Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

4 октомври 2024 година*

„Обжалване — Обществени поръчки за услуги — Нередности в процедурата за възлагане на поръчки — Регламент (ЕО) № 2988/95 — Членове 4, 5 и 7 — Решение за възстановяване на недължимо платените суми — Дебитни известия — Разграничение между административни мерки и административни санкции — Възможност за приемане на административна мярка при липсата на секторна правна уредба — Решение за възстановяване, основаващо се на Регламент № 2988/95 и Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 — Регламент № 1605/2002 — Член 103 — Възможност за възстановяване от управителя на икономическия оператор, получател на средства от Европейския съюз“

По дело C-721/22 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 24 ноември 2022 г.,

Европейска комисия, представлявана първоначално от B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz и J. Estrada de Solà, а впоследствие от J. Baquero Cruz и J. Estrada de Solà,

жалбоподател,

като другите страни в производството са:

PB, представляван от L. Levi, avocate,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

Съвет на Европейския съюз,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: K. Jürimäe, председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия от трети състав, N. Piçarra, N. Jääskinen и M. Gavalec (докладчик), съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

* Език на производството: френски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяната на решение на Общия съд на Европейския съюз от 14 септември 2022 г., PB/Комисия (T-775/20, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2022:542), с което той е отменил Решение C(2020) 7151 final на Комисията от 22 октомври 2020 година относно прилагането на административна мярка срещу управителя на дружеството [*поверително*], състояща се в отнемане на недължимо получените суми по договори TACIS/2006/101-510 и CARDS/2008/166-429 (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 2988/95

2 Съображения трето, четвърто и пето от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166) гласят:

„като има предвид, че трябва да се противодейства на действията, насочени срещу финансовите интереси на [Европейските общности] във всички области;

като има предвид, че ефективността на борбата с измамите срещу финансовите интереси на общността изисква създаването на общ набор от правни средства във всички области, попадащи в обхвата на политиките на Общността;

като има предвид, че нередностите, и административните мерки и санкции, свързани с тях, се предвиждат в секторните правила в съответствие с настоящия регламент“.

3 Съгласно член 1, параграф 2 от този регламент:

„Нередност“ означава всяко нарушение на разпоредба на правото на Общността, в резултат на действие или бездействие от икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Общностите или на бюджетите, управлявани от тях, или посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на Общностите или посредством извършването на неоправдан разход“.

4 Член 2 от посочения регламент предвижда:

„1. Административните проверки, мерки и санкции се въвеждат дотолкова, доколкото са необходими за осигуряването на правилното прилагане на правото на Общността. Те ще бъдат ефективни, пропорционални и с възпиращ ефект, така че да осигуряват адекватна защита на финансовите интереси на Общността.

2. Не може да се налага административна санкция, освен ако тя не е предвидена предварително в акт на Общността. В случай на последващо изменение на разпоредбите, които налагат административни санкции и се съдържат в правила на Общността, по-леката разпоредба ще се приложи с обратно действие.

[…]“.

5 Дял II („Административни мерки и санкции“) от Регламент (ЕО) № 2988/95 обхваща членове 4—7.

6 Член 4 от посочения регламент гласи:

„1. Общото правило е, че всяка нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага:

– посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно,

– посредством частичното или пълното усвояване на обезпечението, което е предоставено в подкрепа на искането за авансово плащане или по времето на получаването на облагата.

2. Прилагането на мерките по смисъла на параграф 1 се ограничава до отнемането на получената облага плюс — където това е предвидено — лихвите, които се определят въз основа на фиксиран лихвен процент.

3. Действия, предприети с цел придобиване на облага, насочени против целите на приложимото право на Общността, в случая посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане.

4. Мерките, предвидени в настоящия член, не се разглеждат като санкции“.

7 Член 5 от същия регламент предвижда:

„1. Преднамерено извършените или причинените по небрежност нередности могат да доведат до следните административни санкции:

[…]

в) частичното или пълното премахване на облагата, отпусната по правилата на Общността, дори ако операторът се е възползвал само от част от облагата.

[…]

2. Без да се засягат разпоредбите, предвидени от секторните правила, съществуващи към момента на влизането в сила на този регламент, другите нередности могат да бъдат санкционирани само посредством тези санкции, които не са еквивалентни на наказателно-правните, предвидени в параграф 1, при условие че тези санкции са особено важни за гарантиране на правилното прилагане на правилата“.

8 Съгласно член 7 от Регламент № 2988/95:

„Административните мерки и санкции на Общността могат да се налагат на икономическите оператори, посочени в член 1, а именно физическите и юридическите лица и другите предприятия, на които националното законодателство признава статута на юридическо лице, които са извършили нередността. Те също могат да се налагат на лицата, които са взели участие в нередността, и на тези, които са задължени да поемат отговорността за деянието или да гарантират, че тя няма да бъде извършена“.

Регламент № 99/2000

9 Регламент (ЕО, Евратом) № 99/2000 на Съвета от 29 декември 1999 година за предоставяне на помощ на държавите партньори от Източна Европа и Централна Азия (ОВ L 12, 2000 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 2112/2005 на Съвета от 21 ноември 2005 г. (ОВ L 344, 2005 г., стр. 23), въвежда програмата TACIS с цел да се насърчи преходът към пазарна икономика и да се укрепят демокрацията и правовата държава в държавите партньори от Източна Европа и Централна Азия.

Регламент № 2666/2000

10 Регламент (ЕО) № 2666/2000 на Съвета от 5 декември 2000 година относно помощта за Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Съюзна република Югославия и Бивша югославска република Македония, за отмяна на Регламент (ЕО) № 1628/96 и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3906/89 и (ЕИО) № 1360/90 и на Решения 97/256/ЕО и 1999/311/ЕО (ОВ L 306, 2000 г., стр. 1), изменен с Регламент (ЕО) № 2257/2004 на Съвета от 20 декември 2004 г. (ОВ L 389, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 38, стр. 5), предвижда по-специално чрез програмата CARDS предоставянето на помощ от Общността за възстановяване, развитие и стабилизиране в страните от Югоизточна Европа с оглед на участието им в процеса на стабилизиране и асоцииране със Съюза.

Финансовият регламент от 2002 г.

11 Член 103 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 198) (наричан по-нататък „Финансовият регламент от 2002 г.“), гласи:

„Когато процедурата по възлагане или изпълнението на поръчката са опорочени поради съществени грешки, нередности или измама, институциите преустановяват изпълнението на поръчката.

Когато тези грешки, нередности или измами се дължат на изпълнителя, институциите могат също така да откажат да извършат плащанията или да си възстановят вече заплатени суми пропорционално на тежестта на грешките, нередностите или измамите“.

12 Съгласно член 103 от Регламент № 1605/2002, изменен с Регламент (ЕС, Евратом) № 1995/2006 на Съвета от 13 декември 2006 г. (ОВ L 390, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 7, стр. 137):

„Когато се установи, че процедурата по възлагане на поръчката е опорочена поради съществени грешки, нередности или измами, институциите преустановяват процедурата и могат да предприемат всички необходими мерки, включително и отмяна на процедурата.

Когато след възлагането на поръчката се окаже, че процедурата по възлагане или изпълнението на поръчката е опорочена поради съществени грешки, нередности или измами, институциите могат, в зависимост от достигнатия етап в процедурата, да откажат сключването на договор или да преустановят временно изпълнението на поръчката или, където е уместно, да развалят договора.

Когато такива грешки, нередности или измами се дължат на изпълнителя, институциите могат също така да откажат да извършат плащанията, да възстановят вече изплатени суми, или да развалят всички договори, сключени с този изпълнител, в съответствие със сериозността на грешките, нередностите или измамите“.

Обстоятелствата по спора

13 Обстоятелствата по спора са изложени в точки 2—33 от обжалваното съдебно решение. За нуждите на настоящото производство по обжалване те могат да бъдат обобщени по следния начин.

14 Съюзът възлага две обществени поръчки на консорциум и след това сключва два договора с дружеството, координиращо този консорциум (наричано по-нататък „координиращото дружество“), съответно през 2006 г. и 2008 г. Първият договор на стойност до 4 410 000 евро е за предоставяне на услуги за техническа помощ на украинските власти за сближаването на украинското право с това на Съюза. Вторият, който е на стойност до 1 999 125 евро, е за предоставяне на техническа помощ на Върховния съдебен съвет в Сърбия.

15 След анонимни сигнали срещу координиращото дружество Европейската служба за борба с измамите (OLAF) провежда разследване и установява в два доклада наличието на сериозни нередности и възможни корупционни деяния по всяка от двете обществени поръчки.

16 Въз основа на тези доклади на OLAF на 15 октомври 2019 г. Комисията приема две решения, с които упреква координиращото дружество, че е допуснало съществени нередности по смисъла на член 103 от Финансовия регламент от 2002 г. в хода на двете разглеждани процедури за възлагане на обществени поръчки. Тя счита, че тези нередности са достатъчно сериозни, за да се приеме, че всички извършени плащания са недължимо платени и че те трябва да бъдат възстановени.

17 Координиращото дружество обжалва посочените две решения пред Общия съд. С решенията си от 21 декември 2021 г., HB/Комисия (T-795/19, EU:T:2021:917), и от 21 декември 2021 г., HB/Комисия (T-796/19, EU:T:2021:918), Общият съд, от една страна, отхвърля подадените от това дружество две жалби като недопустими в частта им, в която се иска отмяна на посочените решения за възстановяване, и като неоснователни в частта им, в която се иска ангажиране на извъндоговорната отговорност на Съюза. Тези обжалвани решения са отменени с решение от 26 септември 2024 г., Комисия/HB, C-160/22 P и C-161/22 P.

18 На 13 декември 2019 г. Комисията уведомява PB, който е управител на координиращото дружество, че възнамерява да приеме спрямо него административни мерки като предвидените в членове 4 и 7 от Регламент № 2988/95. Според нея може да се ангажира личната отговорност на PB, тъй като в качеството си на управител той е участвал в извършването на нередностите при възлагането на двете разглеждани обществени поръчки. Впрочем в качеството си на управител на координиращото дружество PB трябвало да следи за това такива нередности да не бъдат допуснати.

19 На 22 октомври 2020 г. Комисията приема спорното решение въз основа на членове 4 и 7 от Регламент № 2988/95 и по същество, на член 103 от Финансовия регламент от 2002 г. С това решение PB е обявен за солидарно отговорен с координиращото дружество за плащането на сумата 4 241 507 евро във връзка с първата обществена поръчка, посочена в точка 14 от настоящото решение, и на сумата 797 230,86 евро във връзка с посочената в същата точка втора обществена поръчка.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

20 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 24 декември 2020 г., PB иска от Общия съд да отмени спорното решение и да осъди Съюза да върне всички суми, които Комисията евентуално си е възстановила на основание на това решение, заедно с лихви за забава по прилагания от Европейската централна банка (ЕЦБ) лихвен процент, увеличен със 7 пункта, и да заплати обезщетение в размер на 10 000 евро, който обаче подлежи на промяна в хода на производството, както и всички съдебни разноски.

21 В обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда само третото основание на PB, изтъкнато в подкрепа на искането за отмяна на спорното решение, а именно за липсата на правно основание на спорното решение и за нарушение на принципа на законоустановеност на наказанията и на принципа на прилагане на най-благоприятния наказателен закон. Въз основа на решение от 28 октомври 2010 г., SGS Belgium и др. (C-367/09, EU:C:2010:648, т. 52—56), той заключава по същество в точки 55, 63 и 64 от обжалваното съдебно решение, че членове 5 и 7 от Регламент № 2988/95, които позволяват приемането на административни мерки и санкции, нямат директен ефект извън обхвата на общата селскостопанска политика (ОСП) и други области, за които се прилагат еквивалентни правила, като общата търговска политика. При това положение Общият съд стига до извода, че приемането на административни мерки и санкции срещу извършилите нередности лица предполага да се приемат специфични секторни правила в съответствие с този регламент, на които тези мерки и санкции трябва да се основават. Следователно посочените мерки и санкции не могат да почиват единствено на Регламент № 2988/95.

22 Освен това в точки 66 и 67 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че нито член 4 от този регламент, нито член 103, втора алинея от Финансовия регламент от 2002 г. дава право на Комисията да иска възстановяване на недължимо получени суми от други лица или субекти, различни от техния получател. Той отбелязва също, че член 7 от Регламент № 2988/95 не внася уточнения относно категорията оператори, на които трябва да се наложи административна мярка в такъв случай.

23 Вследствие на това в точка 70 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че спорното решение е лишено от правно основание. След като уважава третото основание на жалбата за отмяна на това решение в точка 71 от обжалваното съдебно решение, Общият съд отменя същото решение и в резултат от това приема, че не е необходимо да разглежда останалите девет основания, изтъкнати от РВ.

24 Накрая, в точка 91 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля по същество исканията на РВ за обезщетение, като същевременно приема в точка 80 от това съдебно решение, че не следва да се произнася предварително по тяхната допустимост. В точка 89 от посоченото решение той приема по-специално, че РВ не е доказал наличието на причинно-следствена връзка между твърдяното неправомерно поведение на Комисията и твърдяната вреда.

Исканията на страните в производството по обжалване

25 С жалбата си Комисията иска от Съда:

– да отмени първа и трета точка от диспозитива на обжалваното съдебно решение,

– да върне делото на Общия съд за постановяване на решение по същество по жалбата за отмяна и

– да осъди РВ да заплати съдебните разноски.

26 РВ иска от Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди Комисията да заплати всички съдебни разноски.

По жалбата

27 В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква едно-единствено основание за отмяна, насочено срещу първа точка от диспозитива на обжалваното съдебно решение.

Доводи на страните

28 В подкрепа на единственото си основание за обжалване Комисията оспорва, на първо място, съображенията на Общия съд в точки 51—64 от обжалваното съдебно решение, доколкото в точка 65 от това решение той е приел, че Регламент № 2988/95 не може сам по себе си да бъде релевантното правно основание за приемането на административни мерки

за възстановяване на недължимо получени суми. Като се произнесъл по този начин, Общият съд нарушил членове 4 и 7 от този регламент, които представляват самостоятелно и достатъчно конкретно основание за приемането на такива мерки, които нямат санкционен характер.

29 Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото в точка 51 от посоченото решение, която била отправна точка за неговите мотиви, като от пето съображение от посочения регламент стигнал до извода, че законодателят на Съюза поставя налагането на административни мерки и санкции на извършилите нередности лица в зависимост от приемането на специално секторно законодателство. Това съображение обаче не налагало непременно позоваване на секторна правна уредба и освен това не изключвало възможността Регламент № 2988/95 да има самостоятелно действие.

30 Комисията отбелязва също, че в точки 51—57 от обжалваното съдебно решение Общият съд е направил извод от решение от 28 октомври 2010 г., SGS Belgium и др. (C-367/09, EU:C:2010:648), че този регламент е рамков регламент, който изисква секторен регламент за налагането на санкции и за определянето на категориите лица, за които се отнасят тези санкции. Това тълкуване обаче важало само за санкциите, предвидени в член 5 от посочения регламент, към които се прилага принципът за законоустановеност на престъпленията и наказанията, прогласен в член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и в член 2, параграф 2 от същия регламент. Според Комисията прилагането на подобно тълкуване и към административните мерки, които имат за цел да защитят финансовите интереси на Съюза и които не са санкции, би довело до това да се лиши Регламент № 2988/95 от полезното си действие и от задължителния си характер.

31 Освен това, макар предназначението на тези секторни правила било те да се прилагат като lex specialis, при липсата им Регламент № 2988/95 пораждал свое собствено и самостоятелно правно действие. Впрочем в решение от 28 октомври 2010 г., SGS Belgium и др. (C-367/09, EU:C:2010:648, т. 32—34), Съдът припомнил, че разпоредбите на регламентите по общо правило имат непосредствено действие в националните правни системи, така че мерките за прилагане били необходими само по изключение, за „някои разпоредби на регламент“, каквито са разпоредбите относно санкциите в Регламент № 2988/95.

32 От тази гледна точка решенията от 21 декември 2011 г., Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), и от 18 декември 2014 г., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), на които се позовава Общият съд в точки 59 и 60 от обжалваното съдебно решение, само констатирали, че когато съществува секторна правна уредба, уреждаща събирането на дължими суми, тя трябва да се прилага като lex specialis вместо lex generalis, какъвто е Регламент № 2988/95. При всички положения, тъй като по делата, по които са постановени тези две решения, съществувала секторна правна уредба, Съдът не е трябвало да разглежда въпроса дали този регламент може да представлява самостоятелно основание за събирането на дължими суми при липсата на секторно законодателство.

33 При това положение както Общият съд, така и Съдът многократно били признавали прякото и самостоятелно прилагане на член 4 от посочения регламент за събирането на такива суми, по-специално в решения от 15 април 2011 г., IPK International/Комисия (T-297/05, EU:T:2011:185, т. 117), от 13 декември 2012 г., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, т. 72), и от 9 юли 2015 г., Cimmino и др. (C-607/13, EU:C:2015:448, т. 76). Тази

съдебна практика била с общо приложение и следователно, противно на посоченото от Общия съд в точки 62—64 от обжалваното съдебно решение, не можела да се ограничи до ОСП и до общата търговска политика.

34 На второ място, Комисията критикува съображенията в точки 67 и 69 от обжалваното съдебно решение, доколкото в тях Общият съд е приел, че като секторна правна уредба член 103 от Финансовия регламент от 2002 г. позволява събирането на дължими суми само спрямо съдоговорителя, а не срещу трето лице, каквото е управителят на координиращото дружество.

35 От точка 67 от това решение следвало, че член 7 от Регламент № 2988/95 не уточнява категорията оператори, на които трябва да бъде наложена административна мярка. Освен това в точка 69 от посоченото решение Общият съд приел, че член 103 от Финансовия регламент от 2002 г. и членове 4 и 7 от Регламент № 2988/95, прилагани във връзка едни с други, не са основание за приемането на административна мярка по отношение на РВ, тъй като той не е прекият получател на разглежданите плащания.

36 Според Комисията обаче от член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС следва, че регламент, който подобно на Финансовия регламент от 2002 г. урежда финансови норми, които по-специално определят реда и условията за установяване и изпълнение на бюджета, е обща правна уредба относно изпълнението на бюджета, а не секторна правна уредба. Поради това Финансовият регламент от 2002 г. и Регламент № 2988/95 следвало да се разглеждат като две допълващи се общи правни уредби, а не съответно като lex generalis и lex specialis. Поради това било възможно и дори често необходимо тези два регламента да се прилагат съвместно.

37 В случая релевантните секторни правни уредби били: за свързаната с Украйна обществена поръчка — Регламент № 99/2000, изменен с Регламент № 2112/2005, а за свързаната със Сърбия обществена поръчка — Регламент № 2666/2000, изменен с Регламент № 2257/2004.

38 Освен това, като приел в точка 67 от обжалваното съдебно решение, че член 7 от Регламент № 2988/95 „не внася уточнения относно категорията оператори, на които трябва да се наложи административна мярка“, Общият съд не се съобразил с второто изречение от този член, съгласно което административните мерки „могат да се налагат на лицата, които са взели участие в нередността, и на тези, които са задължени да поемат отговорността за деянието или да гарантират, че тя няма да бъде извършена“. В случая в качеството си на управител на координиращото дружество РВ попадал в приложното поле на тази разпоредба.

39 От своя страна РВ оспорва, на първо място, доводите на Комисията, като подчертава, че Общият съд не е посочил, че пето съображение от този регламент би могло да има предимство пред разпоредбите на този регламент. Освен това доводът на Комисията, с който тя оспорва квалифицирането на посочения регламент от Общия съд като „рамков регламент“, бил неотносим, тъй като предложеното от Комисията квалифициране като „обща правна уредба“ била равностойно.

40 Освен това РВ поддържа, че Комисията неправилно упреква Общия съд, че е приложил съдебната практика относно административните санкции към административните мерки и че е приел, че сам по себе си член 4 от посочения регламент не може да представлява релевантно правно основание за административни мерки, насочени към възстановяването

на недължимо получени суми. Всъщност нито едно от посочените от Комисията три решения не било релевантно, тъй като както решение от 14 декември 2000 г., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, т. 56 и 57), така и решения от 13 декември 2012 г., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, т. 72), и от 9 юли 2015 г., Cimmino и др. (C-607/13, EU:C:2015:448, т. 76), попадали в обхвата на ОСП. Общият съд обаче правилно установил, че в рамките на тази политика режимът на административните санкции и мерки е въведен още преди влизането в сила на Регламент № 2988/95.

41 Освен това Съдът вече подчертал, по-специално в точка 37 от решение от 18 декември 2014 г., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), че този регламент само установява общите правила за контрол и налагане на санкции, които не могат да бъдат достатъчно правно основание за възстановяване на средства, които са били неправилно използвани. Според РВ тази съдебна практика е релевантна в подкрепа на твърдението в точка 58 от обжалваното съдебно решение, че в практиката на Съда няма значителни разлики между прилагането на административните санкции и това на административните мерки, предвидени в посочения регламент.

42 Освен това РВ повдига въпроса за относимостта на доводите на Комисията, тъй като тя не оспорва, че спорното решение почива на две правни основания. Ако обаче Комисията е считала, че Регламент № 2988/95 представлява достатъчно правно основание за приемането на спорното решение, тя нямало да го основе и на член 103 от Финансовия регламент от 2002 г.

43 Накрая, РВ счита, че е без значение дали Финансовият регламент от 2002 г. е квалифициран като „секторна правна уредба“, или като „обща правна уредба“. Всъщност от решение от 18 декември 2014 г., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), следвало, че този финансов регламент може да обоснове мярка за намаляване на размера на субсидия, отпусната от Европейския фонд за бежанците. Общият съд само се съобразил с това съдебно решение, като в точки 65 и 66 от обжалваното съдебно решение проверил дали посоченият финансов регламент оправомощава Комисията да приеме спорното решение.

44 На второ място, РВ оспорва доводите на Комисията срещу точки 67 и 69 от обжалваното съдебно решение и поддържа, от една страна, че второто изречение на член 7 от Регламент № 2988/95 е чисто факултативна разпоредба, която, за да може да се приложи, трябва да бъде уточнена в акт на Съюза. От друга страна, РВ изтъква, че административна мярка може да се приложи само доколкото позволява отнемането на недължимо получената облага. От това следвало, че такова отнемане не може да бъде разпоредено по отношение на лице, което подобно на РВ не се е ползвало от това предимство.

Съображения на Съда

45 В рамките на единственото си основание за обжалване Комисията оспорва, на първо място, съображенията на Общия съд в точки 51—64 от обжалваното съдебно решение, въз основа на които в точка 65 от това решение той е приел, че Регламент № 2988/95 не може сам по себе си да бъде релевантното правно основание за приемането на административни мерки за възстановяване на недължимо получени суми.

46 Както Съдът многократно е постановявал в рамките на ОСП и на общата търговска политика, задължението за връщането на недължимо получена чрез неправомерна практика облага не представлява санкция, за която е необходимо ясно и недвусмислено

правно основание, различно от Регламент № 2988/95, а просто последица от констатацията, че условията, необходими за получаване на облагата, произтичаща от правната уредба на Съюза, са били изкуствено създадени, като по този начин са направили получената облага недължима и са оправдали задължението за нейното връщане (вж. в този смисъл решения от 14 декември 2000 г., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, т. 56, от 4 юни 2009 г., Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, т. 28, от 13 декември 2012 г., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, т. 65, от 17 септември 2014 г., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, т. 45, и от 29 февруари 2024 г., Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, т. 57).

47 От това следва, че когато като последица от установените нередности договорите, по силата на които е трябвало да се отпусне европейско финансиране на икономически оператор, не са могли да се считат за валидно сключени с оглед получаването на въпросното финансиране, следва да се приложи административна мярка по смисъла на член 4, параграф 1, първо тире от Регламент № 2988/95, която се състои в искането да бъдат възстановени недължимо получените средства (вж. в този смисъл решение от 13 декември 2012 г., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, т. 67).

48 Така Съдът вече е приел, че административна мярка, която се състои във възстановяване от оператор на недължимо полученото от него предимство, може да бъде приета и само на основание член 4 от Регламент № 2988/95.

49 Всъщност, като предвижда, че „[д]ействия, предприети с цел придобиване на облага, насочени против целите на приложимото право на [Съюза], в случая посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане“, член 4, параграф 3 от този регламент е пряко приложим в своята цялост, включително, вследствие на това, и при липсата на правна уредба, която да го конкретизира.

50 При това положение, противно на приетото от Общия съд в точки 62—64 от обжалваното съдебно решение, съдебната практика, посочена в точки 46 и 47 от настоящото решение, може да се приложи към положение, при което обществени поръчки се финансират със средства, предоставени от Съюза по програмите CARDS и TACIS. В това отношение от практиката на Съда следва, че по фондовете Съюзът следва да финансира единствено дейности, провеждани в пълно съответствие по-специално с принципите и правилата за възлагане на обществени поръчки (вж. в този смисъл решения от 14 юли 2016 г., Wrocław — Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, т. 43, и от 8 юни 2023 г., ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, т. 31).

51 Подобно тълкуване допринася за ефективната защита на финансовите интереси на Съюза, както и за гарантирането на полезното действие на Регламент № 2988/95. Всъщност от трето и четвърто съображение от този регламент следва, че той има за цел да осигури защитата на финансовите интереси на Съюза „във всички области“ и да създаде „общ набор от правни средства във всички области, попадащи в обхвата на политиките на [Съюза]“. От член 2, параграф 1 от посочения регламент следва също, че административните проверки, мерки и санкции се въвеждат, доколкото са „необходими за осигуряването на правилното прилагане на правото на [Съюза]“, което несъмнено включва правилата за възлагане на обществени поръчки.

52 Преследваната с Регламент № 2988/95 цел за защита на финансовите интереси на Съюза потвърждава, че член 4, параграф 3 от този регламент трябва да се прилага, без да е необходимо да се приема секторна правна уредба, тъй като в противен случай ще се парализират възможностите за действие на Съюза с оглед на защитата на неговите финансови интереси.

53 За разлика от това, когато законодателят на Съюза е решил да въведе в друга обща правна уредба или в секторна правна уредба задължение за възстановяване на средства, които са използвани или получени неправомерно, именно тази правна уредба представлява релевантното правно основание за целите на възстановяването на тези средства (вж. по-специално решения от 21 декември 2011 г., Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, т. 33, и от 18 декември 2014 г., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, т. 37).

54 При това положение пето съображение от Регламент № 2988/95 не може да се тълкува в смисъл, че Съюзът е длъжен да приеме секторна правна уредба, за да приложи административните мерки, предвидени в член 4 от този регламент. Всъщност подобно задължение се налага само по отношение на административните санкции, посочени в член 5 от същия регламент. Съюзът обаче си запазва възможността да предвиди правила относно административните мерки в секторните правни уредби, които приема.

55 Освен това, ако член 5 от Регламент № 2988/95 не може да се приложи пряко към икономически оператор, който е извършил нередност по смисъла на член 1, параграф 2 от този регламент, причината е именно в това, че налагането на административни санкции, разрешено от посочения член 5, от своя страна следва да бъде съобразено с принципа за законоустановеност на престъпленията и наказанията (вж. в този смисъл решения от 28 октомври 2010 г., SGS Belgium и др., C-367/09, EU:C:2010:648, т. 39, 43 и 61, и от 13 декември 2012 г., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, т. 61 и 62).

56 Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел в точка 65 от обжалваното съдебно решение, че Регламент № 2988/95 не може сам по себе си да бъде релевантното правно основание, за да се приемат административни мерки за възстановяване на недължимо получени суми.

57 На второ място, Комисията оспорва точка 67 от обжалваното съдебно решение, доколкото в нея Общият съд е приел, че член 7 от този регламент не уточнява категорията оператори, на които трябва да бъде наложена административна мярка.

58 В това отношение от член 7, второ изречение от Регламент № 2988/95 следва, че административните мерки и санкции на Съюза „могат да се налагат на лицата, които са взели участие в нередността, и на тези, които са задължени да поемат отговорността за деянието или да гарантират, че тя няма да бъде извършена“.

59 Така предоставената в тази разпоредба възможност допринася за постигането на целта да се защитят финансовите интереси на Съюза, в частност, когато ползвателят е юридическо лице, което вече не съществува или не разполага с достатъчно ресурси, за да върне тази помощ. Това тълкуване се обосновава, по-конкретно, с оглед на посочената в четвърто съображение от Регламент № 2988/95 цел за ефективност на борбата с измамите (решение от 29 февруари 2024 г., Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, т. 53).

60 В случая Комисията поддържа, че PB е участвал в извършването на нередности по смисъла на член 1, параграф 2 от този регламент, по-специално в рамките на координирането при извършването им, при съставянето на електронни писма или пък в случаи, в които е обядвал с член на комисията за оценка на офертите. Впрочем, ако се приеме, че тези факти са доказани, в качеството си на управител на координиращото дружество PB е трябвало не само да се въздържа от участие в извършването на такива нередности, но и да следи те да не бъдат допускани. Следователно действията на PB са обхванати от разпоредбите на член 7, второ изречение от посочения регламент.

61 От това следва, ако все така се приеме, че фактите са доказани, че Комисията е имала право да обяви PB за солидарно отговорен с координиращото дружество за плащането на недължимо получените от това дружество суми по двете разглеждани обществени поръчки, като основава спорното решение само на членове 4 и 7 от Регламент № 2988/95.

62 Освен това, както правилно поддържа Комисията, от член 322, параграф 1, буква а) ДФЕС следва, че Финансовият регламент от 2002 г. представлява обща правна уредба за изпълнението на бюджета, а не секторна правна уредба, която да има предимство пред общите разпоредби на Регламент № 2988/95. Поради това е без значение, че този финансов регламент се отнася само до съдоговорителя в отношението му със Съюза.

63 Този извод важи и за Финансовия регламент от 2002 г., изменен с Регламент № 1995/2006, който е бил приложим по отношение на частта от спорното решение, с която на PB се разпорежда да възстанови плащанията, които Комисията счита за недължимо платени на координиращото дружество въз основа на договора, сключен в резултат от втората обществена поръчка.

64 Освен това предвид хоризонталната цел за защита на финансовите интереси на Съюза, преследвана с Регламент № 2988/95 и припомнена в точка 51 от настоящото решение, член 103, втора алинея от Финансовия регламент от 2002 г. и член 103, трета алинея от Финансовия регламент от 2002 г., изменен с Регламент № 1995/2006, трябва да се тълкуват с оглед на член 7 от Регламент № 2988/95.

65 Следователно трябва да се приеме, че член 103, втора алинея от Финансовия регламент от 2002 г. във връзка с член 1, параграф 2 и членове 4 и 7 от Регламент № 2988/95 оправомощават институциите на Съюза, за да получат възстановяване на недължимо платени суми, да се обърнат към свързаните със съдоговорителя лица, участвали в извършването на нередности в рамките на процедурата по възлагане на обществена поръчка или при изпълнението ѝ, както и към лицата, които са длъжни да отговарят за тези нередности, и към лицата, които е трябвало да следят посочените нередности да не бъдат допуснати.

66 При това положение Общият съд неправилно е приел в точка 69 от обжалваното съдебно решение, че членове 4 и 7 от този регламент и член 103 от Финансовия регламент от 2002 г., прилагани във връзка едни с други, не са основание за приемането на административна мярка по отношение на PB.

67 Ето защо единственото основание, изтъкнато от Комисията в подкрепа на жалбата ѝ, следва да бъде уважено изцяло и поради това обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено.

По жалбата пред Общия съд

68 Съгласно член 61, първа алинея, второ изречение от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това.

69 В случая това не е така.

70 Всъщност Съдът не разполага с необходимите данни, за да постанови окончателно решение по жалбата в частта ѝ, в която се иска отмяна на спорното решение.

71 При това положение фазата на производството не позволява да се постанови окончателно решение по делото. Ето защо делото следва да се върне на Общия съд, що се отнася до отмяната на спорното решение.

72 За разлика от това точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение, в която Общият съд е отхвърлил жалбата на РВ в останалата ѝ част и която не е обжалвана, се ползва със сила на пресъдено нещо, независимо от частичната отмяна на това решение (вж. решение от 4 март 2021 г., Комисия/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, т. 109 и 110).

По съдебните разноски

73 Тъй като делото трябва да се върне на Общия съд, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски, направени в настоящото производство по обжалване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) **Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 14 септември 2022 г., РВ/Комисия (T-775/20, EU:T:2022:542).**

2) **Връща делото на Общия съд на Европейския съюз, що се отнася до отмяната на Решение C(2020) 7151 final на Комисията от 22 октомври 2020 година относно прилагането на административна мярка срещу управителя на дружеството [*поверително*], състояща се в отнемане на недължимо получените суми по договори TACIS/2006/101-510 и CARDS/2008/166-429.**

3) **Не се произнася по съдебните разноски.**

Подписи