Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

4. listopada 2024.*

„Žalba – Ugovori o javnoj nabavi usluga – Nepravilnosti u postupku dodjele ugovora – Uredba (EZ) br. 2988/95 – Članci 4., 5. i 7. – Odluka o povratu nepravilno isplaćenih iznosa – Obavijesti o terećenju – Razlika između upravnih mjera i upravnih kazni – Mogućnost donošenja upravne mjere zbog nepostojanja sektorskog pravila – Odluka o povratu koja se temelji na Uredbi br. 2988/95 i Uredbi (EZ, Euratom) br. 1605/2002 – Uredba br. 1605/2002 – Članak 103. – Mogućnost ishođenja povrata od direktora gospodarskog subjekta koji je korisnik fondova Europske unije”

U predmetu C-721/22 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 24. studenoga 2022.,

Europska komisija, koju su u početku zastupali B. Araujo Arce, J. Baquero Cruz i J. Estrada de Solà u svojstvu agenata, a zatim J. Baquero Cruz i J. Estrada de Solà, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druge stranke u postupku su:

PB, kojeg zastupa L. Levi, *avocate*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

Vijeće Europske unije,

intervenijent u prvostupanjskom postupku,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: K. Jürimäe, predsjednica vijeća, K. Lenaerts, predsjednik Suda u svojstvu suca trećeg vijeća, N. Piçarra, N. Jääskinen i M. Gavalec (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: francuski

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom žalbom Europska komisija traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 14. rujna 2022., PB/Komisija (T-775/20, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2022:542), kojom je taj sud poništio Odluku Komisije C(2020) 7151 *final* od 22. listopada 2020. o primjeni upravne mjere u odnosu na direktora društva [povjerljivo], kojom se oduzimaju nepravilno stečeni iznosi na temelju ugovorâ pod oznakama TACIS/2006/101-510 i CARDS/2008/166-429 (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

Pravni okvir

Uredba (EZ) br. 2988/95

2 Treća, četvrta i peta uvodna izjava Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL 1995., L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.) glase:

„budući […] da se u svim područjima treba suprotstaviti radnjama koje štete financijskim interesima [Europskih] zajednica;

budući da učinkovitost borbe protiv prijevara financijskih interesa Zajednice traži usvajanje zajedničkog skupa pravnih pravila za sva područja obuhvaćena politikama Zajednice;

budući da su nepravilno postupanje i upravne mjere i kazne za takvo postupanje predviđeni sektorskim pravilima u skladu s ovom Uredbom”.

3 U skladu s člankom 1. stavkom 2. te uredbe:

„‚Nepravilnost’ znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima”.

4 Članak 2. navedene uredbe propisuje:

„1. Upravne provjere, mjere i kazne uvode se u onoj mjeri u kojoj su potrebne za osiguravanje pravilne primjene prava Zajednice. One trebaju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće kako bi mogle osigurati pravilnu zaštitu financijskih interesa Zajednice.

„2. Upravna kazna se ne može izreći ako tako nije određeno aktom Zajednice prije nastanka nepravilnosti. U slučaju naknadne izmjene odredaba kojima se određuju upravne kazne, a koje su sadržane u propisima Zajednice, retroaktivno se primjenjuju manje stroge odredbe.

[…]”

5 Glava II. Uredbe br. 2988/95, naslovljena „Upravne mjere i kazne”, obuhvaća članke 4. do 7. te uredbe.

6 Članak 4. navedene uredbe glasi:

„1. Svaka nepravilnost u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi:

– obvezom plaćanja ili vraćanja dugovanih ili nepravilno stečenih iznosa,

– [potpunim] ili djelomičnim gubitkom garancija danih za potporu odobrenog zahtjeva za pogodnost ili u trenutku primitka predujma.

2. Primjena mjera iz stavka 1. ograničava se na oduzimanje stečenih pogodnosti te, kada je tako propisano, kamata koja se može odrediti na paušalnoj osnovi.

3. Radnje za koje je određeno da imaju svrhu stjecanja pogodnosti suprotno ciljevima prava Zajednice, u slučaju umjetnog stvaranja traženih uvjeta za stjecanje te pogodnosti imaju za posljedicu, ovisno o slučaju, nemogućnost dobivanja pogodnosti ili njezino oduzimanje.

4. Mjere propisane ovim člankom se ne smatraju kaznama.”

7 Članak 5. te uredbe predviđa:

„1. Namjerne nepravilnosti ili one prouzročene nepažnjom mogu imati za posljedicu sljedeće upravne kazne:

[…]

c) cijelo ili djelomično ukidanje pogodnosti odobrenih propisima Zajednice, čak i ako se subjekt neispravno okoristio samo dijelom te pogodnosti;

[…]

2. Ne dovodeći u pitanje odredbe utvrđene u sektorskim pravilima postojeće u trenutku stupanja na snagu ove uredbe, ostale nepravilnosti mogu imati za posljedicu samo kazne koje nisu istovjetne kaznenim odredbama propisanim u stavku 1. ako su takve kazne nužne za osiguranje ispravne primjene pravila.”

8 U skladu s člankom 7. Uredbe br. 2988/95:

„Upravne mjere i kazne Zajednice se mogu primijeniti na gospodarske subjekte iz članka 1., tj. fizičke ili pravne osobe te ostale subjekte kojima nacionalno pravo dodjeljuje pravnu sposobnost, a počinili su nepravilnost. Također se mogu primijeniti na osobe koje su sudjelovale u nepravilnosti i one kojima je dužnost preuzimanje odgovornosti za nepravilnosti ili osiguravanje da se one ne počine.”

Uredba br. 99/2000

9 Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 99/2000 od 29. prosinca 1999. o pružanju pomoći partnerskim državama u istočnoj Europi i središnjoj Aziji (SL 2000., L 12, str. 1.) (neslužbeni prijevod), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 2112/2005 od 21. studenoga 2005. (SL 2005., L 344, str. 23.) uspostavljen je program TACIS čiji je cilj promicanje prelaska na tržišno gospodarstvo te jačanje demokracije i vladavine prava u partnerskim državama u istočnoj Europi i središnjoj Aziji.

Uredba br. 2666/2000

10 Uredba Vijeća (EZ) br. 2666/2000 od 5. prosinca 2000. o pomoći Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Saveznoj Republici Jugoslaviji i bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1628/96 i o izmjenama uredaba (EEZ) br. 3906/89 i (EEZ) br. 1360/90 i odluka 97/256/EZ i 1999/311/EZ (SL 2000., L 306, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 2257/2004 od 20. prosinca 2004. (SL 2004., L 389, str. 1.), predviđala je, putem CARDS programa, pružanje pomoći Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju zemljama jugoistočne Europe u cilju njihova sudjelovanja u procesu stabilizacije i pridruživanja Europskoj uniji.

Financijska uredba iz 2002.

11 Članak 103. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL 2002., L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145., u daljnjem tekstu: Financijska uredba iz 2002.) glasio je:

„Ako se u postupku sklapanja ugovora ili pri izvršavanju ugovora pojave značajne pogreške, nepravilnosti ili prijevare, institucije suspendiraju izvršavanje ugovora.

Ako se takve pogreške, nepravilnosti ili prijevare mogu pripisati izvoditelju, institucije dodatno mogu odbiti izvršiti plaćanje ili mogu zahtijevati povrat već plaćenih iznosa, proporcionalno težini pogrešaka, nepravilnosti ili prijevare.”

12 U skladu s člankom 103. Uredbe br. 1605/2002, kako je izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) br. 1995/2006 od 13. prosinca 2006. (SL 2006., L 390, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 267.):

„Ako se u postupku sklapanja ugovora pojave značajne pogreške, nepravilnosti ili prijevara, institucije suspendiraju postupak te mogu poduzeti sve potrebne mjere, uključujući i poništenje postupka.

Ako se nakon sklapanja ugovora utvrdi da je u postupku sklapanja ugovora ili pri izvršenju ugovora bilo značajnih pogrešaka, nepravilnosti ili prijevara, institucije mogu, ovisno o fazi u kojoj se nalazi postupak, odustati od sklapanja ugovora ili suspendirati izvršenje ugovora ili, ako je potrebno, raskinuti ugovor.

Ako se takve pogreške, nepravilnosti ili prijevara mogu pripisati izvoditelju, institucije dodatno mogu odbiti izvršiti plaćanje ili mogu zahtijevati povrat već plaćenih iznosa, proporcionalno težini pogrešaka, nepravilnosti ili prijevare.”

Okolnosti spora

13 Okolnosti spora navedene su u točkama 2. do 33. pobijane presude. Za potrebe ove žalbe moguće ih je sažeti kako slijedi.

14 Unija je konzorciju dodijelila dva ugovora o javnoj nabavi i slijedom toga, tijekom 2006. i 2008. godine, sklopila dva ugovora s društvom koordinatorom tog konzorcija (u daljnjem tekstu: društvo koordinator). Prvi ugovor, maksimalne vrijednosti od 4 410 000 eura, odnosio se na pružanje tehničke pomoći ukrajinskim tijelima u svrhu usklađivanja ukrajinskog prava s pravom Unije. Drugi, maksimalne vrijednosti od 1 999 125 eura, sastojao se od pružanja usluga tehničke pomoći Visokom pravosudnom vijeću u Srbiji.

15 Nakon anonimnih prijava koje su se odnosile na društvo koordinator, Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF) proveo je istragu i u dvama izvještajima zaključio da su u okviru svakog od tih dvaju ugovora postojale ozbiljne nepravilnosti i moguće korupcijske radnje.

16 Na temelju tih OLAF-ovih izvještaja, Komisija je 15. listopada 2019. donijela dvije odluke kojima je društvu koordinatoru prigovorila da je prilikom dotičnih dvaju postupaka javne nabave počinilo značajne pogreške u smislu članka 103. Financijske uredbe iz 2002. Te su joj se pogreške činile dovoljno ozbiljnima da bi se sva izvršena plaćanja smatrala nepravilno isplaćenima i da bi smatrala da je potrebno ishoditi njihov povrat.

17 Društvo koordinator osporavalo je te dvije odluke pred Općim sudom. Svojim presudama od 21. prosinca 2021., HB/Komisija (T-795/19, EU:T:2021:917) i od 21. prosinca 2021., HB/Komisija (T-796/19, EU:T:2021:918), Opći sud je dvije tužbe koje je to društvo podnijelo odbacio kao nedopuštene u dijelu u kojem je njima traženo poništenje navedenih odluka o povratu te odbio kao neosnovane u dijelu u kojem je njima traženo utvrđivanje Unijine izvanugovorne odgovornosti. Te presude, protiv kojih je podnesena žalba, ukinute su današnjom presudom Komisija/HB, C-160/22 P i C-161/22 P.

18 Komisija je 13. prosinca 2019. osobu PB, koja je direktor društva koordinatora, obavijestila da u odnosu na njega namjerava donijeti upravne mjere kako su predviđene člancima 4. i 7. Uredbe br. 2988/95. Prema njezinu mišljenju, osobnu odgovornost osobe PB bilo je moguće utvrditi jer je ona u tom svojstvu direktora sudjelovala u nepravilnostima prilikom dodjele dvaju dotičnih ugovora. Naime, osoba PB se, kao direktor društva koordinatora, trebala brinuti za to da ne dođe do počinjenja takvih nepravilnosti.

19 Komisija je 22. listopada 2020, donijela spornu odluku na temelju članaka 4. i 7. Uredbe br. 2988/95 i načelno, članka 103. Financijske uredbe iz 2002. Tom je odlukom osoba PB proglašena solidarno odgovornom s društvom koordinatorom za plaćanje iznosa od 4 241 507 eura u vezi s prvim ugovorom iz točke 14. ove presude i iznosa od 797 230,86 eura u vezi s drugim ugovorom iz te točke.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

20 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 24. prosinca 2020., osoba PB pokrenula je pred Općim sudom postupak kojim traži poništenje sporne odluke, da se Uniji naloži da vrati sve iznose čiji povrat Komisija eventualno ishodi na temelju te odluke, uvećane za zatezne kamate po stopi koju

određuje Europska središnja banka (ESB), uvećanoj za 7 postotnih poena, plaćanje iznosa od 10 000 eura na temelju naknade štete, uz pridržaj prava prilagodbe tog iznosa te plaćanje svih troškova.

21 Opći je sud u pobijanoj presudi ispitao samo treći tužbeni razlog osobe PB, istaknut u prilog zahtjevu za poništenje sporne odluke, koji se temelji na nepostojanju pravne osnove za donošenje te odluke kao i na povredi načela zakonitosti kazni i načela primjene blažeg kaznenog zakona. Načelno, taj je sud u točkama 55., 63. i 64. pobijane presude iz presude od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648, t. 52. do 56.) zaključio da članci 5. i 7. Uredbe br. 2988/95, na temelju kojih je moguće donijeti upravne mjere i kazne, nemaju izravan učinak izvan područja zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i drugih područja uređenih jednakim pravnim pravilima, poput zajedničke trgovinske politike. Opći sud je stoga presudio da donošenje upravnih mjera i kazni protiv počinitelja nepravilnosti pretpostavlja donošenje posebnih sektorskih pravila koja su u skladu s tom uredbom, a na kojima se te mjere i kazne moraju temeljiti. Navedene mjere i kazne stoga se ne mogu temeljiti samo na Uredbi br. 2988/95.

22 Usto, Opći je sud u točkama 66. i 67. pobijane presude utvrdio da ni članak 4. te uredbe ni članak 103. drugi stavak Financijske uredbe iz 2002. ne ovlašćuju Komisiju na to da traži povrat nepravilno stečenih iznosa od drugih osoba ili drugih tijela, osim od njihova korisnika. Također je istaknuo da člankom 7. Uredbe br. 2988/95 nisu dana pojašnjenja u pogledu kategorije subjekata koji u takvom slučaju moraju biti predmet upravne mjere.

23 Stoga je Opći sud u točki 70. pobijane presude presudio da sporna odluka nema pravni temelj. Prihvativši treći tužbeni razlog tužbe za poništenje te odluke u točki 71. te presude, Opći sud poništio je navedenu odluku i slijedom toga nije smatrao potrebnim ispitati devet preostalih tužbenih razloga koje je istaknula osoba PB.

24 Naposljetku, Opći sud je, u točki 91. pobijane odluke, odbio kao neosnovan zahtjev osobe PB za naknadu štete, smatrajući u točki 80. te presude da nije potrebno prethodno odlučiti o njegovoj dopuštenosti. Opći sud je u točki 89. navedene presude među ostalim smatrao da osoba PB nije podnijela dokaz o postojanju uzročne veze između navodno protupravnog Komisijina postupanja i štete na koju se ta osoba pozvala.

Zahtjevi stranaka u žalbenom postupku

25 Svojom žalbom Komisija od Suda zahtijeva da:

– poništi prvu i treću točku izreke pobijane presude;

– vrati predmet Općem sudu na odlučivanje o meritumu tužbe za poništenje;

– naloži osobi PB snošenje troškova.

26 Osoba PB od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu i

– Komisiji naloži snošenje svih troškova.

O žalbi

27 U prilog svojoj žalbi, Komisija ističe jedan žalbeni razlog koji je usmjeren protiv prve točke izreke pobijane presude.

Argumentacija stranaka

28 U prilog svojem jedinom žalbenom razlogu, Komisija prije svega osporava obrazloženje Općeg suda iz točaka 51. do 64. pobijane presude, s obzirom na to da ga je ono dovelo do toga da u točki 65. te presude zaključi da Uredba br. 2988/95, sama za sebe ne može predstavljati relevantni pravni temelj za donošenje upravnih mjera čija je svrha ishoditi povrat nepravilno stečenih iznosa. Donošenjem takve odluke, Opći sud povrijedio je članke 4. i 7. te uredbe koji predstavljaju samostalan i dovoljno precizan temelj za donošenje takvih mjera koje se ne smatraju kaznama.

29 Tvrdi da je Opći sud u točki 51. navedene presude počinio pogrešku koja se tiče prava i predstavlja polaznu točku njegova rasuđivanja, time što je na temelju pete uvodne izjave navedene uredbe zaključio da zakonodavac Unije izricanje upravnih mjera i kazni počiniteljima nepravilnosti uvjetuje donošenjem posebnih sektorskih pravila. Međutim, tom uvodnom izjavom nije nužno propisano oslanjanje na sektorsko pravilo, niti je njome isključena mogućnost da Uredba br. 2988/95 ima samostalni učinak.

30 Komisija također ističe da je Opći sud, u točkama 51. do 57. pobijane presude na temelju presude od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648) zaključio da je ta uredba okvirna uredba kojoj je potreban sektorski propis da bi se primijenile kazne i odredile kategorije osoba na koje se te kazne odnose. Ipak, to tumačenje vrijedi samo za kazne predviđene u članku 5. navedene uredbe, na koje se primjenjuje načelo zakonitosti kaznenih djela i kazni propisano člankom 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima kao i člankom 2. stavkom 2. te uredbe. Komisija smatra da bi proširenje takvog tumačenja na upravne mjere, čiji je cilj zaštita financijskih interesa Unije i koje ne predstavljaju kazne, dovelo do lišavanja Uredbe br. 2988/95 njezina korisnog učinka i njezina obvezujućeg karaktera.

31 Usto, iako se sektorska pravila primjenjuju kao *lex specialis*, u slučaju njihova nepostojanja Uredba br. 2988/95 proizvodi vlastiti i samostalni pravni učinak. Uostalom, Sud je u presudi od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr. (C-367/09, EU:C:2010:648, t. 32. do 34.) podsjetio na to da odredbe neke uredbe u nacionalnim pravnim poredcima općenito imaju neposredan pravni učinak, iako samo iznimno dolazi do toga da su za „određene odredbe neke uredbe”, kao što su u Uredbi br. 2988/95 odredbe koje se odnose na kazne, potrebne provedbene mjere.

32 U tom smislu, u presudama od 21. prosinca 2011., Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre (C-465/10, EU:C:2011:867) i od 18. prosinca 2014., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), na koje Opći sud upućuje u točkama 59. i 60. pobijane presude, samo je utvrđeno da kad postoji sektorsko pravilo kojim je uređen povrat dugovanih iznosa, to se pravilo mora primijeniti kao *lex specialis*, umjesto *lex generalisa* koji predstavlja Uredba br. 2988/95. U svakom slučaju, s obzirom na to da je u predmetima povodom kojih su donesene te dvije presude postojalo sektorsko pravilo, Sud nije trebao razmatrati pitanje može li ta uredba, s obzirom na to da ne postoji sektorsko zakonodavstvo, predstavljati samostalni temelj za povrat.

33 Imajući to u vidu, i Opći sud i Sud u više su navrata izričito priznali izravnu i samostalnu primjenu članka 4. navedene uredbe za potrebe ishođenja povrata takvih iznosa, među ostalim u presudama od 15. travnja 2011., IPK International/Komisija (T-297/05, EU:T:2011:185, t. 117.), od

13. prosinca 2012., FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, t. 72.) te od 9. srpnja 2015., Cimmino i dr. (C-607/13, EU:C:2015:448, t. 76.). Ta sudska praksa ima opći doseg i stoga je nije moguće, suprotno onomu što je Opći sud tvrdio u točkama 62. do 64. pobijane presude, ograničiti na ZPP i zajedničku trgovinsku politiku.

34 Kao drugo, Komisija osporava obrazloženje iz točaka 67. i 69. pobijane presude, s obzirom na to da je Opći sud u njemu smatrao da je na temelju članka 103. Financijske uredbe iz 2002., kao sektorskog pravila, povrat moguće ishoditi samo od izvoditelja, a ne od treće osobe poput direktora društva koordinatora.

35 Iz točke 67. te presude proizlazi da u članku 7. Uredbe br. 2988/95 nije određena kategorija subjekata koji moraju biti predmet upravne mjere. Usto, Opći sud je u točki 69. navedene presude presudio da zajednička primjena članka 103. Financijske uredbe iz 2002. te članaka 4. i 7. Uredbe br. 2988/95 ne omogućuje donošenje upravne mjere protiv osobe PB, s obzirom na to da ona nije bila izravni korisnik isplata o kojima je riječ.

36 Naime, Komisija smatra da iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a proizlazi da je uredba – kojom se poput Financijske uredbe iz 2002. utvrđuju financijska pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje proračuna – opći propis koji se odnosi na izvršenje proračuna, a ne sektorsko pravilo. Isto tako, smatra da Financijsku uredbu iz 2002. i Uredbu br. 2988/95 treba pojmiti kao dva opća propisa koji se nadopunjuju, a ne jedan kao *lex generalis* a drugi kao *lex specialis*. S tim u vezi, moguće je, a često čak i potrebno, te dvije uredbe primijeniti zajedno.

37 U ovom slučaju, mjerodavna sektorska pravila su, što se tiče ugovora o javnoj nabavi koji se odnosi na Ukrajinu, Uredba br. 99/2000, kako je izmijenjena Uredbom br. 2112/2005, a što se tiče ugovora o javnoj nabavi koji se odnosi na Srbiju, Uredba br. 2666/2000, kako je izmijenjena Uredbom br. 2257/2004.

38 Osim toga, time što je u točki 67. pobijane presude presudio člankom 7. Uredbe br. 2988/95 „nisu dana pojašnjenja u pogledu kategorije subjekata koji u takvom slučaju moraju biti predmet upravne mjere”, Opći sud je postupio protivno drugoj rečenici tog članka, prema kojoj se upravne mjere „također mogu primijeniti na osobe koje su sudjelovale u nepravilnosti i one kojima je dužnost preuzimanje odgovornosti za nepravilnosti ili osiguravanje da se one ne počine”. U ovom slučaju, osoba PB je kao direktor društva koordinatora obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

39 Što se tiče osobe PB, ona kao prvo, osporava Komisijinu argumentaciju, naglašavajući da Opći sud nije tvrdio da peta uvodna izjava te uredbe može imati prednost nad odredbama navedene uredbe. Usto, tvrdi da nije relevantan Komisijin argument u kojem osporava kvalifikaciju Općeg suda navedene uredbe kao „okvirne uredbe”, s obzirom na to da je kvalifikacija te uredbe kao „općeg propisa”– koju predlaže Komisija – jednaka.

40 Osim toga, osoba PB tvrdi da je Komisija pogrešno postupila kad je osporavala to što je Opći sud sudsku praksu o upravnim kaznama primijenio na upravne mjere kao i činjenicu da je smatrao da članak 4. navedene uredbe sam za sebe ne može predstavljati relevantni pravni temelj za upravne mjere kojima je svrha povrat nepravilno stečenih iznosa. Naime, nijedna od triju presuda koje spominje Komisija nije relevantna jer su i presuda od 14. prosinca 2000., Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, t. 56. i 57.) kao i presude od 13. prosinca 2012., FranceAgriMer

(C-670/11, EU:C:2012:807, t. 72.) i od 9. srpnja 2015., Cimmino i dr. (C-607/13, EU:C:2015:448, t. 76.) obuhvaćene ZPP-om. Naime, Opći sud je pravilno utvrdio da je sustav upravnih kazni i mjera u okviru te politike bio uspostavljen čak i prije stupanja na snagu Uredbe br. 2988/95.

41 Sud je, usto, osobito u točki 37. presude od 18. prosinca 2014., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462) već naglasio da se tom uredbom utvrđuju samo opća pravila o provjeri i kaznama koja ne mogu predstavljati dostatnu pravnu osnovu da bi se na njoj temeljilo vraćanje nepravilno korištenih sredstava. Osoba PB smatra da je ta sudska praksa relevantna da bi se potkrijepila tvrdnja iz točke 58. pobijane presude, prema kojoj u sudskoj praksi Suda ne postoje značajne razlike između provedbe upravnih kazni i provedbe upravnih mjera predviđenih navedenom uredbom.

42 Osoba PB osim toga dvoji o relevantnosti Komisijine argumentacije s obzirom na to da ona ne osporava činjenicu da se sporna odluka temelji na dvjema pravnim osnovama. Naime, iako je Komisija smatrala da Uredba br. 2988/95 predstavlja dostatnu pravnu osnovu za donošenje sporne odluke, ona tu odluku nije utemeljila ni na članku 103. Financijske uredbe iz 2002.

43 Naposljetku, osoba PB smatra da je irelevantno hoće li se Financijska uredba iz 2002. kvalificirati kao „sektorsko pravilo” ili kao „opći propis”. Naime iz presude od 18. prosinca 2014., Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462) proizlazi da je ta financijska uredba mogla služiti kao temelj za mjeru kojom se smanjuje iznos bespovratnih sredstava dodijeljenih na temelju Europskog fonda za izbjeglice. Opći je sud samo postupio u skladu s tom presudom, dok je u točkama 65. i 66. pobijane presude ispitivao je li Komisija na temelju navedene financijske uredbe mogla donijeti spornu odluku.

44 Kao drugo, osoba PB osporava Komisijinu argumentaciju usmjerenu protiv točaka 67. i 69. pobijane odluke i tvrdi, s jedne strane, da je druga rečenica članka 7. Uredbe br. 2988/95 samo fakultativna odredba koju je, da bi se mogla primijeniti, potrebno pojasniti aktom Unije. S druge strane, osoba PB tvrdi da je upravnu mjeru moguće primijeniti samo ako je na temelju nje moguće oduzeti nepravilno stečenu korist. Iz toga slijedi da takvo oduzimanje nije moguće naložiti u odnosu na osobu, koja se poput osobe PB, okoristila tom pogodnošću.

Ocjena Suda

45 U okviru svojeg jedinog žalbenog razloga, Komisija prije svega osporava rasuđivanje Općeg suda iz točaka 51. do 64. pobijane presude nakon kojeg je u točki 65. te presude presudio da Uredba br. 2988/95, sama za sebe ne može predstavljati relevantni pravni temelj za donošenje upravnih mjera čija je svrha ishoditi povrat nepravilno stečenih iznosa.

46 Kao što je to Sud u više navrata presudio u okviru ZPP-a i zajedničke trgovinske politike, obveza povrata pogodnosti koja je nepravilno stečena protupropisnim ponašanjem ne predstavlja kaznu za koju je potrebna jasna i nedvosmislena pravna osnova, koja se razlikuje od Uredbe br. 2988/95, nego je samo posljedica utvrđenja da su traženi uvjeti za stjecanje pogodnosti koji proizlaze iz propisa Unije umjetno stvoreni, što primljenu pogodnost čini neosnovanom i stoga opravdava obvezu njezina povrata (vidjeti u tom smislu presude od 14. prosinca 2000., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, t. 56.; od 4. lipnja 2009., Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, t. 28.; od 13. prosinca 2012., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, t. 65.; od 17. rujna 2014., Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 45. i od 29. veljače 2024., Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, t. 57.).

47 Iz toga slijedi da je, kada je posljedica utvrđenih nepravilnosti to da se ugovori na temelju kojih je gospodarskom subjektu trebalo odobriti financiranje sredstvima Unije ne mogu smatrati valjano sklopljenima za potrebe ishođenja dotičnog financiranja, potrebno primijeniti upravnu mjeru u smislu članka 4. stavka 1. prve alineje Uredbe br. 2988/95, u okviru koje se zahtijeva vraćanje nepravilno stečenih sredstava (vidjeti u tom smislu presudu od 13. prosinca 2012., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, t. 67.).

48 Sud je stoga već priznao da je upravnu mjeru u okviru koje se od subjekta oduzima pogodnost kojom se nepravilno okoristio moguće donijeti na temelju samog članka 4. Uredbe br. 2988/95.

49 Naime, članak 4. stavak 3. te uredbe koji propisuje da „[r]adnje za koje je određeno da imaju svrhu stjecanja pogodnosti suprotno ciljevima prava [Unije], u slučaju umjetnog stvaranja traženih uvjeta za stjecanje te pogodnosti imaju za posljedicu, ovisno o slučaju, nemogućnost dobivanja pogodnosti ili njezino oduzimanje”, izravno je primjenjiv u svim svojim elementima, uključujući slijedom toga i u slučaju kad ne postoji propis kojim se taj članak provodi.

50 Stoga, suprotno onome što je Opći sud presudio u točkama 62. do 64. pobijane presude, sudska praksa navedena u točkama 46. i 47. ove presude može se primijeniti na situaciju u kojoj se javna nabava financira iz fondova koje je na temelju CARDS i TACIS programa dodijelila Unija. U tom pogledu, iz sudske prakse Suda proizlazi da Unija putem svojih sredstava financira samo aktivnosti koje su u potpunosti usklađene, među ostalim, s načelima i pravilima o javnoj nabavi (vidjeti u tom smislu presude od 14. srpnja 2016., Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, t. 43. i od 8. lipnja 2023., ANAS, C-545/21, EU:C:2023:451, t. 31.).

51 Takvo tumačenje doprinosi učinkovitoj zaštiti financijskih interesa Unije i jamčenju korisnog učinka Uredbe br. 2988/95. Naime, iz treće i četvrte uvodne izjave te uredbe proizlazi da se njome želi osigurati zaštitu financijskih interesa Unije „u svim područjima” i utvrditi „zajednički skup pravnih pravila za sva područja obuhvaćena politikama [Unije]”. Iz članka 2. stavka 1. navedene uredbe proizlazi i da se upravne provjere, kao i mjere i kazne uvode u onoj mjeri u kojoj su „potrebne za osiguravanje pravilne primjene prava [Unije]”, što nedvojbeno uključuje pravila o javnoj nabavi.

52 Cilj zaštite financijskih interesa Unije, koji se želi postići Uredbom br. 2988/95, potvrđuje da se mora primijeniti članak 4. stavak 3. te uredbe, a da pritom nije potrebno donijeti sektorsko pravilo, kako se Unija ne bi onemogućila u poduzimanju radnji u cilju zaštite njezinih financijskih interesa.

53 S druge strane, kad je zakonodavac Unije odabrao da u nekom drugom općem propisu ili sektorskom pravilu propiše obvezu vraćanja nepravilno korištenih ili nepravilno stečenih sredstava, u tom slučaju taj propis predstavlja relevantni pravni temelj za potrebe povrata tih sredstava (vidjeti osobito presude od 21. prosinca 2011., Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, t. 33. i od 18. prosinca 2014., Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, t. 37.).

54 U tim okolnostima, peta uvodna izjava Uredbe br. 2988/95 ne može se razumjeti na način da je Unija dužna donijeti sektorsko pravilo da bi primijenila upravne mjere predviđene člankom 4. te uredbe. Naime, takva se obveza nameće samo u pogledu upravnih kazni iz članka 5. navedene uredbe. Unija međutim i dalje ima mogućnost da predvidi pravila o upravnim mjerama u sektorskim pravilima koje donosi.

55 Osim toga, činjenica da se članak 5. Uredbe br. 2988/95 ne može izravno primijeniti na gospodarski subjekt koji je počinio nepravilnost u smislu članka 1. stavka 2. te uredbe, je upravo posljedica toga da izricanje upravnih kazni, koje je dopušteno na temelju tog članka 5., podliježe načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni (vidjeti u tom smislu presude od 28. listopada 2010., SGS Belgium i dr., C-367/09, EU:C:2010:648, t. 39., 43. i 61. i od 13. prosinca 2012., FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, t. 61. i 62.).

56 Općі je sud stoga počinio pogrešku koja se tiče prava kad je u točki 65. pobijane presude presudio da Uredba br. 2988/95 sama za sebe ne može predstavljati relevantni pravni temelj za donošenje upravnih mjera čija je svrha povrat nepravilno stečenih iznosa.

57 Kao drugo, Komisija osporava točku 67. pobijane presude u dijelu u kojem je Općі sud u njoj presudio da članak 7. te uredbe ne određuje kategoriju subjekata koji moraju biti predmet upravne mjere.

58 U tom pogledu, iz članka 7. druge rečenice Uredbe br. 2988/95 proizlazi da se Unijine upravne mjere i kazne „mogu primijeniti na osobe koje su sudjelovale u nepravilnosti i one kojima je dužnost preuzimanje odgovornosti za nepravilnosti ili osiguravanje da se one ne počine”.

59 Mogućnost koja je na taj način propisana tom odredbom doprinosi ostvarenju cilja zaštite financijskih interesa Unije, osobito onda kad je korisnik fizička osoba koja više ne postoji ili ne raspolaže dostatnim sredstvima da bi vratila dotične iznose. Konkretnije, to se tumačenje opravdava s obzirom na cilj učinkovitosti borbe protiv prijevara iz četvrte uvodne izjave Uredbe br. 2988/95 (presuda od 29. veljače 2024., Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet), C-437/22, EU:C:2024:176, t. 53.).

60 U ovom slučaju, Komisija tvrdi da je osoba PB sudjelovala u nepravilnostima u smislu članka 1. stavka 2. te uredbe, osobito u okviru usklađivanja tih nepravilnosti i sastavljanja poruka elektroničke pošte te odlascima na ručkove s članom odbora za evaluaciju ponuda. Naime, pod pretpostavkom da su te činjenice istinite, osoba PB, kao direktor društva koordinatora ne samo da se trebala suzdržati od sudjelovanja u takvim nepravilnostima nego je trebala i voditi računa o tome da one ne budu počinjene. Postupanja osobe PB bila su slijedom toga obuhvaćena odredbama članka 7. druge rečenice navedene uredbe.

61 Iz toga proizlazi, i dalje pod pretpostavkom da su te činjenice istinite, da je Komisija imala pravo osobu PB proglasiti solidarno odgovornom s društvom koordinatorom za plaćanje iznosa koje je to društvo nepravilno steklo na temelju dotičnih dvaju ugovora o javnoj nabavi, temeljeći spornu odluku samo na člancima 4. i 7. Uredbe br. 2988/95.

62 Osim toga, iz članka 322. stavka 1. točke (a) UFEU-a proizlazi, kao što je to Komisija pravilno tvrdila, da Financijska uredba iz 2002. predstavlja općі propis koji se odnosi na izvršenje proračuna, a ne sektorsko pravilo kojem treba dati prednost nad općim propisom kojeg predstavlja Uredba br. 2988/95. Stoga je također irelevantno to što se ta financijska uredba odnosi samo na izvoditelja s kojim je Unija sklopila ugovor.

63 Ovaj zaključak vrijedi i za Financijsku uredbu iz 2002., kako je izmijenjena Uredbom br. 1995/2006, koja se primjenjivala u pogledu dijela sporne odluke kojim se osobi PB nalaže da vrati iznose za koje je Komisija smatrala da su društvu koordinatoru nepravilno isplaćeni na temelju ugovora koji je 2008. godine sklopljen nakon drugog ugovora o javnoj nabavi.

64 Usto, imajući u vidu horizontalni cilj zaštite financijskih interesa Unije koji se želi postići Uredbom br. 2988/95, naveden u točki 51. ove presude, članak 103. drugi stavak Financijske uredbe iz 2002. kao i članak 103. treći stavak Financijske uredbe iz 2002., kako je izmijenjena Uredbom br. 1995/2006, treba tumačiti u vezi s člankom 7. Uredbe br. 2988/95.

65 Iz toga slijedi da za članak 103. drugi stavak Financijske uredbe iz 2002. u vezi s člankom 1. stavkom 2. kao i člancima 4. i 7. Uredbe br. 2988/95 treba smatrati da ovlašćuje institucije Unije na to da se u svrhu ishođenja povrata nepravilno isplaćenih iznosa obrate osobama povezanima s izvoditeljem koje su tijekom postupka sklapanja ugovora ili njegova izvršenja sudjelovale u nepravilnostima, ali i osobama koje su dužne preuzeti odgovornost za te nepravilnosti i osobama koje su trebale osigurati da ne dođe do počinjenja navedenih nepravilnosti.

66 U tim okolnostima, Opći sud je u točki 69. pobijane presude pogrešno presudio da na temelju zajedničke primjene članaka 4. i 7. navedene uredbe te članka 103. Financijske uredbe iz 2002. nije moguće donijeti upravnu mjeru u odnosu na osobu PB.

67 Stoga jedini žalbeni razlog koji Komisija ističe u prilog svojoj žalbi treba prihvatiti u cijelosti i slijedom toga ukinuti pobijanu presudu.

Tužba pred Općim sudom

68 U skladu s drugom rečenicom prvog stavka članka 61. Statuta Suda Europske unije, Sud u slučaju ukidanja odluke Općeg suda može konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta.

69 To ovdje nije slučaj.

70 Naime, Sud ne raspolaže s dovoljno elemenata da konačno odluči o tužbi u dijelu koji se odnosi na poništenje sporne odluke.

71 U tim okolnostima, stanje postupka ne dopušta konačno odlučivanje o sporu. Slijedom toga, predmet treba vratiti Općem sudu na odlučivanje u dijelu u kojem se odnosi na poništenje sporne odluke.

72 S druge strane, točka 2. izreke pobijane presude, u skladu s kojom je Opći sud tužbu osobe PB u preostalom dijelu odbio i protiv koje nije bila podnesena žalba, postala je pravomoćna unatoč djelomičnom ukidanju te presude (vidjeti u tom smislu presudu od 4. ožujka 2021., Komisija/Fútbol Club Barcelona (C-362/19 P, EU:C:2021:169, t. 109. i 110.).

Troškovi

73 Budući da se predmet vraća Općem sudu na odlučivanje, o troškovima u vezi s ovom žalbom odlučit će se naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 14. rujna 2022., PB/Komisija (T-775/20, EU:T:2022:542).**

2. **Predmet se vraća na odlučivanje Općem sudu Europske unije u dijelu u kojem se odnosi na poništenje Odluke Komisije (2020) 7151 *final* od 22. listopada 2020. o primjeni upravne mjere u odnosu na direktora društva [povjerljivo], kojom se oduzimaju nepravilno stečeni iznosi na temelju ugovorâ pod oznakama TACIS/2006/101-510 i CARDS/2008/166-429.**

3. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi