Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 1. októbra 2020 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Štrukturálne fondy – Európsky fond pre regionálny rozvoj (FEDER) – Nariadenie (ES) č. 1083/2006 – Článok 2 bod 7 – Pojem ‚nezrovnalosť' – Porušenie ustanovenia práva Únie, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu – Poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie – Konkurz jediného obchodného partnera príjemcu"

Vo veci C-743/18,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Rēzeknes tiesa (prvostupňový súd Rēzekne, Lotyšsko) z 20. novembra 2018 a doručený Súdnemu dvoru 28. novembra 2018, ktorý súvisí s konaním:

LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs"

proti

Latvijas Investīciju un attīstības aponentūra,

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predsedníčka tretej komory A. Prechal, sudcovia L. S. Rossi, J. Malenovský (spravodajca), F. Biltgen a N. Wahl,

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: M. Aleksejev, vedúci oddelenia,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. decembra 2019,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs", v zastúpení: L. Rasnačs, advokāts, a E. Petrocka-Petrovska, právnička,

– Latvijas Investīciju un attīstības aāentūra, v zastúpení: A. Pavlovs, A. Šļakota a I. Šate,

– lotyšská vláda, v zastúpení: pôvodne V. Kalniņa a I. Kucina, neskôr V. Kalniņa a V. Soņeca, splnomocnené zástupkyne,

– česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, J. Vláčil a J. Očková, splnomocnení zástupcovia,

* Jazyk konania: lotyština.

– estónska vláda, v zastúpení: N. Grünberg, splnomocnená zástupkyňa,

– Európska komisia, v zastúpení: S. Pardo Quintillán a E. Kalniņš, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 23. apríla 2020,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 2 bodu 7 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 25), zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 539/2010 zo 16. júna 2010 (Ú. v. EÚ L 158, 2010, s. 1) (ďalej len „nariadenie č. 1083/2006“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs“ (ďalej len „EMM“) a Latvijas Investīciju un attīstības aāentūra (Lotyšská agentúra pre investície a rozvoj) (ďalej len „Agentúra“) vo veci, v ktorej Agentúra ukončila zmluvu o poskytnutí finančnej pomoci spolufinancovanej z Európskeho fondu pre regionálny rozvoj (EFRR), uzavretú so spoločnosťou EMM, z dôvodu závažnej nezrovnalosti, ktorej sa dopustila táto spoločnosť.

Právny rámec

Právo Únie

Nariadenie (ES, Euratom) č. 2988/95

3 V piatom odôvodnení nariadenia Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. decembra 1995 o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 312, 1995, s. 1; Mim. vyd. 01/001, s. 340) sa uvádza, že „protiprávne konanie a správne opatrenia a sankcie, ktoré sa naň vzťahujú, sú ustanovené v odvetvových predpisoch v súlade s týmto nariadením“.

4 V zmysle článku 1 ods. 2 tohto nariadenia:

„‚Nezrovnalosť‘ je akékoľvek porušenie ustanovenia práva spoločenstva vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu spoločenstiev alebo rozpočtov nimi spravovaných, buď zmenšením, alebo stratou výnosov plynúcich z vlastných zdrojov vyberaných priamo v mene spoločenstiev alebo neoprávnenou výdajovou položkou.“

5 Podľa článku 4 uvedeného nariadenia:

„1. Je všeobecným pravidlom, že pri akejkoľvek nezrovnalosti sa neprávom získaná výhoda odníme:

– povinnosťou zaplatiť alebo vrátiť dlžné alebo neprávom získané sumy,

…

2. Uplatnenie opatrení uvedených v odseku 1 sa obmedzí na zrušenie poskytnutej výhody chody [výhody zvýšenej – *neoficiálny preklad*], ak je tak ustanovené, na úrok [o úrok – *neoficiálny preklad*]…

…

4. Opatrenia ustanovené v tomto článku sa nepovažujú za tresty.“

6 Podľa článku 5 ods. 1 toho istého nariadenia:

„Úmyselná nezrovnalosť alebo nezrovnalosť spôsobené nedbanlivosťou môžu mať za následok tieto správne sankcie…“

Nariadenie (ES) č. 1083/2006

7 Odôvodnenia 60, 65 a 66 nariadenia č. 1083/2006 stanovujú:

„(60) V súlade so zásadou subsidiarity a s výnimkami ustanovenými v [nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 z 5. júla 2006 o EFRR, a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1783/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 1)], [nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 z 5. júla 2006 o Európskom sociálnom fonde, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1784/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 12)] a [nariadení Rady (ES) č. 1084/2006 z 11. júla 2006, ktorým zriaďuje Kohézny fond a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1164/94 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 79)], by mali existovať vnútroštátne predpisy pre oprávnenosť výdavkov.

…

(65) V súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality by členské štáty mali niesť hlavnú zodpovednosť za vykonávanie a kontrolu intervencií.

(66) V záujme zaručenia efektívneho a správneho vykonávania operačných programov by sa mali určiť povinnosti členských štátov v súvislosti so systémami riadenia a kontroly, certifikáciou výdavkov a prevenciou, zisťovaním a nápravou nezrovnalostí a porušení práva Spoločenstva. …“

8 Článok 1 tohto nariadenia, nazvaný „Predmet úpravy“, stanovuje:

„Toto nariadenie ustanovuje všeobecné pravidlá, ktorými sa spravuje [EFRR], Európsky sociálny fond (ESF) (ďalej len ‚štrukturálne fondy‘) a Kohézny fond bez toho, aby boli dotknuté osobitné ustanovenia v nariadeniach [č. 1080/2006], [č. 1081/2006] a [č. 1084/2006].

Toto nariadenie vymedzuje ciele, ku ktorých dosiahnutiu majú štrukturálne fondy a Kohézny fond (ďalej len ‚fondy‘) prispievať, kritériá oprávnenosti členských štátov a regiónov na podporu z týchto fondov, dostupné finančné zdroje a kritériá ich prideľovania.

Toto nariadenie vymedzuje kontext politiky súdržnosti vrátane metódy stanovenia strategických usmernení Spoločenstva pre súdržnosť, národného strategického referenčného rámca a procesu preskúmania na úrovni Spoločenstva.

Na tento účel toto nariadenie ustanovuje zásady a pravidlá partnerstva, programovania, hodnotenia, riadenia vrátane finančného riadenia, monitorovania a kontroly na základe spoločnej zodpovednosti členských štátov a Komisie.“

9 Podľa článku 2 uvedeného nariadenia:

„Na účely tohto nariadenia majú nasledujúce pojmy tento význam:

1. ‚operačný program‘: dokument predložený členským štátom a prijatý Komisiou, ktorý určuje stratégiu rozvoja pomocou jednotného súboru priorít, ktorá sa má realizovať s pomocou fondu alebo v prípade cieľa Konvergencia s pomocou Kohézneho fondu a EFRR;

2. ‚prioritná os‘: jedna z priorít stratégie v operačnom programe, ktorá sa skladá zo skupiny navzájom súvisiacich operácií s konkrétnymi, merateľnými cieľmi;

3. ‚operácia‘: projekt alebo súbor projektov, ktorý bol vybraný riadiacim orgánom príslušného operačného programu alebo na jeho zodpovednosť podľa kritérií ustanovených monitorovacím výborom a ktorého vykonávanie jedným alebo viacerými prijímateľmi umožňuje dosiahnutie cieľov prioritnej osi, na ktoré sa vzťahuje;

4. ‚prijímateľ‘: hospodársky subjekt, orgán alebo podnik, či už verejný alebo súkromný, zodpovedný za začatie alebo za začatie a vykonávanie operácií. …

…

7. ‚nezrovnalosť‘: akékoľvek porušenie ustanovení práva Spoločenstva, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.“

10 Článok 56 ods. 4 toho istého nariadenia stanovuje:

„Pravidlá o oprávnenosti výdavkov sa stanovia na vnútroštátnej úrovni okrem výnimiek ustanovených v osobitných nariadeniach pre každý fond. Vzťahujú sa na celý rozsah výdavkov vykázaných v rámci operačného programu.“

11 V zmysle článku 58 nariadenia č. 1083/2006:

„Systémy riadenia a kontroly operačných programov, zriadené členskými štátmi, stanovujú:

…

h) postupy podávania správ a monitorovania nezrovnalostí a získavania neoprávnene vyplatených súm.“

12 Článok 60 tohto nariadenia znie:

„Riadiaci orgán je zodpovedný za riadenie a vykonávanie operačného programu v súlade so zásadou riadneho finančného riadenia, a najmä za:

a) zabezpečenie, aby sa operácie vyberali na financovanie v súlade s kritériami vzťahujúcimi sa na operačný program a aby dodržiavali uplatniteľné predpisy Spoločenstva a vnútroštátne predpisy počas celého obdobia vykonávania;

b) overenie toho, že spolufinancované produkty sa dodajú a spolufinancované služby sa poskytnú, a za overenie, že výdavky na operácie vykázané prijímateľmi sa skutočne vynaložili a sú v súlade s predpismi Spoločenstva a vnútroštátnymi predpismi;…

…“

13 Článok 70 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Členské štáty zodpovedajú za riadenie a kontrolu operačných programov najmä prostredníctvom týchto opatrení:

a) zabezpečenia toho, že systémy riadenia a kontroly operačných programov sú zavedené v súlade s článkami 58 až 62 a fungujú účinne;

b) prevenciou, zisťovaním a nápravou nezrovnalostí a prípadne vymáhaním neoprávnene vyplatených súm spolu s úrokmi z omeškania. O týchto skutočnostiach, ako aj o priebežnom pokroku správnych a súdnych konaní informujú Komisiu.

2. Ak sa sumy neoprávnene vyplatené prijímateľovi nedajú vymôcť, členský štát je zodpovedný za vrátenie stratených súm do všeobecného rozpočtu Európskej únie, ak sa zistí, že k strate došlo jeho vinou alebo nedbanlivosťou.

…“

14 Článok 98 ods. 1 a 2 toho istého nariadenia stanovuje:

„1. Členské štáty nesú v prvom rade zodpovednosť za vyšetrovanie nezrovnalostí, konajú na základe dôkazov o akejkoľvek väčšej zmene ovplyvňujúcej povahu alebo podmienky vykonávania operácií alebo operačných programov, alebo ich kontroly a uskutočňujú požadované finančné opravy.

2. Členský štát vykoná požadované finančné opravy v súvislosti s individuálnymi alebo systémovými nezrovnalosťami zistenými v operáciách alebo operačných programoch. Opravy členského štátu pozostávajú zo zrušenia celého verejného príspevku na operačný program alebo jeho časti. Členský štát vezme do úvahy i povahu a závažnosť nezrovnalostí a finančnú stratu spôsobenú fondu.

…“

Nariadenie (ES) č. 1828/2006

15 Podľa článku 1 nariadenia Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia č. 1083/2006, a nariadenia č. 1080/2006 (Ú. v. EÚ L 371, 2006, s. 1):

„V tomto nariadení sa ustanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia [č. 1083/2006] a nariadenia [č. 1080/2006], pokiaľ ide o:

…

d) nezrovnalosti;

…“

16 Článok 13 ods. 1 tohto nariadenia stanovuje:

„Na účely výberu a schvaľovania operácií podľa článku 60 písm. a) nariadenia (ES) č. 1083/2006 riadiaci orgán zabezpečuje, aby boli prijímatelia oboznámení s osobitnými podmienkami týkajúcimi sa výrobkov alebo služieb, ktoré má operácia poskytovať, s plánom financovania, časovým limitom pre vykonanie a s informáciami, ktoré sa majú uchovávať a odovzdávať.

Pred prijatím schvaľovacieho rozhodnutia sa presvedčí, či je prijímateľ schopný splniť tieto podmienky.“

17 Článok 27 uvedeného nariadenia, ktorý je súčasťou jeho oddielu 4 s názvom „Nezrovnalosti“, stanovuje:

„Na účely tohto oddielu sa uplatňujú tieto definície:

a) ‚hospodársky subjekt‘ označuje akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu alebo iný subjekt, ktorý sa zúčastňuje na realizácii pomoci z fondov, s výnimkou členského štátu, ktorý svoje právomoci vykonáva ako verejný orgán;

…

c) ‚podozrenie z podvodu‘ označuje nezrovnalosť, ktorá vyvolá začatie správneho alebo súdneho konania na vnútroštátnej úrovni s cieľom zistiť existenciu úmyselného správania, najmä podvodu, ako sa uvádza v článku 1 ods. 1 písm. a) [Dohovoru o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev navrhnutého na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii, podpísaného v Bruseli 26. júla 1995 (Ú. v. ES C 316, 1995, s. 48; Mim. vyd. 19/008, s. 57)];

…“

18 Podľa článku 28 ods. 1 toho istého nariadenia:

„Bez toho, aby boli dotknuté ďalšie povinnosti na základe článku 70 [č. 1083/2006], do dvoch mesiacov od ukončenia každého štvrťroka členské štáty podajú Komisii správu o všetkých nezrovnalostiach, ktoré boli predmetom prvého správneho alebo súdneho nálezu.

V súvislosti s tým členský štát vo všetkých prípadoch uvedie tieto podrobnosti:

…

b) ustanovenie, ktoré bolo porušené;

…

d) postup použitý pri vzniku nezrovnalosti;

e) kde je to vhodné, či tento postup vyvolal podozrenie z podvodu;

…“

Lotyšské právo

19 Článok 16.1 Ministru kabineta noteikumi Nr. 200 „Noteikumi par darbības programmas ‚Uzņēmējdarbība un inovācijas‘ papildinājuma 2.1.2.4. aktivitātes ‚Augstas pievienotās vērtības investīcijas‘ projektu iesniegumu atlases pirmo kārtu“ (nariadenia Rady ministrov č. 200 o prvej fáze výberu žiadostí o projekty týkajúce sa činnosti „Investície s vysokou pridanou hodnotou“ uvedené v prílohe 2.1.2.4 operačného programu „Podpora podnikania a inovácia“) z 24. februára 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, č. 41), stanovuje, že dlhodobé investície sú oprávnené len v prípade, že sa „využívajú v mieste realizácie projektu uvedenom v žiadosti a na hospodársku činnosť príjemcu finančnej pomoci“.

20 Podľa článku 17.1 tohto nariadenia sú oprávnené najmä „náklady na kúpu nových zariadení (a vybavenia), ktoré priamo prispievajú k procesu výroby alebo poskytovania služieb v odvetví realizácie projektu“.

21 Podľa článku 2.1 Ministru kabineta noteikumi Nr. 740 „Kārtība, kādā ziņo par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda ieviešanā konstatētajām neatbilstībām, pieņem lēmumu par piešķirtā finansējuma izlietojumu un atgūt neatbilstošos izdevumus“ (nariadenie Rady ministrov č. 740 o postupoch oznamovania nezrovnalostí zistených pri uplatňovaní štrukturálnych fondov a kohéznych fondov Európskej únie, prijímania rozhodnutí o použití poskytnutej finančnej pomoci a vymáhania neprávom poskytnutých platieb) z 10. augusta 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, č. 128) sa za „nezrovnalosť“ v zmysle tohto nariadenia považuje „každé porušenie právneho predpisu Lotyšskej republiky alebo Európskej únie, v zmysle článku 2 bodu 7 [nariadenia č. 1083/2006]“.

22 Článok 1774 Občianskeho zákonníka stanovuje:

„Náhodná škoda sa nemusí nahradiť. Ak teda nepredvídaná udalosť bráni niekomu v splnení záväzku, ktorý prebral, predpokladá sa, že tento záväzok splnil, s výnimkou toho, že by zmluvou vzal na seba nebezpečenstvo vzniku nepredvídanej udalosti.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

23 Dňa 7. apríla 2010 uzavrela EMM s Agentúrou zmluvu, podľa ktorej bola spoločnosti EMM poskytnutá finančná pomoc spolufinancovaná z EFRR na projekt na vybudovanie závodu na výrobu priemyselných plynov, používaných najmä v metalurgickom priemysle, v areáli závodu AS (ďalej len „zmluva“). Na základe zmluvy bola EMM povinná najmä zabezpečiť výrobu a dodávku priemyselných plynov v závode, ktorý prevádzkovala Liepājas Metalurgs, bez ktorých by táto spoločnosť nemohla fungovať.

24 Realizácia projektu, na ktorý bolo poskytnuté financovanie (ďalej len „projekt“), sa začala v ten istý deň a mala byť ukončená 6. decembra 2012.

25 Na tento účel EMM zakúpila a nainštalovala potrebné výrobné zariadenia, boli zamestnaní a vyškolení potrební odborníci a výrobný závod bol uvedený do prevádzky. EMM tak investovala 12 283 579,00 eura zo svojich vlastných prostriedkov a 2 212 511,14 eura zodpovedajúcich spolufinancovaniu z EFRR vyplatenému na základe zmluvy.

26 Dňa 3. januára 2013 EMM predložila konečnú správu o vykonaní projektu Agentúre, ku ktorej poskytla spresnenia 7. februára 2013, pričom žiadala o konečnú platbu vo výške 737 488,86 eura prostredníctvom pomoci z EFRR, ktorá jej mala byť v súlade so zmluvou vyplatená.

27 Vzhľadom na problémy spoločnosti Liepājas Metalurgs s cash flow na začiatku roka 2013 a vzhľadom na skutočnosť, že činnosť spoločnosti EMM priamo závisela od činnosti spoločnosti Liepājas Metalurgs, vyjadrila Agentúra obavy, pokiaľ ide o možnosť spoločnosti EMM splniť svoje zmluvné záväzky spočívajúce najmä v zachovaní výroby priemyselných plynov v minimálnom objeme približne 50,5 milióna m^3 ročne a v zabezpečení priemerného rastu obratu aspoň 20 % počas prvých dvoch rokov po ukončení projektu. V dôsledku toho Agentúra pozastavila vyplácanie finančnej pomoci.

28 Dňa 12. novembra 2013 bolo začaté konkurzné konanie voči spoločnosti Liepājas Metalurgs.

29 Listom z 28. júla 2014 Agentúra požiadala EMM o predloženie dokumentov obsahujúcich údaje o realizácii projektu, pričom uviedla, že by mohla ukončiť zmluvu.

30 Keďže činnosť spoločnosti Liepājas Metalurgs prevzala AS „KVV Liepājas Metalurgs“, mohla EMM opäť začať vykonávať svoju vlastnú činnosť, o čom informovala Agentúru.

31 Dňa 31. marca 2016 Agentúra zaslala spoločnosti EMM list, v ktorom s poukázaním na situáciu spoločnosti Liepājas Metalurgs vyhlásila, že jednostranne ukončuje zmluvu z dôvodu, že počas vykonávania projektu sa EMM dopustila vážnych porušení, najmä tým, že sa podstatne odchýlila od záväzkov, ktoré prijala, keďže neudržiavala pravidelnú výrobnú činnosť, ku ktorej sa zaviazala.

32 EMM podal proti Agentúre žalobu na vnútroštátny súd Rēzeknes tiesa (prvostupňový súd Rēzekne, Lotyšsko), pričom požadovala, aby sa výpoveď zmluvy určila za neplatnú. EMM tvrdí, že vyhlásením jednostranného ukončenia zmluvy Agentúra porušila zásadu dobrej viery, pretože EMM neporušila svoje zmluvné povinnosti a je nesporné, že finančnú pomoc, ktorá jej bola poskytnutá, používala na vykonávanie činností plánovaných v projekte.

33 Agentúra tvrdí, že finančné problémy spoločnosti Liepājas Metalurgs a prerušenie jej obchodnej činnosti nemožno považovať za nepredvídateľnú okolnosť v zmysle článku 1774 Občianskeho zákonníka.

34 Domnieva sa, že situáciu, o ktorú ide vo veci samej, treba kvalifikovať ako „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 a článku 2.1 nariadenia Rady ministrov č. 740 z 10. augusta 2010, takže bola oprávnená vymáhať už poskytnuté financovanie v súlade s postupmi stanovenými v tomto nariadení.

35 V dôsledku toho Agentúra podala na vnútroštátny súd protinávrh proti spoločnosti EMM, ktorým sa domáhala vrátenia celej už vyplatenej finančnej pomoci, t. j. 2 212 511,14 eura, ako aj zaplatenia úrokov z omeškania splatných za obdobie od 18. apríla 2016 do 14. februára 2017 vo výške 670 390,53 eura.

36 EMM tvrdí, že nariadenie č. 1083/2006, podľa ktorého nezrovnalosťou je „akékoľvek porušenie ustanovení práva [EÚ], ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu“, nie je v prejednávanej veci uplatniteľné. Tvrdí, že situácia, keď nemohla využívať výrobné zariadenie v rámci svojej hospodárskej činnosti, nie je výsledkom konania alebo opomenutia, ktoré jej možno pripísať, ale je dôsledkom prerušenia činnosti spoločnosti Liepājas Metalurgs.

37 Vnútroštátny súd sa domnieva, že existujú pochybnosti, pokiaľ ide o presný rozsah pojmu „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006.

38 Za týchto podmienok Rēzeknes tiesa (prvostupňový súd Rēzekne, Lotyšsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 2 bod 7 nariadenia Rady č. 1083/2006 vykladať v tom zmysle, že situácia, v ktorej príjemca finančnej pomoci nie je schopný počas príslušného obdobia dosiahnuť požadovanú úroveň obratu z dôvodu, že v tomto období došlo k prerušeniu obchodnej činnosti alebo k platobnej neschopnosti jeho jediného obchodného partnera, sa má považovať za konanie alebo opomenutie hospodárskeho subjektu (príjemcu finančnej pomoci), dôsledkom ktorého je alebo by mohlo byť poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie?“

O prejudiciálnej otázke

O prípustnosti

39 Estónska vláda a Európska komisia bez toho, aby formálne namietali neprípustnosť návrhu na začatie prejudiciálneho konania, tvrdia, že niektoré skutkové a právne okolnosti sporu vo veci samej, ako ich opísal vnútroštátny súd, sú nepresné. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania predovšetkým dostatočne jasne nevyplýva, či EMM skutočne vykonávala činnosť stanovenú v rámci projektu, ani aké podmienky mali byť splnené na to, aby bol tento projekt považovaný za ukončený.

40 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora konanie, ktoré upravuje článok 267 ZFEÚ, je nástrojom spolupráce medzi Súdnym dvorom a vnútroštátnymi súdmi, prostredníctvom ktorého Súdny dvor poskytuje týmto súdom výklad práva Únie, ktorý potrebujú na vyriešenie sporu, ktorý prejednávajú (rozsudok z 5. júla 2016, Ogňanov, C-614/14, EU:C:2016:514, bod 16 a citovaná judikatúra).

41 Takisto podľa ustálenej judikatúry, ktorá sa v súčasnosti odráža v článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, nevyhnutnosť dopracovať sa k výkladu práva Únie, ktorý bude pre vnútroštátny súd užitočný, vyžaduje, aby súd vymedzil skutkový a právny rámec ním položených otázok, alebo aby prinajmenšom objasnil skutkové predpoklady, na ktorých sú tieto otázky založené. Návrh na začatie prejudiciálneho konania navyše musí uvádzať presné dôvody, ktoré viedli vnútroštátny súd k tomu, aby položil otázky v súvislosti s výkladom práva Únie a usúdil, že je potrebné položiť prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru (rozsudok z 30. apríla 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, bod 43 a citovaná judikatúra).

42 Z dôvodu ducha spolupráce, ktorý riadi vzťahy medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom v rámci prejudiciálneho konania, absencia určitých predchádzajúcich konštatovaní vnútroštátneho súdu však nevyhnutne nevedie k neprípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ak sa napriek týmto nedostatkom Súdny dvor vzhľadom na skutočnosti vyplývajúce zo spisu domnieva, že je schopný poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď (rozsudok z 27. októbra 2016, Audace a i., C-114/15, EU:C:2016:813, bod 38 a citovaná judikatúra).

43 Hoci by v prejednávanej veci bolo určite užitočné, aby vnútroštátny súd presnejšie určil právne alebo zmluvné ustanovenie, z ktorého vyplýva povinnosť uvedená v jeho otázke, týkajúca sa dosiahnutia určitého obratu zo strany spoločnosti EMM počas relevantného obdobia, nič to nemení na tom, že vzhľadom na povahu a dosah ustanovenia práva Únie, ktorého výklad sa požaduje, tento nedostatok presnosti nebráni dostatočnému pochopeniu kontextu, do ktorého táto otázka patrí. Najmä z informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, totiž vyplýva, že výsledok sporu vo veci samej závisí od otázky, či nezrovnalosť v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 možno vytýkať spoločnosti EMM. Napriek vyššie uvedenej nepresnosti informácie poskytnuté vnútroštátnym súdom týkajúce sa skutkového a právneho rámca umožňujú posúdiť rozsah tejto otázky a poskytnúť uvedenému súdu odpoveď, ktorá by sa mohla ukázať ako pre tento súd užitočná, ako to navyše potvrdzujú písomné pripomienky predložené lotyšskou a estónskou vládou, ako aj Komisiou.

44 Návrh na začatie prejudiciálneho konania je preto prípustný.

O veci samej

45 Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006 vykladať v tom zmysle, že za „nezrovnalosť“ v zmysle tohto ustanovenia sa má považovať situácia, keď príjemca finančnej pomoci z EFRR nedosahuje za relevantné obdobie úroveň obratu stanovenú v rámci projektu, na ktorý bolo poskytnuté financovanie, z dôvodu platobnej neschopnosti alebo prerušenia obchodnej činnosti jeho jediného obchodného partnera.

46 Na úvod treba pripomenúť, že nariadenie č. 1083/2006 podľa svojho článku 1 ustanovuje najmä pravidlá riadenia, monitorovania a kontroly operácií podporovaných fondmi na základe spoločnej zodpovednosti členských štátov a Komisie (rozsudok z 26. mája 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 39).

47 Okrem toho odôvodnenie 65 nariadenia č. 1083/2006 spresňuje, že v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality by členské štáty mali niesť hlavnú zodpovednosť za vykonávanie a kontrolu intervencií fondov.

48 Členské štáty tým, že vykonávajú takúto kontrolu, sú prvými garantmi účinného a riadneho využívania finančných prostriedkov Únie a prispievajú tak k riadnemu plneniu všeobecného rozpočtu Únie (pozri analogicky rozsudok z 3. septembra 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, bod 44).

49 Na tento účel v súlade s článkom 70 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006 členské štáty zodpovedajú najmä za riadenie a kontrolu operačných programov a zisťujú nezrovnalosti.

50 Pokiaľ ide o pojem „nezrovnalosť“, tento pojem je definovaný v článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006 ako akékoľvek porušenie ustanovení práva Únie, ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu, dôsledkom čoho je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

51 Existencia takejto nezrovnalosti teda predpokladá splnenie troch prvkov, a to po prvé existenciu porušenia práva Únie, po druhé skutočnosť, že toto porušenie má pôvod v konaní alebo opomenutí hospodárskeho subjektu, a po tretie existenciu skutočnej alebo potenciálnej škody pre rozpočet Únie.

52 Pokiaľ ide v prvom rade o existenciu porušenia práva Únie, treba najskôr spresniť, že článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006 sa týka nielen porušenia ustanovenia práva Únie ako takého, ale aj porušenia ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré sa uplatňujú na operácie podporované štrukturálnymi fondmi, a tým prispievajú k zabezpečeniu správneho uplatňovania práva Únie týkajúceho sa riadenia projektov financovaných z týchto fondov (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. mája 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, body 37 a 43).

53 Na jednej strane totiž článok 56 ods. 4 nariadenia č. 1083/2006 stanovuje, že pravidlá oprávnenosti výdavkov sa stanovia na vnútroštátnej úrovni pri uplatnení výnimiek ustanovených v osobitných nariadeniach pre každý fond. Na druhej strane článok 60 písm. a) tohto nariadenia stanovuje, že príslušný riadiaci orgán je zodpovedný zabezpečiť, aby operácie vybrané na financovanie boli počas celého obdobia ich vykonávania v súlade tak s pravidlami Únie, ako aj s príslušnými vnútroštátnymi predpismi (rozsudok zo 6. decembra 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, bod 55).

54 Okrem toho je potrebné pripomenúť, že subvenčný systém vytvorený právnou úpravou Únie je založený najmä na splnení série podmienok pre vznik práva na finančnú pomoc zo strany príjemcu. V dôsledku toho v rámci postupov stanovených vnútroštátnymi riadiacimi a kontrolnými systémami prináleží príslušným vnútroštátnym orgánom, aby sa ubezpečili, že dotknutý príjemca sa zaviaže splniť si svoje povinnosti. Na tento účel môžu uvedené vnútroštátne orgány požadovať, aby tento prijímateľ takýto záväzok prijal predtým, než bude uvedený projekt zahrnutý do dotknutej pomoci (pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. septembra 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, body 56 až 58 a citovaná judikatúra). Okrem toho z článku 60 písm. b) nariadenia č. 1083/2006 vyplýva, že riadiaci orgán overuje, že spolufinancované produkty sa dodajú a spolufinancované služby sa poskytnú.

55 Vo veci samej, ako to uvádza aj samotné znenie prejudiciálnej otázky, príjemca finančnej pomoci z EFRR nedosiahol za referenčné obdobie úroveň obratu, pričom táto úroveň bola stanovená v rámci projektu, na ktorý bolo poskytnuté spolufinancovanie.

56 Zdá sa teda, že na rozdiel od toho, čo predpokladá článok 60 písm. b) nariadenia č. 1083/2006, spolufinancované produkty neboli úplne dodané a spolufinancované služby úplne poskytnuté, a že v dôsledku toho si príjemca nesplnil povinnosť, na základe ktorej by mal nárok na čerpanie finančnej pomoci stanovenej v súlade s právom Únie a uplatniteľným vnútroštátnym právom.

57 Pokiaľ ide v druhom rade o skutočnosť, že takéto porušenie práva Únie alebo uplatniteľného vnútroštátneho práva musí byť spôsobené „konaním alebo opomenutím hospodárskeho subjektu“, treba uviesť, že znenie článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 nespresňuje, či takéto konanie alebo

opomenutie, a v konečnom dôsledku „nezrovnalosť“ v zmysle tohto ustanovenia, predstavuje subjektívny prvok týkajúci sa úmyslu alebo nedbanlivosti, ktorú možno pripísať dotknutému hospodárskemu subjektu.

58 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora je na účely výkladu ustanovenia práva Únie potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou (rozsudok z 2. júla 2020, Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, bod 23 a citovaná judikatúra).

59 Pokiaľ ide o kontext, do ktorého patrí článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006, treba zohľadniť skutočnosť, že znenie tohto ustanovenia je veľmi podobné zneniu článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95. V tomto kontexte vzhľadom na to, že obe tieto nariadenia sú súčasťou toho istého mechanizmu, ktorého cieľom je zabezpečiť riadnu správu finančných prostriedkov Únie a ochranu finančných záujmov Únie, Súdny dvor rozhodol, že pojem „nezrovnalosť“ v zmysle článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 si vyžaduje jednotný výklad (rozsudok z 26. mája 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 34).

60 Články 4 a 5 nariadenia č. 2988/95 rozlišujú na jednej strane medzi všeobecným pojmom „nezrovnalosť“ a na druhej strane „úmyselnou nezrovnalosťou alebo nezrovnalosťou spôsobenou z nedbanlivosti“, teda závažnou nezrovnalosťou, ktorá môže viesť k uloženiu správnych sankcií (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 122 a citovanú judikatúru).

61 Podobne článok 28 ods. 1 písm. e) nariadenia č. 1828/2006 v spojení s článkom 27 písm. c) tohto nariadenia, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia č. 1083/2006, a teda vytvára spolu s ním jeden celok, zdôrazňuje „úmyselnú“ povahu konania, ktoré viedlo k nezrovnalosti spočívajúcej v podozrení z podvodu, pričom tento pojem predstavuje ďalší príklad závažnej nezrovnalosti, podobne ako ten, ktorý je uvedený v predchádzajúcom bode.

62 Vzhľadom jednak na uvedené rozlišovanie na legislatívnej úrovni a jednak na skutočnosť, že definícia pojmu „nezrovnalosť“ uvedená v článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006 neobsahuje žiadne spresnenie, pokiaľ ide o úmyselnú alebo nedbanlivostnú povahu konania dotknutého príjemcu, takúto povahu nemožno považovať za nevyhnutný prvok na to, aby bolo možné konštatovať nezrovnalosť v zmysle tohto ustanovenia.

63 Tento výklad je podporený cieľom sledovaným nariadením č. 1083/2006 uvedeným v bode 48 tohto rozsudku, ktorý spočíva v zabezpečení riadneho a účinného využívania fondov na účely ochrany finančných záujmov Únie. Vzhľadom na takýto cieľ sa totiž pojem nezrovnalosť uvedený v článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006 musí vykladať extenzívne.

64 V tejto súvislosti treba tiež pripomenúť, že Súdny dvor už mnohokrát spresnil, že povinnosť vrátiť výhodu neoprávnene získanú v dôsledku nezrovnalosti nie je sankciou, ale len jednoduchým dôsledkom zistenia, že podmienky požadované na získanie výhody vyplývajúcej z právnej úpravy Únie neboli splnené, čím sa poskytnutá výhoda stala neoprávnenou (rozsudok z 26. mája 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 50 a citovaná judikatúra).

65 Z týchto úvah vyplýva, že aj keď hospodársky subjekt, o aký ide vo veci samej, porušil povinnosť, ktorá mu zakladá nárok na príspevok z fondov z dôvodu platobnej neschopnosti alebo prerušenia obchodnej činnosti jeho jediného obchodného partnera, táto okolnosť sama osebe nebráni tomu, aby sa takéto porušenie mohlo považovať za „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, keďže na účely existencie takejto nezrovnalosti nie je potrebné preukázanie akejkoľvek úmyselnosti alebo nedbanlivosti na strane príjemcu.

66 V treťom rade, pokiaľ ide o existenciu ujmy spôsobenej rozpočtu Únie z dôvodu takéhoto opomenutia, z článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 vyplýva, že porušenie práva Únie alebo vnútroštátneho práva uplatniteľného na operácie podporované fondmi predstavuje „nezrovnalosť“ v zmysle tohto ustanovenia, ak dôsledkom tohto porušenia je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Únie zaťažením tohto rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

67 V tejto súvislosti sa Súdny dvor domnieval, že sa nevyžaduje preukázanie existencie presného finančného vplyvu. Stačí totiž, ak nie je vylúčená možnosť vplyvu na rozpočet dotknutého Fondu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. decembra 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, body 60 a 61, ako aj citovanú judikatúru).

68 V prejednávanej veci skutočnosť, že príjemca pomoci neposkytol minimálny objem činnosti, ktorá mu bola uložená a na ktorú odkazuje prejudiciálna otázka, znamená, že spolufinancovanie schválené Úniou za poskytnutie takéhoto minimálneho objemu bolo nevyhnutne aspoň čiastočne vyplatené neoprávnene. Preto takéto porušenie práva Únie alebo uplatniteľného vnútroštátneho práva, ktoré vyplýva z opomenutia pripísateľného príjemcovi, môže spôsobiť ujmu všeobecnému rozpočtu Únie.

69 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že v prejednávanej veci, s výhradou overenia vnútroštátnym súdom, možno spoločnosti EMM vytýkať „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006. Zistenie nezrovnalosti má vo všeobecnosti za následok odňatie neprávom získanej výhody v súlade s článkom 4 ods. 1 nariadenia č. 2988/95.

70 Vo veci samej, ako vyplýva z bodu 33 tohto rozsudku, ako sa zdá, sa odvolávalo na existenciu nepredvídateľnej okolnosti, ktorej uznanie by podľa vnútroštátneho práva mohlo mať za následok zabránenie vráteniu súm neoprávnene vyplatených príjemcovi z EFRR.

71 Bez toho, aby bolo potrebné sa v tejto súvislosti vyjadriť, treba uviesť, že na jednej strane podľa článku 70 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1083/2006 je na členských štátoch, aby vymáhali neoprávnene vyplatené sumy, prípadne zvýšené o úroky z omeškania, a na druhej strane, že podľa článku 70 ods. 2 tohto nariadenia je dotknutý členský štát zodpovedný za vrátenie súm, ktoré boli neoprávnene vyplatené príjemcovi, do všeobecného rozpočtu Únie, v prípade, že ich nemožno vymôcť, ak sa preukáže, že táto nemožnosť je dôsledkom chyby alebo nedbanlivosti tohto členského štátu.

72 Okrem toho, ak má nezrovnalosť významný vplyv na povahu alebo podmienky vykonávania operácie, členské štáty sú podľa článku 98 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006 povinné vykonať finančnú opravu. Ako uviedla generálna advokátka v bode 88 svojich návrhov, v súlade s odsekom 2 tohto článku, táto finančná oprava pozostáva zo zrušenia celého verejného príspevku na operačný program alebo jeho časti a na účely určenia rozsahu tejto opravy musia členské štáty zohľadniť povahu a závažnosť nezrovnalosti, ako aj finančnú stratu, ktorá z toho pre dotknutý fond vyplýva.

73 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na položenú otázku odpovedať tak, že článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006 sa má vykladať v tom zmysle, že za „nezrovnalosť“ v zmysle tohto ustanovenia možno považovať situáciu, keď príjemca finančnej pomoci z EFRR nedosiahne za relevantné obdobie úroveň obratu stanovenú v rámci operácie, na ktorú bolo poskytnuté financovanie, z dôvodu platobnej neschopnosti alebo prerušenia obchodnej činnosti jeho jediného obchodného partnera.

O trovách

74 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

Článok 2 bod 7 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1260/1999, zmeneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 539/2010 zo 16. júna 2010, sa má vykladať v tom zmysle, že za „nezrovnalosť“ v zmysle tohto ustanovenia možno považovať situáciu, keď príjemca finančnej pomoci z Európskeho fondu regionálneho rozvoja nedosiahne za relevantné obdobie úroveň obratu stanovenú v rámci operácie, na ktorú bolo poskytnuté financovanie, z dôvodu platobnej neschopnosti alebo prerušenia obchodnej činnosti jeho jediného obchodného partnera.

Podpisy