo z hrubé nedbalosti, zjistí-li, že existují vážné indicie nasvědčující existenci skutečností, které by mohly představovat takové zkreslování.

99 S ohledem na tyto odlišné právní rámce a odlišné cíle je třeba mít za to, že údaje, kterých se týkají tyto návštěvy, a údaje, kterých se týká toto šetření, se sice mohou zčásti shodovat, avšak závěry, které má Eurostat k těmto údajům učinit, jsou naproti tomu nutně odlišné od závěrů, které k nim má učinit Komise.

100 Závěry činěné Eurostatem ke kvalitě některých z těchto údajů v návaznosti na návštěvy uskutečněné v členském státě proto samy o sobě nepředjímají, jaký postoj by mohla Komise zaujmout k existenci zkreslování týchž údajů v případě, kdy se tento orgán následně rozhodne zahájit v tomto ohledu šetření.

101 To, že je vedení šetření podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 svěřeno týmu složenému z velké části z pracovníků Eurostatu, kteří se již účastnili návštěv provedených tímto útvarem v dotčeném členském státě na základě nařízení č. 479/2009 před zahájením tohoto šetření, tedy samo o sobě neumožňuje Soudnímu dvoru učinit závěr, že rozhodnutí přijaté na závěr tohoto šetření je protiprávní z důvodu nesplnění požadavku objektivní nestrannosti na straně Komise.

102 Navíc je třeba poukázat na to, že zaprvé pravomoc rozhodnout o zahájení šetření, zadruhé pravomoc provést šetření a zatřetí možnost předložit Radě doporučení a návrhy, které jsou na základě tohoto šetření nezbytné, nejsou článkem 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 vyhrazeny Eurostatu, jehož pravomoci jsou jasně definovány nařízením č. 479/2009, jak bylo uvedeno v bodě 72 tohoto rozsudku, nýbrž Komisi, a tedy komisařům jednajícím kolektivně.

103 Dále nařízení č. 1173/2011 nesvěřuje žádnou vlastní pravomoc pracovníkům Eurostatu při provádění šetření.

104 Za těchto podmínek je nutno vycházet z toho, že úloha svěřená pracovníkům Eurostatu v uvedeném šetření se nejeví být rozhodující ani pro průběh tohoto šetření ani pro jeho výsledek.

105 Na základě předchozích úvah se tedy nelze domnívat, že bylo-li vedení šetření svěřeno týmu složenému z velké části z pracovníků Eurostatu, kteří se již účastnili návštěv provedených tímto útvarem ve Španělsku před zahájením tohoto šetření, znamená to, že napadené rozhodnutí trpí vadou spočívající v údajném nesplnění požadavku objektivní nestrannosti na straně Komise.

106 Druhý žalobní důvod tedy není opodstatněný.

Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z neexistence protiprávního jednání

Argumentace účastníků řízení

107 Španělské království tvrdí, že jednotlivé podmínky požadované v čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 k tomu, aby byla Rada oprávněna konstatovat existenci protiprávního jednání, nebyly v projednávané věci splněny.

108 Tento členský stát v daném ohledu zaprvé uvádí, že skutky, které mu byly přičteny, nelze kvalifikovat jako „zkreslování“. Podle něj je totiž třeba odlišit skutky zakládající zkreslování, které je protiprávním jednáním zakázaným podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, od skutků, které lze podřadit pod pouhou revizi údajů předem oznámených Eurostatu, což je postup dovolený článkem 6 nařízení č. 479/2009. Konkrétně je podle něj třeba chápat čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 v tom smyslu, že dovoluje Radě sankcionovat pouze zkreslování skutečných údajů ze strany členských států. Naproti tomu je třeba mít za to, že zkreslování plánovaných údajů do působnosti tohoto ustanovení nespadá. Opačný výklad by totiž činil článek 6 nařízení č. 479/2009 bezpředmětným v rozsahu, v němž umožňuje členským státům revidovat plánované údaje, které předtím oznámily Eurostatu. V projednávané věci přitom měly být podle Španělského království skutky, na něž je poukazováno v napadeném rozhodnutí, považovány za součást revize plánovaných údajů sdělených Komisi v oznámení ze dne 30. března 2012, což Eurostat vzal na vědomí zveřejněním předmětných revidovaných údajů.

109 Zadruhé je podle Španělského království třeba se domnívat, že čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 neumožňuje Radě sankcionovat veškeré zkreslování, nýbrž pouze takové zkreslování, které mělo za následek narušení hospodářské a rozpočtové koordinace a dohledu zajišťovaných Radou a Komisí na základě článků 121 a 126 SFEU a protokolu č. 12. V projednávané věci přitom zkreslování vytýkané Španělskému království nebránilo podstatným způsobem Radě a Komisi ve výkonu jejich pravomoci z tohoto titulu, a to vzhledem k rychlosti, s jakou byly předmětné údaje později revidovány, a vzhledem k výši předmětných výdajů.

110 Španělské království zatřetí tvrdí, že mu nelze přičítat hrubou nedbalost. Napadené rozhodnutí je totiž podle něj soustředěno na zkreslování schodku pouze jediného autonomního celku v rámci celého schodku veřejných financí, kdežto dotčený členský stát prokázal jako celek náležitou péči. Toto rozhodnutí mimoto nijak nezohledňuje spolupráci, kterou tento členský stát prokázal v průběhu šetření vedeného Komisí poté, co jí předmětné nesrovnalosti sám nahlásil.

111 Rada, podporovaná Komisí, nejprve namítá, že zveřejnění revidovaných údajů Eurostatem podle článku 6 nařízení č. 479/2009 nebrání možnosti sankcionovat dotčený členský stát podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, jestliže ke zveřejnění těchto údajů došlo v návaznosti na zkreslení.

112 Rada a Komise dále poznamenávají, že čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 umožňuje sankcionovat veškeré zkreslování údajů o schodku a dluhu, které jsou relevantní pro uplatňování článků 121 a 126 SFEU a protokolu č. 12. Všechny tyto údaje jsou totiž podle nich nezbytné pro jejich úkoly v oblasti hospodářské a rozpočtové koordinace a dohledu, jako to vyplývá z bodu 16 odůvodnění nařízení č. 1173/2011. Za těchto podmínek nemůže být dopad zkreslení zohledňován při určování existence protiprávního jednání, nýbrž pouze pro výpočet odpovídající pokuty, jak to umožňuje rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 a jak se podle nich stalo v projednávané věci.

113 Pokud jde konečně o existenci hrubé nedbalosti přičitatelné Španělskému království, Rada a Komise mají za zaprvé to, že tento členský stát musí být pokládán za odpovědný za jednání svých územních celků, jako by tomu bylo v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti, a že tvrzení, podle něhož uvedený členský stát sám nahlásil zkreslení Komisi, není v souladu se skutkovým stavem. Zadruhé spolupráce, kterou tento členský stát prokázal v průběhu šetření, nemá podle Rady a Komise dopad na určení

protiprávního jednání podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, ale může být zohledněna jako polehčující okolnost v rámci výpočtu pokuty, jak to umožňuje rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 a jak se podle nich stalo v projednávané věci.

Závěry Soudního dvora

114 Je třeba předeslat, že Španělské království nepopírá skutky, které vůči němu Rada konstatovala. Předně je tedy nesporné, že údaje, které byly tímto členský státem oznámeny Eurostatu dne 30. března 2012, podhodnocovaly skutečné a plánované schodky veřejných financí pro roky 2008 až 2011 o 4,5 miliardy eur, z toho 1,9 miliardy eur v případě samotného Valencijského společenství, dále že podhodnocení v případě tohoto autonomního společenství lze vysvětlit tím, že jeho kontrolní úřad potvrzoval během několika let účty, které obsahovaly nesrovnalosti spojené s nezaznamenáváním určitých výdajů na zdravotnictví a s nedodržováním akruálního principu, a konečně že tato situace trvala navzdory opakovaným upozorněním účetního dvora uvedeného autonomního společenství.

115 Španělské království naproti tomu zpochybňuje právní kvalifikaci skutků takto konstatovaných Radou, a to uplatněním tří souborů argumentů, které jsou co do jejich podstaty připomenuty v bodech 108 až 110 tohoto rozsudku a k jejichž posouzení je v prvé řadě nezbytné vyložit čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011.

116 Podle tohoto ustanovení musí být splněny tři podmínky, aby Rada mohla konstatovat existenci protiprávního jednání. Zaprvé se členský stát musel dopustit zkreslení, zadruhé se toto zkreslení musí týkat údajů o schodku a dluhu, které jsou relevantní pro uplatňování článků 121 a 126 SFEU nebo protokolu č. 12, a zatřetí musel tento členský stát jednat záměrně nebo z hrubé nedbalosti.

117 Pokud jde nejprve o první z těchto tří podmínek, Španělské království tvrdí – jak vyplývá z bodu 108 tohoto rozsudku – že čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 je třeba chápat v tom smyslu, že zkreslování plánovaných údajů do působnosti tohoto ustanovení nespadá.

118 V tomto ohledu je však nutno poukázat na skutečnost, že znění čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 hovoří o veškerém zkreslování prováděném členskými státy a neomezuje působnost tohoto ustanovení jen na určité typy zkreslování. Mimoto v bodě 16 odůvodnění nařízení č. 1173/2011, ve kterém je upřesněn cíl tohoto ustanovení, se uvádí, že jeho cílem je odradit členské státy od zkreslování, a to bez rozlišení mezi různými typy zkreslování.

119 Je tedy třeba vycházet z toho, že do působnosti čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, vykládaného ve světle bodu 16 jeho odůvodnění, je zahrnuto veškeré zkreslování prováděné členskými státy týkající se údajů o jejich schodku a dluhu, které musejí být oznámeny Eurostatu na základě článku 3 nařízení č. 479/2009, jak je uvedeno v bodě 71 tohoto rozsudku, včetně zkreslování plánovaných údajů.

120 Tento závěr nelze zpochybnit argumentem Španělského království, že kdyby bylo zkreslování plánovaných údajů zahrnuto do působnosti čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, stal by se článek 6 nařízení č. 479/2009 bezpředmětným v rozsahu, v němž umožňuje členským státům revidovat plánované údaje, které předtím oznámily Eurostatu.

121 Jak totiž vyplývá ze samotného znění článku 6 nařízení č. 479/2009, jeho cílem není poskytnout členským státům možnost informovat Eurostat v konkrétním případě, kdy by revidovaly plánované údaje v návaznosti na zjištěné zkreslení ve smyslu čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, nýbrž jim obecně uložit povinnost informovat tento útvar o všech případech podstatných revizí dříve oznámených údajů. Ukládá tedy členským státům povinnost oznámit jak případy revize plánovaných údajů, tak i případy revize údajů skutečných, nezávisle na možnosti Rady uložit jim sankci, jsou-li předmětné údaje zkresleny. To, že je zkreslování plánovaných údajů zahrnuto do působnosti čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, tedy nemá žádný dopad na předmět článku 6 nařízení č. 479/2009.

122 Argument Španělského království, že čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 musí být chápán v tom smyslu, že zkreslování plánovaných údajů do působnosti tohoto ustanovení nespadá, tedy není opodstatněný.

123 Pokud jde dále o druhou podmínku uvedenou v bodě 116 tohoto rozsudku, Španělské království uvádí, že čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 umožňuje Radě sankcionovat pouze zkreslování, které mělo za následek narušení hospodářské a rozpočtové koordinace a dohledu zajišťovaných Radou a Komisí na základě článků 121 a 126 SFEU a protokolu č. 12.

124 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 je Rada oprávněna sankcionovat zkreslování prováděné členskými státy týkající se údajů o schodku a dluhu, které jsou relevantní pro uplatňování článků 121 a 126 SFEU a protokolu č. 12. Toto ustanovení tedy takové zkreslování definuje pomocí předmětu daných údajů, tj. schodek a dluh daného členského státu. Na rozdíl od tvrzení Španělského království však neobsahuje nic, co by odkazovalo na určitý následek, jaký má zkreslování vyvolat.

125 Za těchto podmínek musí být čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 chápán v tom smyslu, že umožňuje Radě sankcionovat veškeré zkreslování údajů o schodku a dluhu dotčeného členského státu nezávisle na tom, zda mělo za následek narušení hospodářské a rozpočtové koordinace a dohledu zajišťovaných Radou a Komisí.

126 Argument Španělského království uvedený v bodě 123 tohoto rozsudku tedy není opodstatněný.

127 Pokud jde konečně o třetí podmínku uvedenou v bodě 116 tohoto rozsudku, podle níž musel členský stát jednat záměrně nebo z hrubé nedbalosti, aby mu mohlo být protiprávní jednání přičteno, Španělské království uvádí, že ji nelze považovat za splněnou, protože zkreslování, o které jde v projednávané věci, se týká schodku pouze jediného autonomního společenství v rámci celého schodku veřejných financí, a protože při šetření vedeném Komisí spolupracovalo poté, co jí předmětné nesrovnalosti samo nahlásilo.

128 Pokud jde zaprvé o argument vycházející z toho, že zkreslování, o které jde v projednávané věci, se týká schodku pouze jediného autonomního společenství v rámci celého schodku veřejných financí, stačí uvést, že posouzení existence hrubé nedbalosti na straně dotčeného členského státu pro účely kvalifikace protiprávního jednání podle čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 nezávisí na více či méně omezeném rozsahu nesrovnalostí, v nichž má původ zkreslování provedené tímto členským státem, nýbrž na tom, v jaké míře uvedený členský stát nesplnil povinnost jednat s náležitou péčí, která pro něj platí při vypracovávání a ověřování údajů oznamovaných Eurostatu na základě článku 3 nařízení č. 479/2009.

129 Pokud jde zadruhé o skutečnost, že Španělské království při šetření vedeném Komisí spolupracovalo poté, co jí předmětné nesrovnalosti samo nahlásilo, je nutné připomenout – jak bylo uvedeno v bodě 65 tohoto rozsudku – že zahájení šetření podle čl. 8 odst. 3 nařízení č. 1173/2011 musí být odůvodněno existencí vážných indicií nasvědčujících existenci skutečností, které by mohly představovat záměrné zkreslování nebo zkreslování z hrubé nedbalosti.

130 Z toho vyplývá, že existence této hrubé nedbalosti musí být posouzena z hlediska skutků zakládajících zkreslování, přičemž se nebere v úvahu přístup, jaký tento členský stát zaujal po tomto zkreslení.

131 Na rozdíl od tvrzení Španělského království tedy nelze Radou učiněnou kvalifikaci jednání jako hrubé nedbalosti zpochybnit ani tím, že se zkreslování, o které jde v projednávané věci, týká schodku pouze jediného autonomního společenství v rámci celého schodku veřejných financí, ani tím, že tento členský stát při šetření vedeném Komisí spolupracoval poté, co jí předmětné nesrovnalosti sám nahlásil.

132 Je však třeba poukázat na to, že spolupráce, kterou členský stát prokázal při odhalování zkreslení a v průběhu šetření, sice nemá vliv na existenci protiprávního jednání, nicméně může být zohledněna jako polehčující okolnost při výpočtu pokuty na základě čl. 14 odst. 3 písm. e) rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678.

133 Na základě všech předchozích úvah musí být třetí žalobní důvod v plném rozsahu zamítnut jako neopodstatněný.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nepřiměřenosti pokuty

Argumentace účastníků řízení

134 Španělské království ve své žalobě uvedlo, že pokuta uložená napadeným rozhodnutím je nepřiměřená z důvodu nesprávného vymezení časového rámce použitého pro její výpočet.

135 Tento členský stát v daném ohledu uvedl, že Rada porušila čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678, podle kterého musí být pokuta vypočtena na základě referenční částky odpovídající 5 % z „dopadu zkreslení […] na výši schodku veřejných financí […] pro příslušné roky, jichž se týkalo oznámení […], přičemž se zohlední vždy dopad většího rozsahu“. Tato slova totiž musí být podle Španělského království chápána v tom smyslu, že Rada musí nejprve vyčíslit dopad zkreslení na výši schodku pro každý z roků, jichž se týkalo oznámení a s nimiž bylo takové zkreslení spojeno, následně určit rok, v němž byl tento dopad největší, a konečně stanovit referenční částku pouze na základě tohoto dopadu. V projednávané věci měla Rada podle tohoto výkladu stanovit referenční částku na základě výdajů nevykázaných Španělským královstvím pouze za rok 2011 (tj. 862 milionů eur). Rada přitom podle něj stanovila tuto částku na základě výdajů nevykázaných za všechny roky, jichž se týkalo oznámení ze dne 30. března 2012 a s nimiž bylo zkreslení spojeno, tedy za roky 2008 až 2011 (tj. přibližně 1,9 miliardy eur). Proto je podle Španělského království odůvodněné, aby Rada tuto chybu opravila a snížila referenční částku na 43,1 milionu eur (namísto 94,65 milionu eur), a v důsledku toho snížila i pokutu na 8,62 milionu eur (namísto 18,93 milionu eur).

136 V replice a poté na jednání Španělské království v tomto rámci dodalo, že chyba, které se Rada dopustila, měla rovněž za následek, že porušila zásadu zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů.

137 Rada, podporovaná Komisí, v žalobní odpovědi uvedla, že pokuta uložená napadeným rozhodnutím byla vypočtena v souladu s čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678. Toto ustanovení totiž podle ní musí být chápáno v tom smyslu, že Rada musí nejprve určit roky, kterých se oznámení týká a s nimiž je zkreslování spojeno, následně vyčíslit celkový dopad tohoto zkreslování pro všechny předmětné roky a konečně na základě tohoto celkového dopadu stanovit referenční částku pokuty. Rada uvádí, že v projednávané věci podle tohoto výkladu správně stanovila referenční částku na základě výdajů nevykázaných Španělským královstvím za všechny roky, jichž se týkalo jeho oznámení ze dne 30. března 2012 a s nimiž bylo zkreslování spojeno, tj. za roky 2008 až 2011.

138 V žalobní odpovědi rovněž Rada uvedla, že namítá-li Španělské království retroaktivní použití nařízení č. 1173/2011, došlo ke zkreslování, jež bylo vzato v úvahu pro výpočet pokuty, dne 30. března 2012, tj. po vstupu nařízení č. 1173/2011 v platnost dne 13. prosince 2011.

139 Na jednání nicméně Rada a Komise uvedly, že uplatnění zásady zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů musí být považováno za důvod uplatněný ve stadiu repliky, tj. za nový důvod ve smyslu čl. 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, který je podle tohoto ustanovení nepřípustný.

Závěry Soudního dvora

– *K přípustnosti*

140 Podle čl. 127 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora nelze v průběhu řízení předkládat nové důvody, ledaže by se zakládaly na právních a skutkových okolnostech, které vyšly najevo v průběhu řízení.

141 V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora však argument, který představuje rozšíření důvodu uvedeného v návrhu na zahájení řízení a je s ním těsně spjat nemůže být prohlášen za nepřípustný (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Parlament a Rada, C-88/14, EU:C:2015:499, bod 13 a citovaná judikatura).

142 V projednávané věci je třeba nejprve konstatovat, že argument Španělského království, podle kterého byla pokuta napadeným rozhodnutím uložena v rozporu se zásadou zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů, patří mezi argumenty uplatněné v replice, které jsou rozšířením čtvrtého žalobního důvodu uplatněného v návrhu na zahájení řízení. Dále z analýzy tohoto argumentu a tohoto žalobního důvodu vyplývá, že oba napadají tentýž aspekt napadeného rozhodnutí, a sice skutečnost, že Rada vypočetla referenční částku pokuty, kterou měla Španělskému království uložit, se zřetelem k veškerému zkreslování výdajů nevykázaných za roky 2008 až 2011, kterého se tento členský stát dopustil v oznámení ze dne 30. března 2012, místo aby zohlednila pouze zkreslování, jehož se dopustil za rok 2011. Z tohoto titulu je předmětný argument s uvedeným žalobním důvodem těsně spjat.

143 Z těchto důvodů musí být argument vycházející z porušení zásady zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů prohlášen za přípustný.

– *K věci samé*

144 Nejprve je třeba zkoumat argument vycházející z porušení zásady zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů, neboť je jím zpochybněno samotné uložení pokuty Španělskému království, a poté argumenty týkající se porušení čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678, které se týkají pouze způsobu výpočtu této pokuty.

145 Pokud jde zaprvé o argument týkající se porušení zásady zákonu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů, je třeba úvodem poukázat na to, že podle judikatury Soudního dvora je zásada zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů obecnou zásadou unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. července 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, bod 22, a ze dne 8. února 2007, Groupe Danone v. Komise, C-3/06 P, EU:C:2007:88, bod 87). Tato obecná právní zásada požaduje, aby trestný čin, z něhož je určitá osoba uznána vinnou, a z tohoto titulu uložená sankce odpovídaly trestnému činu a sankci upraveným v okamžiku, kdy bylo spácháno jednání nebo opomenutí představující tento trestný čin (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 10. července 1984, Kirk, 63/83, EU:C:1984:255, bod 21, a ze dne 8. září 2015, Taricco a další, C-105/14, EU:C:2015:555, bod 56).

146 Konkrétně platí, že se uvedená obecná právní zásada použije také na pokuty správní povahy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. června 2005, Dansk Rørindustri a další v. Komise, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 202). V důsledku toho se při uložení pokuty na základě čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 nelze vyhnout použití této obecné právní zásady navzdory tomu, že se v článku 9 tohoto nařízení upřesňuje, že taková sankce je správní povahy.

147 Dále jsou členské státy oprávněny dovolávat se obecné zásady zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů rovněž tehdy, zpochybňují-li legalitu pokut, které jsou jim uloženy v případě nedodržení unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2012, Komise v. Španělsko, C-610/10, EU:C:2012:781, bod 51).

148 V otázce, zda byla tato obecná právní zásada v projednávané věci porušena, jak tvrdí Španělské království, je třeba nejprve připomenout, že v souladu s čl. 3 odst. 2 nařízení č. 479/2009 a s věcně totožným ustanovením dřívějšího nařízení č. 3605/93, které vstoupilo v platnost dne 1. ledna 1994, jsou členské státy od tohoto data povinny oznamovat Eurostatu před 1. dubnem každého roku výši plánovaného schodku veřejných financí pro daný rok, aktualizovaný odhad skutečného schodku veřejných financí za rok n-1 a výši skutečného schodku veřejných financí v letech n-2, n-3 et n-4.

149 Na základě tohoto ustanovení zaslalo Španělské království Eurostatu oznámení ze dne 30. března 2012, v němž byly uvedeny mimo jiné údaje o jeho schodcích veřejných financí za roky 2008 až 2011, což je mezi účastníky řízení nesporné.

150 Dále čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 stanoví – od vstupu tohoto nařízení v platnost dne 13. prosince 2011 – že pokud členský stát záměrně nebo z hrubé nedbalosti zkresluje údaje uvedené v takovém oznámení, jedná se o protiprávní jednání, které může vést k uložení pokuty.

151 V projednávané věci je přitom mezi účastníky řízení nesporné, že oznámení ze dne 30. března 2012, které bylo učiněno po vstupu nařízení č. 1173/2011 v platnost, obsahovalo zkreslené údaje o schodcích veřejných financí tohoto členského státu za roky 2008 až 2011, a konkrétně podhodnocovalo schodky Valencijského společenství za tyto roky, jak vyplývá z bodů 114, 135 a 137 tohoto rozsudku.

152 Protiprávní jednání přičtené Španělskému království a sankce jemu uložená na základě čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 tedy odpovídají protiprávnímu jednání a sankci upraveným v okamžiku, kdy k tomuto zkreslení došlo. V důsledku toho musí být tvrzení, že napadené rozhodnutí porušuje zásadu zákazu zpětné účinnosti trestněprávních předpisů, odmítnuto jako neopodstatněné.

153 Pokud jde zadruhé o argument Španělského království vycházející z porušení čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 spočívajícího v chybném výpočtu pokuty uložené tomuto členskému státu, je třeba konstatovat, že Rada – jak vyplývá z bodu 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí – stanovila referenční částku této pokuty na základě tohoto ustanovení, které bylo přijato na základě čl. 8 odst. 4 nařízení č. 1173/2011 a za účelem uvedeným v bodě 17 odůvodnění tohoto nařízení.

154 Podle čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 měla být uvedená částka v posuzovaném případě stanovena na 5 % z dopadu zkreslení, jehož se dopustilo Španělské království, na výši jeho schodku pro příslušné roky, jichž se týkalo jeho oznámení ze dne 30. března 2012, a to při zohlednění dopadu většího rozsahu.

155 V tomto ohledu je mezi účastníky řízení nesporné, že zaprvé „příslušnými roky, jichž se týkalo [toto] oznámení“, ve smyslu uvedeného ustanovení, jsou roky 2008 až 2011, zadruhé že „dopad“ zkreslení na výši schodku Španělského království, ve smyslu téhož ustanovení, odpovídá částce výdajů Valencijského společenství nevykázaných za tyto roky, a zatřetí že částka těchto výdajů činí 29 milionů eur za rok 2008, 378 milionů eur za rok 2009, 624 milionů eur za rok 2010 a 862 milionů eur za rok 2011, tj. celkem téměř 1,9 miliardy eur.

156 Jak je uvedeno v bodech 135 a 137 tohoto rozsudku, účastníci řízení se naproti tomu rozcházejí v tom, jak je třeba definovat pojem „dopad většího rozsahu“ ve smyslu čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678, když v uvedeném rozhodnutí chybí jakákoli definice.

157 Jednotlivá jazyková znění ustanovení, v němž je tento pojem obsažen, přitom neumožňují jasně a jednoznačně určit jeho význam, jak uvedla generální advokátka v bodě 163 svého stanoviska.

158 Za těchto podmínek je třeba předmětný pojem vykládat ve světle kontextu a cíle uvedeného ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. února 2016, C & J Clark International a Puma, C-659/13 a C-34/14, EU:C:2016:74, bod 122 a citovaná judikatura).

159 V tomto ohledu je třeba uvést, že jelikož je cílem čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 upřesnit kritéria pro stanovení výše pokut ukládaných na základě čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011, je nutné vyložit jeho znění z hlediska cíle sledovaného posledně uvedeným ustanovením.

160 Jak bylo uvedeno v bodě 118 tohoto rozsudku, čl. 8 odst. 1 nařízení č. 1173/2011 má za cíl odradit členské státy od zkreslování, přičemž Radě umožňuje takové zkreslování sankcionovat. V článku 8 odst. 2 téhož nařízení se upřesňuje, že pokuty uvedené v odstavci 1 tohoto článku musí být účinné, odrazující a přiměřené povaze, závažnosti a době trvání zkreslování.

161 Jak přitom uvedla generální advokátka v bodě 165 svého stanoviska, kdyby měl být pojem „dopad většího rozsahu“ uvedený v čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 chápán v tom smyslu, že pokuta musí být vypočtena na základě dopadu zkreslení v průběhu jediného roku, přestože se toto zkreslování týká více let, nebyla by ani přiměřená období, kterého se toto zkreslování týká, a v důsledku toho by nebyla ani odrazující.

162 Za těchto podmínek musí být pojem „dopad většího rozsahu“ ve smyslu čl. 14 odst. 2 rozhodnutí v přenesené pravomoci 2012/678 chápán s ohledem na cíl předmětného ustanovení v tom smyslu, že znamená celkový dopad tohoto zkreslování na schodek nebo dluh členského státu, který se ho dopustil, za všechny roky, jichž se jeho oznámení týká a s nimiž je toto zkreslování spojeno.

163 V projednávané věci tedy mohla Rada v bodě 7 odůvodnění napadeného rozhodnutí platně uvést, že referenční částka sankce ukládané Španělskému království musí být stanovena na 5 % celkové částky výdajů nevykázaných tímto členským státem v případě Valencijského společenství během let 2008 až 2011.

164 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba čtvrtý žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněný.

165 Vzhledem k tomu, že všechny žalobní důvody uplatněné Španělským královstvím na podporu jeho žaloby musí být zamítnuty, je namístě zamítnout jeho žalobu v plném rozsahu.

K nákladům řízení

166 Článek 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora stanoví, že účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, se uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Rada požadovala náhradu nákladů řízení a Španělské království nemělo ve věci úspěch, je důvodné rozhodnout, že Španělské království ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou.

167 Dále čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu stanoví, že členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Komise tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Španělské království ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Radou Evropské unie.

3) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.