Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 4. oktobra 2024*

„Pritožba – Javna naročila storitev – Nepravilnosti v postopku oddaje javnega naročila – Uredba (ES) št. 2988/95 – Členi 4, 5 in 7 – Sklep o izterjavi neupravičeno izplačanih zneskov – Zaznamki o nastanku terjatve – Razlikovanje med upravnimi ukrepi in upravnimi kaznimi – Možnost sprejetja upravnega ukrepa brez sektorskega predpisa – Odločba o izterjavi na podlagi Uredbe št. 2988/95 in Uredbe (ES, Euratom) št. 1605/2002 – Uredba št. 1605/2002 – Člen 103 – Možnost izterjave od direktorja gospodarskega subjekta, ki je prejel sredstva Evropske unije“

V zadevi C-721/22 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 24. novembra 2022,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz in J. Estrada de Solà, agenti, nato J. Baquero Cruz in J. Estrada de Solà, agenta,

pritožnica,

drugi stranki v postopku sta

PB, ki ga zastopa L. Levi, avocate,

tožeča stranka na prvi stopnji,

Svet Evropske unije,

intervenient na prvi stopnji,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Jürimäe, predsednica senata, sodnica, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika tretjega senata, N. Piçarra, N. Jääskinen in M. Gavalec (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* Jezik postopka: francoščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. septembra 2022, PB/Komisija (T-775/20, EU:T:2022:542, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to sodišče razglasilo ničnost Sklepa Komisije C(2020) 7151 final z dne 22. oktobra 2020 o sprejetju upravnega ukrepa odvzema zneskov, ki so bili neupravičeno prejeti iz naslova pogodb TACIS/2006/101-510 in CARDS/2008/166-429, zoper direktorja družbe [zaupno] (v nadaljevanju: sporni sklep).

Pravni okvir

Uredba (ES) št. 2988/95

2 V tretji, četrti in peti uvodni izjavi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 1, str. 340) je navedeno:

„[…] ker je treba na vseh področjih preprečevati dejanja, ki škodujejo finančnim interesom [Evropskih s]kupnosti;

ker je za učinkovit boj proti goljufijam, ki škodujejo finančnim interesom Skupnosti, treba sprejeti skupne predpise za vsa področja, ki jih zajemajo politike Skupnosti;

ker so v skladu s to uredbo nepravilno ravnanje ter upravni ukrepi in kazni za takšno ravnanje zajeti v sektorskih predpisih“.

3 Člen 1(2) te uredbe določa:

„‚Nepravilnost‘ pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki.“

4 Člen 2 navedene uredbe določa:

„1. Upravni pregledi, ukrepi in kazni se uvedejo, če je to potrebno zaradi zagotovitve pravilne uporabe zakonodaje Skupnosti. Biti morajo učinkoviti, sorazmerni in odvračilni, da zagotovijo ustrezno zaščito finančnih interesov Skupnosti.

2. Za nepravilnost ni mogoče izreči upravne kazni, če kazen ni bila prej določena v aktu Skupnosti. Če so se določbe o upravnih kaznih v predpisih Skupnosti pozneje spremenile, se za nazaj uporabljajo milejše določbe.

[…]“

5 Naslov II Uredbe št. 2988/95, naslovljen „Upravni ukrepi in kazni“, vsebuje člene od 4 do 7 te uredbe.

6 Člen 4 navedene uredbe določa:

„1. Praviloma se za vsako nepravilnost odredi odvzem neupravičeno pridobljene koristi:

– z obveznostjo plačila ali vračila dolgovanega ali neupravičeno prejetega zneska,

– z izgubo celotne ali dela garancije, ki je bila dana za zavarovanje odobrene koristi ali ob prejemu predplačila.

2. Uporaba ukrepov iz odstavka 1 je omejena na odvzem pridobljene koristi in, če je tako predvideno, obresti, katerih višina se lahko določi pavšalno.

3. Če se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, se zato korist ne odobri ali pa se odvzame.

4. Ukrepi iz tega člena se ne štejejo za kazen.“

7 Člen 5 iste uredbe določa:

„1. Za namerno nepravilnost ali nepravilnost iz malomarnosti so predvidene naslednje upravne kazni:

[…]

(c) odvzem celotne ali dela koristi, prejete po predpisih Skupnosti, tudi če se je subjekt neupravičeno okoristil samo iz dela te koristi;

[…]

2. Ne glede na določbe sektorskih predpisov, ki obstajajo ob začetku veljavnosti te uredbe, se lahko za druge nepravilnosti določi samo kazni, ki niso enakovredne kazenskim sankcijam iz odstavka 1, če so takšne kazni nujno potrebne za zagotovitev pravilne uporabe pravil.“

8 Člen 7 Uredbe št. 2988/95 določa:

„Upravni ukrepi in kazni Skupnosti se lahko uporabljajo za gospodarske subjekte iz člena 1, to je za fizične in pravne osebe ter druge subjekte, ki imajo v skladu z nacionalno zakonodajo pravno sposobnost in so storili nepravilnost. Uporabljajo se tudi za subjekte, ki so bili udeleženi pri storitvi nepravilnosti, in za tiste, ki so dolžni prevzeti odgovornost za nepravilnosti oziroma imajo dolžnost zagotavljati, da nepravilnosti niso storjene.“

Uredba št. 99/2000

9 Z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 99/2000 z dne 29. decembra 1999 o zagotavljanju pomoči partnerskim državam v vzhodni Evropi in srednji Aziji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 33, str. 107), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 2112/2005 z dne 21. novembra 2005 (UL 2005, L 344, str. 23), je bil uveden program TACIS, katerega cilj je spodbuditi prehod na tržno gospodarstvo ter okrepiti demokracijo in pravno državo v partnerskih državah Vzhodne Evrope in Srednje Azije.

Uredba št. 2666/2000

10 Uredba Sveta (ES) št. 2666/2000 z dne 5. decembra 2000 o pomoči Albaniji, Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Zvezni republiki Jugoslaviji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1628/96 in o spremembah uredb (EGS) št. 3906/89 in (EGS) št. 1360/90 ter sklepov 97/256/ES in 1999/311/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 34, str. 301), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (ES) št. 2257/2004 z dne 20. decembra 2004 (UL 2004, L 389, str. 1), je zlasti s programom CARDS določala zagotavljanje pomoči Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo držav jugovzhodne Evrope z namenom njihovega sodelovanja v stabilizacijskem in pridružitvenem procesu z Evropsko unijo.

Finančna uredba iz leta 2002

11 Člen 103 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 74, v nadaljevanju: Finančna uredba iz leta 2002) je določal:

„Kadar se v postopku za oddajo naročila ali pri izvajanju pogodbe pojavijo večje napake ali nepravilnosti ali goljufije, institucije prekinejo izvajanje pogodbe.

Če se takšne napake, nepravilnosti ali goljufije lahko pripišejo izvajalcu, lahko institucije tudi zavrnejo plačilo ali izterjajo če plačane zneske sorazmerno z resnostjo napak, nepravilnosti ali goljufij.“

12 Člen 103 Uredbe št. 1605/2002, kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU, Euratom) št. 1995/2006 z dne 13. decembra 2006 (UL 2006, L 390, str. 1), določa:

„Kadar v postopku za oddajo naročila pride do resnih napak, nepravilnosti ali goljufij, institucije prekinejo postopek in lahko uvedejo kakršne koli potrebne ukrepe, vključno s prenehanjem postopka.

Kadar se po oddaji naročila izkaže, da je v postopku za oddajo naročila prišlo do resnih napake, nepravilnosti ali goljufij, institucije lahko, glede na to, v kateri fazi je postopek, ne sklenejo pogodbe, prekinejo njeno izvedbo ali jo po potrebi odpovejo.

Če se takšne napake, nepravilnosti ali goljufije lahko pripišejo izvajalcu, lahko institucije tudi zavrnejo izvršitev plačila, izterjajo že plačane zneske ali odpovejo vse pogodbe, sklenjene s tem izvajalcem, sorazmerno z resnostjo napak, nepravilnosti ali goljufij.“

Dejansko stanje

13 Dejansko stanje spora je predstavljeno v točkah od 2 do 33 izpodbijane sodbe. Za potrebe te pritožbe ga je mogoče povzeti, kot sledi.

14 Unija je oddala dve javni naročili konzorciju in nato sklenila dve pogodbi z družbo koordinatorko tega konzorcija (v nadaljevanju: družba koordinatorka), in sicer leta 2006 in leta 2008. Prva pogodba – v vrednosti največ 4.410.000 EUR – se je nanašala na zagotavljanje tehnične pomoči ukrajinskim organom za približevanje ukrajinskega prava pravu Unije. Druga pogodba – v vrednosti največ 1.999.125 EUR – pa se je nanašala na zagotavljanje storitev tehnične pomoči visokemu sodnemu svetu v Srbiji.

15 Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) je na podlagi anonimnih prijav zoper družbo koordinatorko opravil preiskavo in v dveh poročilih ugotovil, da je pri vsaki od teh dveh pogodb prišlo do resnih nepravilnosti in morebitne korupcije.

16 Komisija je na podlagi teh poročil urada OLAF 15. oktobra 2019 sprejela dva sklepa, s katerima je družbi koordinatorki očitala, da je v obeh zadevnih postopkih oddaje javnih naročil storila bistvene nepravilnosti v smislu člena 103 Finančne uredbe iz leta 2002. Te nepravilnosti so se ji zdele dovolj resne, da je bilo treba vsa opravljena plačila šteti za neupravičeno izplačana in da jih je treba izterjati.

17 Družba koordinatorka je ta dva sklepa izpodbijala pred Splošnim sodiščem. Splošno sodišče je s sodbama z dne 21. decembra 2021, HB/Komisija (T-795/19, EU:T:2021:917), in z dne 21. decembra 2021, HB/Komisija (T-796/19, EU:T:2021:918), obe tožbi, ki ju je vložila ta družba, zavrnilo z obrazložitvijo, da sta nedopustni v delu, v katerem se nanašata na razglasitev ničnosti navedenih sklepov o izterjavi, in neutemeljeni v delu, v katerem se nanašata na uveljavljanje nepogodbene odgovornosti Unije. Ti sodbi, zoper kateri je bila vložena pritožba, sta bili razveljavljeni s sodbo s tega dne, Komisija/HB, C-160/22 P in C-161/22 P.

18 Komisija je 13. decembra 2019 obvestila PB, ki je direktor družbe koordinatorke, da namerava v zvezi z njim sprejeti upravne ukrepe, kot so določeni v členih 4 in 7 Uredbe št. 2988/95. Po njenem mnenju bi PB lahko bil osebno odgovoren, ker je kot direktor sodeloval pri nepravilnostih pri oddaji obeh zadevnih naročil. Kot direktor družbe koordinatorke pa naj bi PB moral skrbeti za to, da do takšnih nepravilnosti ne bi prišlo.

19 Komisija je 22. oktobra 2020 sprejela sporni sklep na podlagi členov 4 in 7 Uredbe št. 2988/95 in predvsem člena 103 Finančne uredbe iz leta 2002. S tem sklepom je bil PB razglašen za solidarno odgovornega skupaj z družbo koordinatorko za plačilo 4.241.507 EUR v zvezi s prvim naročilom, navedenim v točki 14 te sodbe, in za plačilo 797.230,86 EUR v zvezi z drugim naročilom iz iste točke.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

20 PB je 24. decembra 2020 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil tožbo, s katero je predlagal, naj se sporni sklep razglasi za ničen in naj se Uniji naloži vračilo vseh zneskov, ki jih je Komisija morda izterjala na podlagi tega sklepa, skupaj z zamudnimi obrestmi po obrestni meri, ki jo uporablja Evropska centralna banka (ECB) in povečani za 7 odstotnih točk, plačilo 10.000 EUR iz naslova odškodnine, s pridržkom povišanja zahtevka, in plačilo vseh stroškov.

21 Splošno sodišče se je v izpodbijani sodbi omejilo na preučitev tretjega tožbenega razloga PB, ki ga je navedel v podporo predlogom za razglasitev ničnosti spornega sklepa in ki se je nanašal na neobstoj pravne podlage tega sklepa ter na kršitev načela zakonitosti kazni in načela uporabe milejšega kazenskega zakona. Splošno sodišče je v bistvu v točkah 55, 63 in 64 izpodbijane sodbe na podlagi sodbe z dne 28. oktobra 2010, SGS Belgium in drugi (C-367/09, EU:C:2010:648, točke od 52 do 56), sklepalo, da člena 5 in 7 Uredbe št. 2988/95, ki omogočata sprejetje upravnih ukrepov in kazni, nimata neposrednega učinka zunaj področja skupne kmetijske politike (SKP) in drugih področij, za katera veljajo enaka pravila, kot je skupna trgovinska politika. Splošno sodišče je torej razsodilo, da sprejetje upravnih ukrepov in kazni zoper storilce nepravilnosti predpostavlja sprejetje posebnih sektorskih predpisov, ki so v skladu s to uredbo in na katerih morajo ti ukrepi in kazni temeljiti. Navedeni ukrepi in kazni torej ne morejo temeljiti zgolj na Uredbi št. 2988/95.

22 Poleg tega je Splošno sodišče v točkah 66 in 67 izpodbijane sodbe ugotovilo, da niti člen 4 te uredbe niti člen 103, drugi odstavek, Finančne uredbe iz leta 2002 Komisiji ne dovoljujeta, da bi povračilo neupravičeno prejetih zneskov zahtevala od drugih oseb ali subjektov, ampak le od prejemnikov teh zneskov. Poudarilo je tudi, da v členu 7 Uredbe št. 2988/95 ni pojasnjeno, za katero kategorijo subjektov bi moral v takem primeru veljati upravni ukrep.

23 Zato je Splošno sodišče v točki 70 izpodbijane sodbe razsodilo, da sporni sklep nima pravne podlage. Ker je Splošno sodišče v točki 71 navedene sodbe tretji tožbeni razlog za razglasitev ničnosti tega sklepa sprejelo, je navedeni sklep razglasilo za ničen in posledično ugotovilo, da ni treba preučiti še devetih drugih tožbenih razlogov, ki jih je navedel PB.

24 Nazadnje, Splošno sodišče je v točki 91 izpodbijane sodbe odškodninske zahtevke PB zavrnilo kot neutemeljene, pri čemer je v točki 80 te sodbe ugotovilo, da ni treba predhodno odločiti o njihovi dopustnosti. V točki 89 navedene sodbe je med drugim ugotovilo, da PB ni predložil dokaza o obstoju vzročne zveze med domnevno krivdnim ravnanjem Komisije in zatrjevano škodo.

Predlogi strank v pritožbenem postopku

25 Komisija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi prvo in tretjo točko izreka izpodbijane sodbe;

– zadevo vrne Splošnemu sodišču, da vsebinsko odloči o ničnostni tožbi, in

– PB naloži plačilo stroškov.

26 PB Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– Komisiji naloži plačilo vseh stroškov.

Pritožba

27 Komisija v utemeljitev pritožbe navaja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na prvo točko izreka izpodbijane sodbe.

Trditve strank

28 Komisija v utemeljitev edinega pritožbenega razloga, na prvem mestu, izpodbija utemeljitev Splošnega sodišča v točkah od 51 do 64 izpodbijane sodbe v delu, v katerem je v skladu s to utemeljitvijo v točki 65 te sodbe ugotovilo, da Uredba št. 2988/95 sama po sebi ne more biti ustrezna pravna podlaga za sprejetje upravnih ukrepov za izterjavo neupravičeno prejetih zneskov. Splošno sodišče naj bi s tako presojo kršilo člena 4 in 7 te uredbe, ki sta samostojna in dovolj natančna podlaga za sprejetje takšnih ukrepov, ki nimajo narave kazni.

29 Splošno sodišče naj bi v točki 51 navedene sodbe, ki je izhodišče za njegovo utemeljitev, napačno uporabilo pravo s tem, da je iz pete uvodne izjave navedene uredbe sklepalo, da zakonodajalec Unije naložitev upravnih ukrepov in kazni storilcem nepravilnosti pogojuje z uvedbo posebnih sektorskih predpisov. Vendar naj ta uvodna izjava ne bi nujno zahtevala, da se je treba opreti na sektorski predpis, niti naj ne bi izključevala, da ima Uredba št. 2988/95 lahko samostojen učinek.

30 Komisija navaja tudi, da je Splošno sodišče v točkah od 51 do 57 izpodbijane sodbe iz sodbe z dne 28. oktobra 2010, SGS Belgium in drugi (C-367/09, EU:C:2010:648), sklepalo, da je ta uredba okvirna uredba, ki za uporabo kazni in določitev kategorij oseb, za katere se te kazni uporabljajo, zahteva sektorsko uredbo. Vendar naj bi ta razlaga veljala le za kazni iz člena 5 navedene uredbe, za katere se uporablja načelo zakonitosti v kazenskem pravu iz člena 49 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člena 2(2) iste uredbe. Po mnenju Komisije bi razširitev take razlage na upravne ukrepe, katerih namen je zaščita finančnih interesov Unije in ki niso kazni, Uredbi št. 2988/95 odvzela polni učinek in zavezujočo naravo.

31 Poleg tega, čeprav naj bi se ti sektorski predpisi uporabljali kot *lex specialis*, ima Uredba št. 2988/95, če teh predpisov ni, lasten in samostojen pravni učinek. Poleg tega naj bi Sodišče v sodbi z dne 28. oktobra 2010, SGS Belgium in drugi (C-367/09, EU:C:2010:648, točke od 32 do 34), opozorilo, da imajo določbe uredbe v nacionalnih pravnih redih praviloma takojšen učinek, tako da naj bi bili izvedbeni ukrepi potrebni le izjemoma za „nekatere določbe uredbe“, kot so v Uredbi št. 2988/95 določbe o kaznih.

32 S tega vidika naj bi bili sodbi z dne 21. decembra 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), in z dne 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), na kateri se je Splošno sodišče sklicevalo v točkah 59 in 60 izpodbijane sodbe, omejeni na ugotovitev, da je treba, kadar obstaja sektorski predpis, ki ureja izterjavo dolgovanih zneskov, tega uporabiti kot *lex specialis* namesto *lex generalis*, ki je Uredba št. 2988/95. Vsekakor, ker je v zadevah, v katerih sta bili izdani ti sodbi, obstajal sektorski predpis, naj Sodišču ne bi bilo treba preučiti vprašanja, ali bi ta predpis lahko pomenil samostojno podlago za izterjavo, če ne bi bilo sektorske zakonodaje.

33 Ob tem naj bi tako Splošno sodišče kot Sodišče večkrat izrecno priznala neposredno in samostojno uporabo člena 4 navedene uredbe za izterjavo takih zneskov, zlasti v sodbah z dne 15. aprila 2011, IPK International/Komisija (T-297/05, EU:T:2011:185, točka 117), z dne 13. decembra 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, točka 72), in z dne 9. julija 2015, Cimmino in drugi (C-607/13, EU:C:2015:448, točka 76). Ta sodna praksa naj bi bila splošna in naj torej v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče navedlo v točkah od 62 do 64 izpodbijane sodbe, ne bi smela biti omejena na SKP in skupno trgovinsko politiko.

34 Na drugem mestu, Komisija izpodbija utemeljitev iz točk 67 in 69 izpodbijane sodbe v delu, v katerem je Splošno sodišče ugotovilo, da člen 103 Finančne uredbe iz leta 2002 kot sektorski predpis omogoča izterjavo zgolj zoper pogodbenico, in ne zoper tretjo osebo, kot je direktor družbe koordinatorke.

35 Iz točke 67 te sodbe naj bi izhajalo, da člen 7 Uredbe št. 2988/95 ne določa natančno kategorije subjektov, za katere mora veljati upravni ukrep. Poleg tega naj bi Splošno sodišče v točki 69 navedene sodbe razsodilo, da skupna uporaba člena 103 Finančne uredbe iz leta 2002 ter členov 4 in 7 Uredbe št. 2988/95 ne omogoča sprejetja upravnega ukrepa zoper PB, ker ta ni bil neposredni prejemnik zadevnih plačil.

36 Po mnenju Komisije pa iz člena 322(1)(a) PDEU izhaja, da je uredba – ki tako kot Finančna uredba iz leta 2002 vzpostavlja finančna pravila, s katerimi se med drugim določi postopek v zvezi s pripravo in izvrševanjem proračuna – splošni predpis o izvrševanju proračuna, in ne sektorski predpis. Finančno uredbo iz leta 2002 in Uredbo št. 2988/95 bi bilo zato treba obravnavati kot dva dopolnjujoča si splošna predpisa, in ne kot *lex generalis* oziroma *lex specialis*. Zato naj bi bilo ti uredbi mogoče in pogosto celo nujno uporabljati skupaj.

37 V obravnavani zadevi naj bi upoštevna sektorska predpisa bila – za javno naročilo v zvezi z Ukrajino – Uredba št. 99/2000, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2112/2005, in – za javno naročilo v zvezi s Srbijo – Uredba št. 2666/2000, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2257/2004.

38 Poleg tega naj bi Splošno sodišče s tem, da je v točki 67 izpodbijane sodbe presodilo, da člen 7 Uredbe št. 2988/95 „ne vsebuje pojasnil glede kategorije subjektov, za katere mora veljati upravni ukrep“, kršilo drugi stavek tega člena, v skladu s katerim se upravni ukrepi lahko „uporabljajo tudi za subjekte, ki so bili udeleženi pri storitvi nepravilnosti, in za tiste, ki so dolžni prevzeti odgovornost za nepravilnosti oziroma imajo dolžnost zagotavljati, da nepravilnosti niso storjene.“ V obravnavani zadevi naj bi PB kot direktor družbe koordinatorke spadal na področje uporabe te določbe.

39 PB pa, na prvem mestu, zavrača trditve Komisije in poudarja, da Splošno sodišče ni trdilo, da bi lahko peta uvodna izjava te uredbe prevladala nad določbami navedene uredbe. Poleg tega naj bi bila trditev Komisije, s katero izpodbija opredelitev navedene uredbe s strani Sodišča kot „okvirne uredbe“, brezpredmetna, saj naj bi bila opredelitev kot „splošni predpis“, ki jo predlaga Komisija, enakovredna.

40 Poleg tega PB trdi, da Komisija Splošnemu sodišču neutemeljeno očita, da je sodno prakso v zvezi z upravnimi kaznimi preneslo na upravne ukrepe in da je ugotovilo, da člen 4 navedene uredbe sam po sebi ne more biti ustrezna pravna podlaga za upravne ukrepe za izterjavo neupravičeno prejetih zneskov. Nobena od treh sodb, ki jih navaja Komisija, naj namreč ne bi bila upoštevna, saj naj bi tako sodba z dne 14. decembra 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, točki 56 in 57), kot tudi sodbi z dne 13. decembra 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, točka 72), in z dne 9. julija 2015, Cimmino in drugi (C-607/13, EU:C:2015:448, točka 76), spadale v SKP. Splošno sodišče pa naj bi pravilno ugotovilo, da je bil v okviru te politike sistem upravnih kazni in ukrepov uveden že pred začetkom veljavnosti Uredbe št. 2988/95.

41 Sodišče naj bi poleg tega že poudarilo, zlasti v točki 37 sodbe z dne 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), da ta uredba določa zgolj splošna pravila o nadzoru in kaznih, ki ne morejo biti zadostna pravna podlaga za izterjavo nepravilno uporabljenih sredstev. Po mnenju PB

je ta sodna praksa upoštevna za podkrepitev trditve iz točke 58 izpodbijane sodbe, v skladu s katero v sodni praksi Sodišča ni bistvenih razlik med izvajanjem upravnih kazni in izvajanjem upravnih ukrepov, določenih z navedeno uredbo.

42 PB se poleg tega sprašuje o upoštevnosti trditve Komisije glede na to, da Komisija ne izpodbija, da je sporni sklep temeljil na dveh pravnih podlagah. Če pa bi Komisija menila, da je Uredba št. 2988/95 zadostna pravna podlaga za sprejetje spornega sklepa, tega ne bi oprla tudi na člen 103 Finančne uredbe iz leta 2002.

43 Nazadnje, PB meni, da ni pomembno, ali je Finančna uredba iz leta 2002 opredeljena kot „sektorski predpis“ ali „splošni predpis“. Iz sodbe z dne 18. decembra 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), naj bi namreč izhajalo, da je ta finančna uredba lahko bila podlaga za ukrep, s katerim se je zmanjšal znesek subvencije, dodeljene iz Evropskega sklada za begunce. Splošno sodišče naj bi to sodbo upoštevalo zgolj tako, da je v točkah 65 in 66 izpodbijane sodbe preverilo, ali je navedena finančna uredba Komisiji dovoljevala sprejetje izpodbijanega sklepa.

44 Na drugem mestu, PB izpodbija trditve Komisije, ki se nanašajo na točki 67 in 69 izpodbijane sodbe, in trdi, na eni strani, da je člen 7, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 povsem fakultativna določba, ki mora biti, da se lahko uporabi, določena v aktu Unije. Na drugi strani pa PB trdi, da se upravni ukrep lahko uporabi le, če omogoča odvzem neupravičeno pridobljene koristi. Iz tega naj bi sledilo, da takega odvzema ni mogoče odrediti za osebo, ki tako kot PB ni imela te koristi.

Presoja Sodišča

45 Komisija v okviru edinega pritožbenega razloga, na prvem mestu, izpodbija utemeljitev Splošnega sodišča v točkah od 51 do 64 izpodbijane sodbe v delu, v skladu s katerim je v točki 65 te sodbe ugotovilo, da Uredba št. 2988/95 sama po sebi ne more biti ustrezna pravna podlaga za sprejetje upravnih ukrepov za izterjavo neupravičeno prejetih zneskov.

46 Kot je Sodišče večkrat razsodilo v zvezi s SKP in skupno trgovinsko politiko, obveznost vračila koristi, ki je bila neupravičeno prejeta na podlagi nepravilnega ravnanja, ni kazen, za katero bi bila potrebna jasna in nedvoumna pravna podlaga, ki bi se razlikovala od Uredbe št. 2988/95, temveč je preprosta posledica ugotovitve, da so bili pogoji, potrebni za pridobitev koristi, ki izhaja iz predpisov Unije, umetno ustvarjeni, zaradi česar je prejeta korist neupravičena in je zaradi tega obveznost njenega vračila upravičena (glej v tem smislu sodbe z dne 14. decembra 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, točka 56; z dne 4. junija 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, točka 28; z dne 13. decembra 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, točka 65; z dne 17. septembra 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, točka 45, ter z dne 29. februarja 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, točka 57).

47 Iz tega sledi, da kadar zaradi ugotovljenih nepravilnosti ni mogoče šteti, da so bile pogodbe, na podlagi katerih je bilo treba gospodarskemu subjektu dodeliti evropska sredstva, veljavno sklenjene za pridobitev zadevnih sredstev, je treba uporabiti upravni ukrep v smislu člena 4(1), prva alinea, Uredbe št. 2988/95, s katerim se zahteva vračilo neupravičeno prejetih sredstev (glej v tem smislu sodbo z dne 13. decembra 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, točka 67).

48 Sodišče je tako že priznalo, da je upravni ukrep, s katerim se od gospodarskega subjekta izterja korist, ki jo je dobil neupravičeno, mogoče sprejeti zgolj na podlagi člena 4 Uredbe št. 2988/95.

49 Člen 4(3) te uredbe, ki določa, da „[č]e se ugotovi, da so bili v nasprotju s cilji veljavne zakonodaje Skupnosti zaradi pridobitve neke koristi zahtevani pogoji za pridobitev koristi ustvarjeni umetno, se zato korist ne odobri ali pa se odvzame“, se uporablja neposredno v celoti, torej tudi če ni predpisa, ki bi ga izvajal.

50 Zato je – v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče razsodilo v točkah od 62 do 64 izpodbijane sodbe – sodno prakso, navedeno v točkah 46 in 47 te sodbe, mogoče prenesti na položaj, v katerem se javna naročila financirajo iz sredstev, ki jih je Unija dodelila iz naslova programov CARDS in TACIS. V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je naloga Unije, da prek svojih skladov financira samo dejavnosti, ki se izvajajo ob popolni skladnosti z načeli in pravili o javnem naročanju (glej v tem smislu sodbi z dne 14. julija 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, točka 43, in z dne 8. junija 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, točka 31).

51 Taka razlaga prispeva k učinkoviti zaščiti finančnih interesov Unije in k zagotavljanju polnega učinka Uredbe št. 2988/95. Iz tretje in četrte uvodne izjave te uredbe je namreč razvidno, da je njen namen zagotoviti zaščito finančnih interesov Unije „na vseh področjih“ in vzpostaviti „skupni pravni okvir za vsa področja, ki jih zajemajo politike [Unije]“. Iz člena 2(1) navedene uredbe prav tako izhaja, da se pregledi ter upravni ukrepi in kazni uvedejo, če so „potrebni za zagotovitev pravilne uporabe zakonodaje [Unije]“, kar nedvomno vključuje pravila o javnem naročanju.

52 Cilj zaščite finančnih interesov Unije, za katerega si prizadeva Uredba št. 2988/95, potrjuje, da je treba člen 4(3) te uredbe uporabiti, ne da bi bilo treba sprejeti sektorski predpis, saj bi to lahko ohromilo možnosti delovanja Unije za zaščito njenih finančnih interesov.

53 Kadar pa se je zakonodajalec Unije odločil, da bo v drugih splošnih predpisih ali sektorskih predpisih uvedel obveznost izterjave sredstev, ki so bila nepravilno uporabljena ali nezakonito pridobljena, so ravno ti predpisi ustrezna pravna podlaga za izterjavo teh sredstev (glej zlasti sodbi z dne 21. decembra 2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, točka 33, in z dne 18. decembra 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, točka 37).

54 V teh okoliščinah pete uvodne izjave Uredbe št. 2988/95 ni mogoče razumeti tako, da mora Unija sprejeti sektorski predpis za uporabo upravnih ukrepov, določenih v členu 4 te uredbe. Taka obveznost namreč velja zgolj za upravne kazni iz člena 5 navedene uredbe. Unija pa ohrani možnost, da v sektorskih predpisih, ki jih sprejme, določi pravila o upravnih ukrepih.

55 Poleg tega, čeprav člena 5 Uredbe št. 2988/95 ni mogoče neposredno uporabiti za gospodarski subjekt, ki je storil nepravilnost v smislu člena 1(2) te uredbe, je to prav zato, ker za naložitev upravnih kazni, ki je dovoljena s tem členom 5, velja načelo zakonitosti v kazenskem pravu (glej v tem smislu sodbi z dne 28. oktobra 2010, SGS Belgium in drugi, C-367/09, EU:C:2010:648, točke 39, 43 in 61, ter z dne 13. decembra 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, točki 61 in 62).

56 Splošno sodišče je torej napačno uporabilo pravo, ko je v točki 65 izpodbijane sodbe presodilo, da Uredba št. 2988/95 sama po sebi ne more biti ustrezna pravna podlaga za sprejetje upravnih ukrepov za izterjavo neupravičeno prejetih zneskov.

57 Na drugem mestu, Komisija izpodbija točko 67 izpodbijane sodbe v delu, v katerem je Splošno sodišče razsodilo, da v členu 7 te uredbe ni natančno opredeljena kategorija subjektov, ki jim je treba izreči upravni ukrep.

58 V zvezi s tem iz člena 7, drugi stavek, Uredbe št. 2988/95 izhaja, da se upravni ukrepi in kazni Unije lahko „uporabljajo […] za subjekte, ki so bili udeleženi pri storitvi nepravilnosti, in za tiste, ki so dolžni prevzeti odgovornost za nepravilnosti oziroma imajo dolžnost zagotavljati, da nepravilnosti niso storjene.“

59 Možnost, ki jo tako daje ta določba, prispeva k uresničitvi cilja zaščite finančnih interesov Unije, zlasti kadar je upravičenec pravna oseba, ki ne obstaja več ali nima zadostnih sredstev za vračilo zadevnih zneskov. Ta razlaga je zlasti utemeljena z vidika cilja učinkovitosti boja proti goljufijam, ki je naveden v četrti uvodni izjavi Uredbe št. 2988/95 (sodba z dne 29. februarja 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, točka 53).

60 V obravnavani zadevi Komisija trdi, da je PB sodeloval pri nepravilnostih v smislu člena 1(2) te uredbe, zlasti v okviru usklajevanja teh nepravilnosti in priprave elektronskih sporočil ali pa s skupnimi kosili s članom komisije za ocenjevanje ponudb. Ob predpostavki, da so ta dejstva dokazana, pa bi se moral PB kot direktor družbe koordinatorke ne le vzdržati sodelovanja pri takih nepravilnostih, temveč bi moral tudi poskrbeti, da do njih ne bi prišlo. Za ravnanje PB so torej veljale določbe člena 7, drugi stavek, navedene uredbe.

61 Iz tega izhaja – še vedno ob predpostavki, da so dejstva dokazana – da je Komisija upravičeno ugotovila, da je PB skupaj z družbo koordinatorko solidarno odgovoren za plačilo zneskov, ki jih je ta družba neupravičeno prejela iz naslova obeh zadevnih javnih naročil, pri čemer je sporni sklep oprla zgolj na člena 4 in 7 Uredbe št. 2988/95.

62 Poleg tega, kot je Komisija pravilno trdila, iz člena 322(1)(a) PDEU izhaja, da je Finančna uredba iz leta 2002 splošni predpis v zvezi z izvrševanjem proračuna, in ne sektorski predpis, ki bi moral imeti prednost pred splošnim predpisom, in sicer Uredbo št. 2988/95. Tako ni pomembno, da se ta finančna uredba nanaša le na pogodbenico Unije.

63 Ta ugotovitev velja tudi za Finančno uredbo iz leta 2002, kot je bila spremenjena z Uredbo št. 1995/2006 in ki je bila uporabljena za del izpodbijanega sklepa, s katerim je bilo PB naloženo vračilo plačil, za katera je Komisija menila, da so bila družbi koordinatorki neupravičeno izplačana na podlagi pogodbe iz leta 2008 po drugem javnem naročilu.

64 Poleg tega je treba – ob upoštevanju medsektorskega cilja zaščite finančnih interesov Unije, ki mu sledi Uredba št. 2988/95 in na katerega je bilo opozorjeno v točki 51 te sodbe – člen 103, drugi odstavek, Finančne uredbe iz leta 2002 in člen 103, tretji odstavek, Finančne uredbe iz leta 2002, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1995/2006, razlagati glede na člen 7 Uredbe št. 2988/95.

65 Iz tega sledi, da je treba šteti, da člen 103, drugi odstavek, Finančne uredbe iz leta 2002 v povezavi s členom 1(2) ter členoma 4 in 7 Uredbe št. 2988/95 pooblašča institucije Unije, da se za vračilo neupravičeno izplačanih zneskov obrnejo na osebe, ki so povezane s pogodbenico in so v postopku oddaje naročila ali njegove izvršitve sodelovale pri storitvi nepravilnosti, pa tudi na osebe, ki morajo odgovarjati za te nepravilnosti, in na osebe, ki bi morale zagotoviti, da do navedenih nepravilnosti ne bi prišlo.

66 V teh okoliščinah je Splošno sodišče v točki 69 izpodbijane sodbe napačno presodilo, da skupna uporaba členov 4 in 7 te uredbe ter člena 103 Finančne uredbe iz leta 2002 ni dopuščala sprejetja upravnega ukrepa zoper PB.

67 Zato je treba edini pritožbeni razlog, ki ga je Komisija navedla v utemeljitev pritožbe, v celoti sprejeti in posledično izpodbijano sodbo razveljaviti.

Tožba pred Splošnim sodiščem

68 V skladu s členom 61, prvi odstavek, drugi stavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče v primeru razveljavitve odločitve Splošnega sodišča samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje.

69 V tej zadevi ni tako.

70 Sodišče namreč nima na voljo potrebnih elementov, da bi dokončno odločilo o tožbi v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti spornega sklepa.

71 V teh okoliščinah stanje postopka ne dovoljuje dokončne odločitve o sporu. Zato je treba zadevo vrniti Splošnemu sodišču, da razsodi v delu, ki se nanaša na razglasitev ničnosti spornega sklepa.

72 Točka 2 izreka izpodbijane sodbe, v skladu s katero je Splošno sodišče tožbo PB v preostalem zavrnilo in zoper katero ni bila vložena pritožba, pa je kljub delni razveljavitvi te sodbe pravnomočna (glej v tem smislu sodbo z dne 4. marca 2021, Komisija/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, točki 109 in 110).

Stroški

73 Ker je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških tega pritožbenega postopka pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 14. septembra 2022, PB/Komisija (T-775/20, EU:T:2022:542), se razveljavi.**

2. **Zadeva se vrne v razsojanje Splošnemu sodišču Evropske unije v delu, ki se nanaša na razglasitev ničnosti Sklepa Komisije C(2020) 7151 final z dne 22. oktobra 2020 o sprejetju upravnega ukrepa odvzema zneskov, ki so bili neupravičeno prejeti iz naslova pogodb TACIS/2006/101-510 in CARDS/2008/166-429, zoper direktorja družbe [zaupno].**

3. **Odločitev o stroških se pridrži.**

Podpisi