Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

4. října 2024*

„Kasační opravný prostředek – Veřejné zakázky na služby – Nesrovnalosti v zadávacím řízení – Nařízení (ES) č. 2988/95 – Články 4, 5 a 7 – Rozhodnutí o vrácení neoprávněně vyplacených částek – Oznámení o dluhu – Rozlišení mezi správními opatřeními a správními sankcemi – Možnost přijmout správní opatření v případě neexistence odvětvových předpisů – Rozhodnutí o vrácení částek na základě nařízení č. 2988/95 a nařízení (ES, Euratom) č. 1605/2002 – Nařízení č. 1605/2002 – Článek 103 – Možnost získání částek zpět od člena statutárního orgánu hospodářského subjektu přijímacího finanční prostředky Evropské unie“

Ve věci C-721/22 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek podaný na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie dne 24. listopadu 2022,

Evropská komise, zástupci: původně B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz a J. Estrada de Solà, jako zmocněnci, poté J. Baquero Cruz a J. Estrada de Solà, jako zmocněnci,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

přičemž dalšími účastníky řízení jsou:

PB, zástupci: L. Levi, avocate,

žalobce v prvním stupni,

Rada Evropské unie,

vedlejší účastnice v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení: K. Jürimäe, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce třetího senátu, N. Piçarra, N. Jääskinen a M. Gavalec (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: francouzština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Kasačním opravným prostředkem se Evropská komise domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 14. září 2022, PB v. Komise (T-775/20, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2022:542), kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Komise C(2020) 7151 final ze dne 22. října 2020, jímž bylo přijato správní opatření proti členovi statutárního orgánu společnosti [*důvěrné*] k vrácení bezdůvodně obdržených částek na základě smluv s referenčními čísly TACIS/2006/101-510 a CARDS/2008/166-429 (dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

Nařízení (ES) č. 2988/95

2 Ve třetím, čtvrtém a pátém bodě odůvodnění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. 1995, L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340) je uvedeno:

„vzhledem k tomu, […] že je […] důležité bojovat ve všech oblastech proti jednáním, která poškozují finanční zájmy [Evropských] [s]polečenství;

vzhledem k tomu, že má-li být boj proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Společenství účinný, musí být stanoven společný právní rámec pro všechny oblasti politik Společenství;

vzhledem k tomu, že jednání představující nesrovnalosti a s nimi související správní opatření a sankce jsou stanoveny v souladu s tímto nařízením v odvětvových předpisech.“

3 Článek 1 odst. 2 tohoto nařízení stanoví:

„ ‚Nesrovnalostí‘ se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje.“

4 Článek 2 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Kontroly a správní opatření a sankce se zavedou, pokud jsou nezbytné k zajištění řádného uplatňování práva Společenství. Musí být účinné, přiměřené a odrazující, aby poskytovaly odpovídající ochranu finančních zájmů Společenství.

2. Správní sankce smí být uložena, pouze pokud ji stanoví právní předpis Společenství předcházející nesrovnalosti. V případě pozdější změny ustanovení týkajících se správních sankcí obsažených v předpisech Společenství se zpětně použijí ustanovení, která jsou méně přísná.

[…]“

5 Hlava II nařízení č. 2988/95, nadepsaná „Správní opatření a sankce“, obsahuje články 4 až 7 tohoto nařízení.

6 Článek 4 uvedeného nařízení zní:

„1. Každá nesrovnalost vede zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody

– formou povinnosti zaplatit nebo nahradit dlužné nebo neoprávněně získané částky,

– úplným nebo částečným propadnutím jistoty poskytnuté na podporu žádosti o udělení výhody nebo při přijetí zálohy.

2. Použití opatření uvedených v odstavci 1 se omezuje na odnětí získané výhody s připočtením (je-li to stanoveno) úroků, které mohou být určeny paušálně.

3. Jednání, u nichž je prokazatelné, že jejich účelem je získání výhody v rozporu s cíli práva Společenství použitelného v daném případě umělým vytvořením podmínek vyžadovaných pro získání uvedené výhody, vedou k tomu, že se uvedená výhoda buď neudělí, nebo odejme.

4. Opatření uvedená v tomto článku nejsou považována za sankce.“

7 Článek 5 téhož nařízení stanoví:

„1. Úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti mohou vést k těmto správním sankcím:

[…]

c) úplné nebo částečné odnětí výhody udělené podle předpisů Společenství, a to i tehdy, jestliže hospodářský subjekt měl neoprávněný prospěch pouze z části uvedené výhody;

[…]

2. Aniž jsou dotčeny odvětvové předpisy existující ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost, mohou být jiné nesrovnalosti postihovány jen takovými sankcemi uvedenými v odstavci 1, které nejsou rovnocenné trestům, pokud jsou tyto sankce nezbytné k zajištění řádného uplatňování předpisů.“

8 Článek 7 nařízení č. 2988/95 stanoví:

„Správní opatření a sankce Společenství mohou být uloženy hospodářským subjektům uvedeným v článku 1, totiž fyzickým nebo právnickým osobám a jiným subjektům, kterým vnitrostátní právo přiznává právní subjektivitu a které se dopustily nesrovnalosti. Mohou být též uloženy osobám, které se podílely na nesrovnalosti, a těm, kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo.“

Nařízení č. 99/2000

9 Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 99/2000 ze dne 29. prosince 1999 o poskytnutí pomoci partnerským státům ve východní Evropě a střední Asii (Úř. věst. 2000, L 12, s. 1; Zvl. vyd. 11/33, s. 107), ve znění nařízení Rady (ES) č. 2112/2005 ze dne 21. listopadu 2005 (Úř. věst. 2005, L 344, s. 23), zavedlo program TACIS na podporu přechodu na tržní hospodářství a na posílení demokracie a právního státu v partnerských státech východní Evropy a střední Asie.

Nařízení č. 2666/2000

10 Nařízení Rady (ES) č. 2666/2000 ze dne 5. prosince 2000 o pomoci pro Albánii, Bosnu a Hercegovinu, Chorvatsko, Svazovou republiku Jugoslávii a Bývalou jugoslávskou republiku Makedonii o zrušení nařízení (ES) č. 1628/96 a o změně nařízení (EHS) č. 3906/89 a (EHS) č. 1360/90 a rozhodnutí 97/256/ES a 1999/311/ES (Úř. věst. 2000, L 306, s. 1; Zvl. vyd. 11/34, s. 301), ve znění nařízení Rady (ES) č. 2257/2004 ze dne 20. prosince 2004 (Úř. věst. 2004, L 389, s. 1), stanovilo zejména prostřednictvím programu CARDS poskytování pomoci Společenství pro obnovu, rozvoj a stabilizaci zemím jihovýchodní Evropy za účelem jejich účasti na procesu stabilizace a přidružení k Evropské unii.

Finanční nařízení z roku 2002

11 Článek 103 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74, dále jen „finanční nařízení z roku 2002“), stanovil:

„Pokud je zadávací řízení nebo splnění zakázky zatíženo podstatnými chybami nebo nesrovnalostmi či podvodem, pozastaví orgány provádění dotyčné zakázky.

Jestliže jsou chyby, nesrovnalosti či podvod přičitatelné dodavateli, mohou kromě toho orgány odmítnout uskutečnit platby nebo mohou vybrat zpět již zaplacené částky v poměru k závažnosti chyb, nesrovnalostí nebo podvodu.“

12 Článek 103 nařízení č. 1605/2002, ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1995/2006 ze dne 13. prosince 2006 (Úř. věst. 2006, L 390, s. 1), zní takto:

„Pokud se ukáže, že v zadávacím řízení došlo k podstatným chybám, nesrovnalostem nebo podvodům, pozastaví orgány provádění dané zakázky a mohou přijmout nezbytná opatření, včetně zrušení dotyčného řízení.

Pokud se po udělení zakázky ukáže, že v zadávacím řízení nebo při provádění zakázky došlo k podstatným chybám, nesrovnalostem nebo podvodům, mohou orgány v závislosti na stadiu řízení upustit od zadání zakázky nebo pozastavit její provádění, nebo je-li to vhodné, zakázku vypovědět.

Jestliže lze tyto chyby, nesrovnalosti nebo podvody přičíst dodavateli, mohou orgány rovněž odmítnout uskutečnit platby nebo mohou získat zpět již vyplacené částky nebo vypovědět všechny smlouvy uzavřené s tímto dodavatelem v rozsahu odpovídajícím závažnosti chyb, nesrovnalostí nebo podvodu.“

Skutečnosti předcházející sporu

13 Skutečnosti předcházející sporu jsou vylíčeny v bodech 2 až 33 napadeného rozsudku. Pro účely projednávaného kasačního opravného prostředku je lze shrnout následovně.

14 Unie zadala dvě veřejné zakázky konsorciu, a následně uzavřela dvě smlouvy s koordinační společností tohoto konsorcia (dále jen „koordinační společnost“) v roce 2006 a v roce 2008. První smlouva v maximální hodnotě 4 410 000 eur se týkala poskytování technické pomoci ukrajinským orgánům za účelem sbližování ukrajinských právních předpisů s unijními právními předpisy. Druhá smlouva v maximální hodnotě 1 999 125 eur spočívala v poskytování služeb technické pomoci Vrchní justiční radě v Srbsku.

15 V návaznosti na anonymní oznámení týkající se koordinační společnosti Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) provedl vyšetřování a ve dvou zprávách učinil závěr, že u obou zakázek došlo k závažným nesrovnalostem a možnému korupčnímu jednání.

16 Na základě těchto zpráv úřadu OLAF přijala Komise dne 15. října 2019 dvě rozhodnutí, kterými koordinační společnosti vytkla, že se během obou dotčených zadávacích řízení dopustila podstatných nesrovnalostí ve smyslu článku 103 finančního nařízení z roku 2002. Tyto nesrovnalosti se jí jevily jako dostatečně závažné k tomu, aby všechny provedené platby byly považovány za neoprávněně vyplacené a podléhající povinnosti vrácení.

17 Koordinační společnost napadla obě tato rozhodnutí u Tribunálu. Rozsudky ze dne 21. prosince 2021, HB v. Komise (T-795/19, EU:T:2021:917), a ze dne 21. prosince 2021, HB v. Komise (T-796/19, EU:T:2021:918), odmítl Tribunál obě žaloby podané touto společností z důvodu jejich nepřípustnosti v rozsahu, v němž směřovaly k prohlášení neplatnosti uvedených rozhodnutí o vrácení, a zamítl je jako neopodstatněné v rozsahu, v němž směřovaly k založení mimosmluvní odpovědnosti Unie. Tyto rozsudky, proti kterým byl podán kasační opravný prostředek, byly zrušeny rozsudkem z dnešního dne, Komise v. HB, C-160/22 P a C-161/22 P.

18 Dne 13. prosince 2019 informovala Komise PB, který je členem statutárního orgánu koordinační společnosti, že má v úmyslu vůči němu přijmout správní opatření, která jsou stanovena v článcích 4 a 7 nařízení č. 2988/95. Podle ní mohla být založena osobní odpovědnost PB, jelikož se PB v tomto postavení člena statutárního orgánu podílel na nesrovnalostech při zadávání obou dotčených zakázek. Jakožto člen statutárního orgánu koordinační společnosti měl však PB zajistit, aby k takovým nesrovnalostem nedošlo.

19 Dne 22. října 2020 přijala Komise sporné rozhodnutí na základě článků 4 a 7 nařízení č. 2988/95 a v podstatě článku 103 finančního nařízení z roku 2002. V tomto rozhodnutí bylo prohlášeno, že je PB společně a nerozdílně odpovědný s koordinační společností za zaplacení částky 4 241 507 eur v souvislosti s první zakázkou uvedenou v bodě 14 tohoto rozsudku a částky 797 230,86 eura v souvislosti s druhou zakázkou uvedenou v témže bodě.

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

20 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 24. prosince 2020 podal PB k Tribunálu žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí, jakož i na uložení povinnosti Unii vrátit všechny částky, které Komise případně vymohla na základě tohoto rozhodnutí, spolu s úroky z prodlení v sazbě uplatňované Evropskou centrální bankou (ECB) navýšené o sedm procentních bodů, zaplatit 10 000 eur z titulu náhrady škody s výhradou upřesnění, jakož i nahradit veškeré náklady řízení.

21 V napadeném rozsudku se Tribunál omezil na posouzení třetího žalobního důvodu uplatňovaného PB na podporu návrhových žádání směřujících na zrušení sporného rozhodnutí, vycházejícího z neexistence právního základu tohoto rozhodnutí, jakož i z porušení zásady legality trestů a zásady použití mírnějšího trestního zákona. V bodech 55, 63 a 64 napadeného rozsudku Tribunál v podstatě vyvodil z rozsudku ze dne 28. října 2010, SGS Belgium a další (C-367/09, EU:C:2010:648, body 52 až 56), že články 5 a 7 nařízení č. 2988/95, které umožňují přijmout správní opatření a sankce, nemají přímý účinek mimo oblast společné zemědělské politiky (SZP) a jiné oblasti podléhající rovnocenným pravidlům, jako je společná obchodní politika. Tribunál proto rozhodl, že přijetí správních opatření a sankcí vůči osobám, které se dopustily nesrovnalostí, předpokládá vydání zvláštních odvětvových předpisů v souladu s tímto nařízením, na kterých musí být tato opatření a tyto sankce založeny. Uvedená opatření a sankce tedy nemohou být založeny pouze na nařízení č. 2988/95.

22 Kromě toho Tribunál v bodech 66 a 67 napadeného rozsudku konstatoval, že článek 4 tohoto nařízení, ani čl. 103 druhý pododstavec finančního nařízení z roku 2002 neopravňují Komisi požadovat vrácení neoprávněně získaných částek od jiných osob nebo subjektů než od jejich příjemce. Rovněž uvedl, že článek 7 nařízení č. 2988/95 neposkytuje upřesnění ohledně kategorie subjektů, na něž se má v takovém případě uplatňovat správní opatření.

23 Tribunál tudíž v bodě 70 napadeného rozsudku rozhodl, že sporné rozhodnutí postrádá právní základ. Vzhledem k tomu, že Tribunál v bodě 71 uvedeného rozsudku třetímu žalobnímu důvodu žaloby na neplatnost tohoto rozhodnutí vyhověl, uvedené rozhodnutí zrušil, a nepovažoval tedy za nutné zkoumat dalších devět žalobních důvodů vznesených PB.

24 Nakonec Tribunál v bodě 91 napadeného rozsudku meritorně zamítl návrhová žádání PB směřující k náhradě škody, přičemž měl v bodě 80 uvedeného rozsudku za to, že není potřeba předem rozhodnout o jejich přípustnosti. V bodě 89 uvedeného rozsudku měl zejména za to, že PB nepředložil důkaz o existenci příčinné souvislosti mezi údajně protiprávním jednáním Komise a uplatňovanou škodou.

Návrhová žádání účastníků v řízení o kasačním opravném prostředku

25 Komise v rámci kasačního opravného prostředku navrhuje, aby Soudní dvůr:

– zrušil první a třetí bod výroku napadeného rozsudku;

– vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl o meritu žaloby na neplatnost, a

– uložil PB náhradu nákladů řízení.

26 PB navrhuje, aby Soudní dvůr:

– kasační opravný prostředek zamítl a

– uložil Komisi náhradu veškerých nákladů řízení.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

27 Na podporu kasačního opravného prostředku uplatňuje Komise jediný důvod, který směřuje proti prvnímu bodu výroku napadeného rozsudku.

Argumentace účastníků řízení

28 Na podporu jediného důvodu kasačního opravného prostředku zpochybňuje Komise v prvé řadě úvahy Tribunálu uvedené v bodech 51 až 64 napadeného rozsudku v rozsahu, v němž jej vedly v bodě 65 uvedeného rozsudku k závěru, že nařízení č. 2988/95 nemůže samo o sobě představovat relevantní právní základ pro přijetí správních opatření týkajících se vrácení neoprávněně získaných částek. Tribunál tím, že takto rozhodl, porušil články 4 a 7 tohoto nařízení, které představují samostatný a dostatečně přesný základ pro přijetí takových opatření, která nemají povahu sankce.

29 Tribunál se v bodě 51 uvedeného rozsudku, který představuje výchozí bod jeho úvah, dopustil podle Komise nesprávného právního posouzení, když z pátého bodu odůvodnění uvedeného nařízení vyvodil, že unijní normotvůrce podmiňuje uložení správních opatření a sankcí osobám, které se dopustily nesrovnalostí, vydáním zvláštních odvětvových předpisů. Tento bod odůvodnění však nutně nevyžaduje, aby se vycházelo z odvětvových předpisů, ani nevylučuje, že by nařízení č. 2988/95 mohlo mít samostatný účinek.

30 Komise rovněž uvádí, že v bodech 51 až 57 napadeného rozsudku vyvodil Tribunál z rozsudku ze dne 28. října 2010, SGS Belgium a další (C-367/09, EU:C:2010:648), že toto nařízení je rámcovým nařízením vyžadujícím odvětvové nařízení pro uplatnění sankcí a pro identifikaci kategorií osob, na které se tyto sankce vztahují. Tento výklad však platí pouze pro sankce stanovené v článku 5 uvedeného nařízení, na které se vztahuje zásada legality trestných činů a trestů zakotvená v článku 49 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i v čl. 2 odst. 2 téhož nařízení. Podle Komise by rozšíření takového výkladu na správní opatření, jejichž cílem je ochrana finančních zájmů Unie a která nepředstavují sankce, znamenalo, že by nařízení č. 2988/95 bylo zbaveno svého užitečného účinku a závaznosti.

31 Mimoto, i když se tyto odvětvové předpisy mají použít jako *lex specialis*, v případě jejich neexistence vyvolává nařízení č. 2988/95 vlastní a samostatné právní účinky. Ostatně v rozsudku ze dne 28. října 2010, SGS Belgium a další (C-367/09, EU:C:2010:648, body 32 až 34), připomněl Soudní dvůr, že ustanovení nařízení mají obecně ve vnitrostátních právních řádech bezprostřední účinek, takže prováděcí opatření jsou nezbytná pouze výjimečně pro „některá ustanovení nařízení“, jako jsou v nařízení č. 2988/95 ustanovení o sankcích.

32 Z tohoto hlediska se rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), a ze dne 18. prosince 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), na které Tribunál odkázal v bodech 59 a 60 napadeného rozsudku, údajně omezují na konstatování, že pokud existuje odvětvový předpis upravující vrácení dlužných

částek, musí se použít jako *lex specialis* namísto *lex generalis*, kterým je nařízení č. 2988/95. V každém případě vzhledem k tomu, že ve věcech, v nichž byly vydány tyto dva rozsudky, existovaly odvětvové předpisy, nemusel Soudní dvůr zkoumat otázku, zda toto nařízení může v případě neexistence odvětvových předpisů představovat samostatný základ pro vrácení částek.

33 Tribunál i Soudní dvůr však několikrát výslovně uznaly přímé a samostatné použití článku 4 uvedeného nařízení k vrácení takových částek, zejména v rozsudcích ze dne 15. dubna 2011, IPK International v. Komise (T-297/05, EU:T:2011:185, bod 117), ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, bod 72), jakož i ze dne 9. července 2015, Cimmino a další (C-607/13, EU:C:2015:448, bod 76). Tato judikatura má obecnou působnost a na rozdíl od toho, co Tribunál uvedl v bodech 62 až 64 napadeného rozsudku, tedy nemůže být omezena na SZP a společnou obchodní politiku.

34 V druhé řadě Komise zpochybňuje úvahy uvedené v bodech 67 a 69 napadeného rozsudku v rozsahu, v němž měl Tribunál za to, že článek 103 finančního nařízení z roku 2002 jakožto odvětvového předpisu umožňuje získat částky zpět pouze od dodavatele, a nikoliv od třetí osoby, jako je člen statutárního orgánu koordinační společnosti.

35 Z bodu 67 uvedeného rozsudku podle ní vyplývá, že článek 7 nařízení č. 2988/95 neupřesňuje kategorii subjektů, na něž se má uplatňovat správní opatření. Kromě toho Tribunál v bodě 69 uvedeného rozsudku rozhodl, že společné použití článku 103 finančního nařízení z roku 2002, jakož i článků 4 a 7 nařízení č. 2988/95 neumožňuje přijetí správního opatření vůči PB, jelikož PB nebyl přímým příjemcem dotčených plateb.

36 Podle Komise však z čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU vyplývá, že nařízení, které podobně jako finanční nařízení z roku 2002, stanoví finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu, je obecnou právní úpravou týkající se plnění rozpočtu, a nikoliv odvětvovým předpisem. Finanční nařízení z roku 2002 a nařízení č. 2988/95 by proto měly být chápány jako dvě obecné právní úpravy, které se vzájemně doplňují, a nikoli jako *lex generalis* a *lex specialis*. Proto je možné, a dokonce často nezbytné, použít obě tato nařízení společně.

37 V projednávaném případě jsou relevantními odvětvovými předpisy pro veřejnou zakázku týkající se Ukrajiny nařízení č. 99/2000, ve znění nařízení č. 2112/2005, a pro veřejnou zakázku týkající se Srbska nařízení č. 2666/2000, ve znění nařízení č. 2257/2004.

38 Kromě toho Tribunál tím, že v bodě 67 napadeného rozsudku rozhodl, že článek 7 nařízení č. 2988/95 „neupřesňuje kategorii subjektů, na něž se má uplatňovat správní opatření“, porušil druhou větu tohoto článku, podle níž správní opatření „[m]ohou být též uložen[a] osobám, které se podílely na nesrovnalosti, a těm, kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo“. V projednávané věci PB jakožto člen statutárního orgánu koordinační společnosti spadá do působnosti tohoto ustanovení.

39 PB zaprvé odmítá argumentaci Komise a zdůrazňuje, že Tribunál neuvedl, že pátý bod odůvodnění tohoto nařízení může mít přednost před ustanoveními uvedeného nařízení. Mimo jiné argument Komise, kterým zpochybňuje kvalifikaci uvedeného nařízení Tribunálem jako „rámcového nařízení“, je irelevantní, jelikož jeho kvalifikace jako „obecné právní úpravy“, kterou navrhuje Komise, je rovnocenná.

40 Kromě toho PB tvrdí, že Komise neprávem zpochybňuje jak uplatnění judikatury týkající se správních sankcí Tribunálem na správní opatření, tak skutečnost, že měl Tribunál za to, že článek 4 uvedeného nařízení nemůže sám o sobě představovat relevantní právní základ pro správní opatření, jejichž cílem je vrácení neoprávněně získaných částek. Žádný ze tří rozsudků zmíněných Komisí totiž není relevantní, neboť jak rozsudek ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 56 a 57), tak rozsudky ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, bod 72), a ze dne 9. července 2015, Cimmino a další (C-607/13, EU:C:2015:448, bod 76), spadají do SZP. Tribunál přitom správně určil, že v rámci této politiky byl režim správních sankcí a opatření zaveden ještě před vstupem nařízení č. 2988/95 v platnost.

41 Mimo jiné Soudní dvůr zejména v bodě 37 rozsudku ze dne 18. prosince 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), již zdůraznil, že toto nařízení pouze stanoví obecná pravidla kontroly a sankcí, která nemohou představovat dostatečný právní základ pro vrácení nesprávně použitých finančních prostředků. Podle PB je tato judikatura relevantní pro podporu tvrzení uvedeného v bodě 58 napadeného rozsudku, podle kterého v judikatuře Soudního dvora neexistují významné rozdíly mezi uplatňováním správních sankcí a uplatňováním správních opatření stanovených uvedeným nařízením.

42 PB si mimo jiné klade otázku ohledně relevance argumentace Komise, jelikož Komise nezpochybňuje, že sporné rozhodnutí bylo založeno na dvou právních základech. Pokud by přitom Komise měla za to, že nařízení č. 2988/95 představuje dostatečný právní základ pro přijetí sporného rozhodnutí, nezaložila by toto rozhodnutí rovněž na článku 103 finančního nařízení z roku 2002.

43 PB má nakonec za to, že není podstatné, že finanční nařízení z roku 2002 je kvalifikováno buď jako „odvětvový předpis“, nebo jako „obecná právní úprava“. Z rozsudku ze dne 18. prosince 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), totiž vyplývá, že toto finanční nařízení mohlo být základem pro opatření snižující výši dotace poskytnuté z Evropského fondu pro uprchlíky. Tribunál pouze vyhověl tomuto rozsudku, když v bodech 65 a 66 napadeného rozsudku zkoumal, zda uvedené finanční nařízení opravňovalo Komisi k přijetí sporného rozhodnutí.

44 Zadruhé PB zpochybňuje argumentaci Komise namířenou proti bodům 67 a 69 napadeného rozsudku a tvrdí, že druhá věta článku 7 nařízení č. 2988/95 je čistě fakultativním ustanovením, které k tomu, aby mohlo být použito, musí být upřesněno unijním aktem. PB dále tvrdí, že správní opatření lze použít pouze tehdy, pokud umožňuje vrácení neoprávněně získané výhody. Z toho vyplývá, že takové vrácení nemůže být nařízeno osobě, která podobně jako PB nebyla příjemcem této výhody.

Závěry Soudního dvora

45 V rámci jediného důvodu kasačního opravného prostředku Komise v prvé řadě zpochybňuje úvahy Tribunálu uvedené v bodech 51 až 64 napadeného rozsudku, na jejichž základě v bodě 65 uvedeného rozsudku rozhodl, že nařízení č. 2988/95 nemůže samo o sobě představovat relevantní právní základ pro přijetí správních opatření týkajících se vrácení neoprávněně získaných částek.

46 Jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl v rámci SZP a společné obchodní politiky, povinnost vydat výhodu, která byla neoprávněně získána protiprávní praktikou, je nikoli sankcí, pro kterou by byl nezbytný jasný a jednoznačný právní základ odlišný od nařízení č. 2988/95, nýbrž pouze

důsledkem zjištění, že podmínky vyžadované pro získání výhody plynoucí z unijní právní úpravy byly vytvořeny uměle, čímž se získaná výhoda stala neoprávněnou, a povinnost ji vrátit je tedy odůvodněná [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, bod 56; ze dne 4. června 2009, Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, bod 28; ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, bod 65; ze dne 17. září 2014, Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 45, a ze dne 29. února 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, bod 57].

47 Z toho vyplývá, že pokud je důsledkem zjištěných nesrovnalostí to, že smlouvy, na jejichž základě mělo být hospodářskému subjektu přiznáno financování z EU, nemohou být považovány za platně uzavřené za účelem získání dotčeného financování, je třeba použít správní opatření ve smyslu čl. 4 odst. 1 první odrážky nařízení č. 2988/95, které spočívá v požadavku na vrácení neoprávněně získaných prostředků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, bod 67).

48 Soudní dvůr tak již připustil, že správní opatření spočívající v tom, že hospodářský subjekt vrátí výhodu, která mu byla neoprávněně poskytnuta, může být přijato pouze na základě článku 4 nařízení č. 2988/95.

49 Článek 4 odst. 3 tohoto nařízení je totiž tím, že stanoví, že „[j]ednání, u nichž je prokazatelné, že jejich účelem je získání výhody v rozporu s cíli práva [Unie] použitelného v daném případě umělým vytvořením podmínek vyžadovaných pro získání uvedené výhody, vedou k tomu, že se uvedená výhoda buď neudělí, nebo odejme“, přímo použitelný v celém rozsahu, tedy i v případě neexistence právní úpravy, která by jej konkretizovala.

50 Na rozdíl od toho, co rozhodl Tribunál v bodech 62 až 64 napadeného rozsudku, je tedy judikatura uvedená v bodech 46 a 47 tohoto rozsudku použitelná na situaci, kdy jsou veřejné zakázky financovány z finančních prostředků poskytnutých Unií na základě programů CARDS a TACIS. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že Unie má prostřednictvím svých fondů financovat jen operace prováděné v plném souladu zejména se zásadami a pravidly pro zadávání veřejných zakázek (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 14. července 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, bod 43, a ze dne 8. června 2023, ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, bod 31).

51 Takový výklad přispívá k účinné ochraně finančních zájmů Unie, jakož i k zajištění užitečného účinku nařízení č. 2988/95. Z třetího a čtvrtého bodu odůvodnění tohoto nařízení totiž vyplývá, že jeho cílem je zajistit ochranu finančních zájmů Unie „ve všech oblastech“ a vytvořit „společný právní rámec pro všechny oblasti politik [Unie]“. Z článku 2 odst. 1 uvedeného nařízení rovněž vyplývá, že kontroly, jakož i správní opatření a sankce se zavedou, pokud jsou „nezbytné k zajištění řádného uplatňování [unijního] práva“, což nesporně zahrnuje pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

52 Cíl ochrany finančních zájmů Unie sledovaný nařízením č. 2988/95 potvrzuje, že čl. 4 odst. 3 tohoto nařízení musí být použit, aniž je nezbytné přijmout odvětvové předpisy, neboť jinak by byly ochromeny možnosti Unie jednat za účelem ochrany jejích finančních zájmů.

53 Naproti tomu, pokud se unijní normotvůrce rozhodl v jiných obecných nebo odvětvových právních předpisech stanovit povinnost vrácení nesprávně použitých nebo neoprávněně získaných finančních prostředků, jsou relevantním právním základem pro účely vrácení těchto

finančních prostředků právě tyto právní předpisy (viz zejména rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, bod 33, a ze dne 18. prosince 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, bod 37).

54 Za těchto podmínek nelze pátý bod odůvodnění nařízení č. 2988/95 vykládat v tom smyslu, že Unie má povinnost přijmout odvětvové předpisy za účelem uplatňování správních opatření stanovených v článku 4 tohoto nařízení. Taková povinnost se totiž uplatní pouze ve vztahu ke správním sankcím uvedeným v článku 5 uvedeného nařízení. Unie si nicméně ponechává možnost stanovit pravidla pro správní opatření v odvětvových předpisech, které přijímá.

55 Kromě toho, i když se článek 5 nařízení č. 2988/95 nemůže použít přímo na hospodářský subjekt, který se dopustil nesrovnalosti ve smyslu čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, je tomu tak právě proto, že uložení správních sankcí umožněné tímto článkem 5 podléhá zásadě legality trestných činů a trestů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. října 2010, SGS Belgium a další, C-367/09, EU:C:2010:648, body 39, 43 a 61, jakož i ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, body 61 a 62).

56 Tribunál se tedy dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodě 65 napadeného rozsudku rozhodl, že nařízení č. 2988/95 nemůže samo o sobě představovat relevantní právní základ pro přijetí správních opatření týkajících se vrácení neoprávněně získaných částek.

57 V druhé řadě Komise zpochybňuje bod 67 napadeného rozsudku v rozsahu, v němž Tribunál rozhodl, že článek 7 tohoto nařízení neupřesňuje kategorii subjektů, na něž se má uplatňovat správní opatření.

58 V tomto ohledu z čl. 7 druhé věty nařízení č. 2988/95 vyplývá, že správní opatření a sankce Unie „mohou být […] uloženy osobám, které se podílely na nesrovnalosti, a těm, kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo".

59 Možnost takto přiznaná v tomto ustanovení přispívá k dosažení cíle ochrany finančních zájmů Unie, zejména pokud je příjemcem právnická osoba, která již neexistuje nebo nemá dostatečné prostředky k vrácení dotčených částek. Tento výklad je odůvodněn konkrétně s ohledem na cíl účinnosti boje proti podvodům uvedený ve čtvrtém bodě odůvodnění nařízení č. 2988/95 [rozsudek ze dne 29. února 2024, Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, bod 53].

60 V projednávané věci Komise tvrdí, že se PB podílel na nesrovnalostech ve smyslu čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, zejména v rámci koordinace těchto nesrovnalostí a psaním e-mailů, nebo tím, že chodil na obědy se členem výboru pro hodnocení nabídek. Za předpokladu, že by tyto skutečnosti byly prokázány, se měl PB jakožto člen statutárního orgánu koordinační společnosti nejen zdržet účasti na takových nesrovnalostech, ale rovněž dbát na to, aby k nim nedošlo. Na jednání PB se proto vztahovala ustanovení čl. 7 druhé věty uvedeného nařízení.

61 Z toho vyplývá, stále za předpokladu, že by uvedené skutečnosti byly prokázány, že Komise byla oprávněna prohlásit, že je PB společně a nerozdílně odpovědný s koordinační společností za zaplacení částek neoprávněně získaných touto společností v rámci obou dotčených veřejných zakázek, přičemž sporné rozhodnutí založila pouze na článcích 4 a 7 nařízení č. 2988/95.

62 Kromě toho, jak správně tvrdila Komise, z čl. 322 odst. 1 písm. a) SFEU vyplývá, že finanční nařízení z roku 2002 je obecnou právní úpravou týkající se plnění rozpočtu, a nikoli odvětvovým předpisem, který by měl přednost před obecnou právní úpravou představovanou nařízením č. 2988/95. Je proto bezvýznamné, že toto finanční nařízení odkazuje pouze na dodavatele z Unie.

63 Tento závěr platí rovněž pro finanční nařízení z roku 2002, ve znění nařízení č. 1995/2006, které bylo použitelné, pokud jde o část sporného rozhodnutí nařizující PB vrátit platby, které Komise považovala za neoprávněně vyplacené koordinační společnosti podle smlouvy uzavřené v roce 2008 v návaznosti na druhou veřejnou zakázku.

64 Kromě toho s ohledem na průřezový cíl ochrany finančních zájmů Unie sledovaný nařízením č. 2988/95, připomenutý v bodě 51 tohoto rozsudku, musí být čl. 103 druhý pododstavec finančního nařízení z roku 2002, jakož i čl. 103 třetí pododstavec finančního nařízení z roku 2002, ve znění nařízení č. 1995/2006, vykládány ve světle článku 7 nařízení č. 2988/95.

65 Z toho vyplývá, že je třeba mít za to, že čl. 103 druhý pododstavec finančního nařízení z roku 2002 ve spojení s čl. 1 odst. 2, jakož i s články 4 a 7 nařízení č. 2988/95 opravňuje unijní orgány obrátit se za účelem vrácení neoprávněně vyplacených částek na osoby spojené s dodavatelem, které se během zadávacího řízení nebo při plnění zakázky podílely na nesrovnalostech, ale také na osoby, které odpovídají za nápravu nesrovnalostí, a na osoby, které jsou povinny zajistit, aby k uvedeným nesrovnalostem nedošlo.

66 Za těchto podmínek Tribunál v bodě 69 napadeného rozsudku nesprávně rozhodl, že použití článku 4 ve spojení s článkem 7 tohoto nařízení, jakož i ve spojení s článkem 103 finančního nařízení z roku 2002 neumožňuje přijmout správní opatření vůči PB.

67 Jedinému důvodu vzneseném Komisí na podporu jejího kasačního opravného prostředku je tedy třeba vyhovět v plném rozsahu, a napadený rozsudek je tudíž třeba zrušit.

K žalobě před Tribunálem

68 V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem druhou větou statutu Soudního dvora Evropské unie může Soudní dvůr v případě, že zruší rozhodnutí Tribunálu, vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje.

69 Tak tomu v projednávané věci není.

70 Soudní dvůr totiž nemá k dispozici informace nezbytné pro konečné rozhodnutí o žalobě v rozsahu, v němž směřuje ke zrušení sporného rozhodnutí.

71 Za těchto podmínek není spor ve stavu, v němž by o něm soudní řízení dovolovalo rozhodnout. Proto je třeba vrátit věc Tribunálu v rozsahu, v němž se týká zrušení sporného rozhodnutí.

72 Naproti tomu bod 2 výroku napadeného rozsudku, kterým Tribunál zamítl žalobu PB ve zbývající části a proti kterému nebyl podán kasační opravný prostředek, zakládá překážku věci rozsouzené, a to bez ohledu na částečné zrušení tohoto rozsudku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2021, Komise v. Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, body 109 a 110).

K nákladům řízení

73 Vzhledem k tomu, že se věc vrací Tribunálu, je třeba o nákladech řízení souvisejících s tímto řízením o kasačním opravném prostředku rozhodnout později.

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

1) **Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 14. září 2022, PB v. Komise (T-775/20, EU:T:2022:542), se zrušuje.**

2) **Věc se vrací Tribunálu Evropské unie v rozsahu, v němž se týká zrušení rozhodnutí Komise C(2020) 7151 final ze dne 22. října 2020, kterým bylo přijato správní opatření proti členovi statutárního orgánu společnosti [důvěrné] k vrácení bezdůvodně obdržených částek na základě smluv s referenčními čísly TACIS/2006/101-510 a CARDS/2008/166-429.**

3) **O nákladech řízení bude rozhodnuto později.**

Podpisy