Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

1. října 2020 *

„Řízení o předběžné otázce – Strukturální fondy – Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) – Nařízení (ES) č. 1083/2006 – Článek 2 bod 7 – Pojem ‚nesrovnalost' – Porušení právních předpisů Unie v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu – Ztráta v souhrnném rozpočtu Evropské unie – Úpadek jediného obchodního partnera příjemce"

Ve věci C-743/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Rēzeknes tiesa (soud prvního stupně v Rēzekne, Lotyšsko) ze dne 20. listopadu 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 28. listopadu 2018, v řízení

LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs"

proti

Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně senátu, L. S. Rossi, J. Malenovský (zpravodaj), F. Biltgen a N. Wahl, soudci,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. prosince 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs" L. Rasnačsem, advokāts, a E. Petrockou-Petrovskou, juriste,

– za Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra A. Pavlovsem, A. Šļakota a I. Šate,

– za lotyšskou vládu původně V. Kalniņa a I. Kucina, poté V. Kalniņa a V. Soņeca, jako zmocněnkyněmi,

– za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a J. Očkovou, jako zmocněnci,

– za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyní,

* Jednací jazyk: lotyština.

– za Evropskou komisi S. Pardo Quintillán a E. Kalniņšem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 23. dubna 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 bodu 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 25), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 539/2010 ze dne 16. června 2010 (Úř. věst. 2010, L 158, s. 1) (dále jen „nařízení č. 1083/2006“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi LSEZ SIA „Elme Messer Metalurgs“ (dále jen „EMM“) a Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Lotyšská investiční a rozvojová agentura) (dále jen „Agentura“), jenž se týká toho, že posledně uvedená vypověděla smlouvu o poskytnutí dotace spolufinancované z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) uzavřenou se společností EMM, a to z důvodu závažných nesrovnalostí, kterých se dopustila společnost EMM.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95

3 Pátý bod 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) uvádí, že „jednání představující nesrovnalosti a s nimi související správní opatření a sankce jsou stanoveny v souladu s tímto nařízením v odvětvových předpisech“.

4 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.“

5 Článek 4 uvedeného nařízení stanoví:

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

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

[…]

2. Použití opatření uvedených v odstavci 1 se omezuje na odnětí získané výhody s připočtením (je-li to stanoveno) úroků […]

[…]

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

6 Článek 5 odst. 1 téhož nařízení uvádí:

„Úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti mohou vést k těmto správním sankcím […].“

Nařízení č. 1083/2006

7 Body 60, 65 a 66 odůvodnění nařízení č. 1083/2006 uvádějí:

„(60) V souladu se zásadou subsidiarity a s výhradou výjimek stanovených v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o [EFRR a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 1)], nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu [a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 12)] a nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti [a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 79)] by měla existovat vnitrostátní pravidla pro způsobilost výdajů.

[…]

(65) V souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality by měly hlavní odpovědnost za provádění a kontrolu intervencí nést členské státy.

(66) Měly by být přesně stanoveny povinnosti členských států, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy, certifikaci výdajů, prevenci, zjišťování a nápravu nesrovnalostí a porušování práva Společenství, aby bylo zaručeno účinné a správné provádění operačních programů. […]“

8 Článek 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Předmět“, uvádí:

„Toto nařízení stanoví obecná pravidla pro [EFRR], Evropský sociální fond (dále jen ‚strukturální fondy‘) a Fond soudržnosti, aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení stanovená v nařízení [č. 1080/2006], nařízení [č. 1081/2006] a nařízení [č. 1084/2006].

Toto nařízení vymezuje cíle, ke kterým mají strukturální fondy a Fond soudržnosti (dále jen ‚fondy‘) přispívat, kritéria způsobilosti členských států a regionů pro tyto fondy, dostupné finanční zdroje a kritéria pro jejich přidělování.

Toto nařízení vymezuje kontext pro politiku soudržnosti, včetně metody pro stanovení strategických obecných zásad Společenství pro soudržnost, národního strategického referenčního rámce a procesu přezkumu na úrovni Společenství.

K tomuto účelu toto nařízení stanoví zásady a pravidla pro partnerství, programování, hodnocení, řízení, včetně finančního řízení, a pro monitorování a kontrolu na základě odpovědností sdílených členskými státy a Komisí.“

9 Článek 2 uvedeného nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚operačním programem' dokument předložený členským státem a přijatý Komisí, který stanoví strategii rozvoje s uceleným souborem priorit, jež má být prováděna s podporou některého fondu nebo, v případě cíle ‚Konvergence', s podporou Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj;

2) ‚prioritní osou' jedna z priorit strategie v operačním programu skládající se ze skupiny operací, které spolu vzájemně souvisejí a mají konkrétní měřitelné cíle;

3) ‚operací' projekt nebo skupina projektů, které byly vybrány řídícím orgánem dotyčného operačního programu nebo z jeho pověření v souladu s kritérii stanovenými monitorovacím výborem, které provádí jeden nebo více příjemců a které umožňují dosažení cílů prioritní osy, k níž se vztahují;

4) ‚příjemcem' hospodářský subjekt, orgán nebo podnik, veřejný či soukromý, odpovědný za zahájení nebo za zahájení a provádění operací. […]

[…]

7) ‚nesrovnalostí' porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu."

10 Článek 56 odst. 4 téhož nařízení uvádí:

„Pravidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států s výhradou výjimek stanovených ve zvláštních nařízeních pro každý z fondů. Vztahují se na veškeré veřejné výdaje vykázané v rámci operačního programu."

11 Článek 58 nařízení č. 1083/2006 stanoví:

„Řídicí a kontrolní systémy operačních programů zavedené členskými státy zajistí

[…]

h) postupy hlášení a monitorování pro nesrovnalosti a zpětné získávání neoprávněně vyplacených částek."

12 Článek 60 tohoto nařízení zní:

„Řídící orgán odpovídá za řízení a provádění operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení, a zejména

a) zajišťuje, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií pro daný operační program a po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy;

b) ověřuje, zda byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty a zda byly výdaje na operace vykázané příjemci skutečně vynaloženy a zda jsou v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy; […]

[…]"

13 Článek 70 daného nařízení uvádí:

„1. Členské státy odpovídají za řízení a kontrolu operačních programů zejména pomocí těchto opatření:

a) zajišťují, aby řídicí a kontrolní systémy operačních programů byly zavedeny v souladu s články 58 až 62 a aby účinně fungovaly;

b) předcházejí nesrovnalostem, odhalují je a napravují a získávají zpět neoprávněně vyplacené částky, případně spolu s úroky z prodlení. Oznamují tyto nesrovnalosti a částky Komisi a informují ji o postupu správních a soudních řízení.

2. Nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci získat zpět, odpovídá za uhrazení nevymožených částek zpět do souhrnného rozpočtu Evropských společenství členský stát, pokud se prokáže, že ztráta byla způsobena jeho pochybením nebo nedbalostí.

[…]“

14 Článek 98 odst. 1 a 2 téhož nařízení stanoví:

„1. Členské státy odpovídají především za vyšetřování nesrovnalostí, přičemž jednají na základě důkazů o jakékoli významné změně ovlivňující povahu nebo podmínky provádění nebo kontroly operací nebo operačních programů, a za provádění požadovaných finančních oprav.

2. Členský stát provádí finanční opravy požadované v souvislosti s jednotlivými nebo systémovými nesrovnalostmi zjištěnými u operací nebo operačních programů. Opravy prováděné členským státem spočívají ve zrušení celého příspěvku na operační program z veřejných zdrojů nebo jeho části. Členský stát bere v úvahu povahu a závažnost nesrovnalostí a finanční ztrátu, která fondům vznikla.

[…]“

Nařízení (ES) č. 1828/2006

15 Článek 1 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1083/2006 a k nařízení č. 1080/2006 (Úř. věst. 2006, L 371, s. 1, a oprava Úř. věst. 2007, L 45, s. 3), uvádí:

„Toto nařízení stanoví prováděcí pravidla k nařízení [č. 1083/2006] a nařízení [č. 1080/2006], pokud jde o:

[…]

d) nesrovnalosti;

[…]“

16 Článek 13 odst. 1 tohoto nařízení uvádí:

„Za účelem výběru a schválení operací podle čl. 60 písm. a) nařízení [č. 1083/2006] řídící orgán zajišťuje, aby byli příjemci informováni o zvláštních podmínkách týkajících se produktů nebo služeb, které mají být v rámci operace poskytnuty, o finančním plánu, lhůtě pro provedení, údajích finančního rázu a jiných údajích, které je třeba uchovat a sdělit.

Před rozhodnutím o schválení se ujistí, že je příjemce schopen tyto podmínky splnit.“

17 Článek 27 uvedeného nařízení, který je součástí jeho oddílu 4, nadepsaného „Nesrovnalosti“, uvádí:

„Pro účely tohoto oddílu se rozumí:

a) ‚hospodářským subjektem‘ jakákoli fyzická či právnická osoba a ostatní subjekty, které se podílejí na provádění pomoci z fondů, s výjimkou členského státu při výkonu veřejných pravomocí;

[…]

c) ‚podezřením na podvod‘ nesrovnalost, která zavdává podnět k zahájení správního nebo soudního řízení na vnitrostátní úrovni s cílem určit, zda došlo k úmyslnému jednání a zejména zda došlo k podvodu podle čl. 1 odst. 1 písm. a) Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, [která byla vypracována na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii a podepsána v Bruselu dne 26. července 1995 (Úř. věst. 1995, C 316, s. 48; Zvl. vyd. 19/01, s. 9)];

[…]“

18 Článek 28 odst. 1 téhož nařízení uvádí:

„Aniž jsou dotčeny ostatní povinnosti podle článku 70 nařízení [č. 1083/2006], nahlásí členské státy do dvou měsíců následujících po konci každého čtvrtletí Komisi veškeré nesrovnalosti, které se staly předmětem prvotního odhalení ve správním nebo soudním řízení.

V tomto hlášení uvedou členské státy v každém případě podrobné údaje o:

[…]

b) ustanovení, které bylo porušeno;

[…]

d) praktikách použitých při vzniku nesrovnalosti;

e) případně, zda tato praktika vzbuzuje podezření na podvod;

[…]“

Lotyšské právo

19 Článek 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“ (nařízení vlády č. 200, týkající se první fáze výběru projektových žádostí vztahujících se k činnosti „Investice s vysokou přidanou hodnotou“ podle přílohy 2.1.2.4 operačního programu „Podnikání a inovace“), ze dne 24. února 2009 (*Latvijas Vēstnesis*, 2009, č. 41), uvádí, že dlouhodobé investice jsou způsobilé „pouze tehdy, jsou-li využity v místě realizace projektu uvedeném v žádosti a pro hospodářskou činnost příjemce financování“.

20 Podle čl. 17 odst. 1 uvedeného nařízení vlády jsou způsobilé mimo jiné „náklady na pořízení nového vybavení (a nových zařízení), která se přímo podílejí na procesu produkce nebo poskytování služeb v odvětví realizace projektu“.

21 Podle čl. 2 odst. 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 atgūst neatbilstošos izdevumus“ (nařízení vlády č. 740, kterým se stanoví postup ohlašování nesrovnalostí odhalených při čerpání prostředků ze strukturálních fondů a fondů soudržnosti Evropské unie, přijímání rozhodnutí o využití přiznaného financování a navracení protiprávně provedených plateb), ze dne 10. srpna 2010 (*Latvijas Vēstnesis*, 2010, č. 128), se „nesrovnalostí“ ve smyslu tohoto nařízení vlády rozumí „jakékoli porušení ustanovení právních předpisů Lotyšské republiky nebo Unie ve smyslu čl. 2 bodu 7 [nařízení č. 1083/2006]“.

22 Článek 1774 občanského zákoníku stanoví:

„Náhodná ztráta se nenahrazuje. Proto se v případě, kdy brání ve splnění závazku nepředvídatelná překážka, má za to, že závazek byl splněn, ledaže dlužník přijal prostřednictvím smlouvy riziko vzniku nepředvídatelné překážky.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

23 Dne 7. dubna 2010 společnost EMM uzavřela s Agenturou smlouvu, podle které měla být společnosti EMM poskytnuta dotace, spolufinancovaná z EFRR, na projekt týkající se výstavby jednotky na produkci průmyslových plynů používaných mimo jiné v metalurgickém průmyslu (dále jen „smlouva“) v továrním komplexu AS „Liepājas Metalurgs“. Podle této smlouvy byla EMM povinna mimo jiné zajistit produkci průmyslových plynů a jejich dodání závodu provozovanému společností Liepājas Metalurgs, jenž by bez nich nemohl fungovat.

24 Realizace projektu, na který bylo poskytnuto financování (dále jen „projekt“), byla zahájena téhož dne a měla být ukončena dne 6. prosince 2012.

25 Za tímto účelem společnost EMM pořídila a instalovala nezbytná výrobní zařízení, byli přijati a vyškoleni příslušní odborníci a produkční jednotka byla uvedena do provozu. Společnost EMM tak investovala 12 283 579,00 eur z vlastních zdrojů a 2 212 511, 14 eura z titulu spolufinancování z EFRR vyplaceného na základě smlouvy.

26 Dne 3. ledna 2013 společnost EMM předala Agentuře závěrečnou zprávu o projektu, kterou doplnila dne 7. února 2013, a požádala, aby jí byla podle smlouvy vyplacena závěrečná platba pomoci z EFRR ve výši 737 488,86 eura.

27 Vzhledem k tomu, že Liepājas Metalurgs začala mít počátkem roku 2013 potíže s likviditou a že činnost společnosti EMM přímo závisela na činnosti Liepājas Metalurgs, vyjádřila Agentura obavy ohledně možnosti EMM splnit své smluvní závazky spočívající v zachování minimálního objemu produkce průmyslových plynů na hodnotě cca 50,5 milionu m^3 ročně a v zajištění průměrného nárůstu obratu nejméně o 20 % v prvních dvou letech po dokončení projektu. Agentura proto pozastavila vyplácení finanční pomoci.

28 Dne 12. listopadu 2013 bylo vůči společnosti Liepājas Metalurgs zahájeno insolvenční řízení.

29 Agentura dopisem ze dne 28. července 2014 společnost EMM požádala, aby předložila dokumenty týkající se provádění projektu, a upozornila ji na možné vypovězení smlouvy.

30 Vzhledem k tomu, že činnost Liepājas Metalurgs byla převzata společností AS „KVV Liepājas Metalurgs“, EMM mohla obnovit svou vlastní činnost, o čemž informovala Agenturu.

31 Dne 31. března 2016 Agentura zaslala společnosti EMM dopis, ve kterém poukázala na situaci Liepājas Metalurgs a oznámila jí jednostranné vypovězení smlouvy z důvodu, že společnost EMM se v průběhu realizace projektu dopustila závažných nesrovnalostí, zejména tím, že se podstatně odchýlila od přijatých závazků, když nepokračovala v pravidelné výrobní činnosti, ke které se zavázala.

32 Společnost EMM podala proti Agentuře žalobu k předkládajícímu soudu Rēzeknes tiesa (soud prvního stupně v Rēzekne, Lotyšsko), kterou se domáhá určení neplatnosti vypovězení smlouvy. Společnost EMM tvrdí, že Agentura jednostranným vypovězením smlouvy porušila zásadu dobré víry, neboť EMM neporušila své smluvní povinnosti a je nesporné, že využila přijatou finanční pomoc k vykonávání činností uvedených v projektu.

33 Agentura tvrdí, že finanční potíže společnosti Liepājas Metalurgs a přerušení její činnosti nelze považovat za nepředvídatelné překážky ve smyslu článku 1774 občanského zákoníku.

34 Podle jejího názoru je třeba situaci dotčenou v původním řízení považovat za „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 a čl. 2 odst. 1 nařízení vlády č. 740 ze dne 10. srpna 2010, takže byla oprávněna požadovat vrácení již poskytnutého financování v souladu s postupy stanovenými v tomto nařízení vlády.

35 Agentura proto podala k předkládajícímu soudu proti společnosti EMM vzájemnou žalobu, kterou se domáhá vrácení celé částky již vyplacené finanční pomoci, tedy částky 2 212 511,14 eura, a zaplacení úroků z prodlení za období od 18. dubna 2016 do 14. února 2017 ve výši 670 390,53 eura.

36 Společnost EMM tvrdí, že nařízení č. 1083/2006, podle kterého se nesrovnalostí rozumí „porušení právních předpisů [Unie] v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu“, není v projednávaném případě použitelné. Uvádí, že situace, v důsledku které nebyla schopna využívat produkční jednotku pro svou hospodářskou činnost, není důsledkem jejího jednání nebo opomenutí, nýbrž je důsledkem přerušení činnosti společnosti Liepājas Metalurgs.

37 Předkládající soud má za to, že existují pochybnosti o přesném rozsahu pojmu „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006.

38 Za těchto podmínek se Rēzeknes tiesa (soud prvního stupně v Rēzekne, Lotyšsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 2 bod 7 nařízení Rady č. 1083/2006 vykládán v tom smyslu, že situace, kdy příjemce dotace není schopen dosáhnout za relevantní období předpokládané úrovně obratu, protože v tomto období došlo k přerušení obchodní činnosti nebo k insolvenci jeho jediného obchodního partnera, musí být považována za jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu (příjemce dotace), které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie?“

K předběžné otázce

K přípustnosti

39 Estonská vláda a Evropská komise formálně nenamítají nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ale tvrdí, že některé aspekty skutkového a právního kontextu sporu v původním řízení, jak byl popsán předkládajícím soudem, jsou nepřesné. Podle jejich názoru z předkládacího rozhodnutí zejména dostatečně jasně nevyplývá, zda EMM skutečně vykonávala činnost uvedenou v projektu, ani jaké podmínky musely být splněny, aby byl tento projekt považován za dokončený.

40 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je postup zavedený článkem 267 SFEU nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout (rozsudek ze dne 5. července 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, bod 16 a citovaná judikatura).

41 Podle rovněž ustálené judikatury, která se nyní odráží v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, nezbytnost dospět k takovému výkladu unijního práva, který bude užitečný pro vnitrostátní soud, vyžaduje, aby tento soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož spadají jím položené otázky, nebo alespoň vysvětlil skutkové předpoklady, na nichž jsou tyto otázky založeny. Předkládací rozhodnutí musí kromě toho uvést přesné důvody, které vedly vnitrostátní soud k tomu, že má pochybnosti ohledně výkladu unijního práva a usoudil, že je nezbytné položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku (rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Blue Air – Airline Management Solutions, C-584/18, EU:C:2020:324, bod 43 a citovaná judikatura).

42 Vzhledem k duchu spolupráce, kterým se řídí vztahy mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce, nemá však nedostatek některých zjištění vnitrostátního soudu nutně za následek nepřípustnost žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud je Soudní dvůr navzdory těmto nedostatkům na základě skutečností, které vyplývají ze spisu, toho názoru, že může předkládajícímu soudu poskytnout užitečnou odpověď (rozsudek ze dne 27. října 2016, Audace a další, C-114/15, EU:C:2016:813, bod 38 a citovaná judikatura).

43 I když by v projednávaném případě bylo jistě užitečné, aby předkládající soud přesněji určil, ze kterého konkrétního zákonného ustanovení či smluvního ujednání vyplývá povinnost společnosti EMM dosáhnout během relevantního období určitého obratu, které se týká jeho otázka, nic to nemění na tom, že s ohledem na povahu a rozsah ustanovení unijního práva, jehož výklad je požadován, tato nepřesnost nebrání dostatečnému porozumění kontextu, do kterého je tato otázka zasazena. Ze skutečností, které má Soudní dvůr k dispozici, totiž zejména vyplývá, že výsledek sporu v původním řízení závisí na tom, zda lze společnosti EMM vytýkat nesrovnalost ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006. Bez ohledu na výše uvedenou nepřesnost tedy informace poskytnuté předkládajícím soudem, které se týkají skutkového a právního rámce, umožňují posoudit rozsah této otázky a poskytnout uvedenému soudu odpověď, která pro něj může být užitečná, jak to ostatně potvrzují písemná vyjádření předložená lotyšskou a estonskou vládou a Komisí.

44 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je proto přípustná.

K věci samé

45 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že za „nesrovnalost“ ve smyslu tohoto ustanovení musí být považována situace, kdy příjemce dotace z EFRR nedosáhne za relevantní období úrovně obratu stanovené v projektu, na který bylo poskytnuto financování, z důvodu platební neschopnosti nebo přerušení činnosti jeho jediného obchodního partnera.

46 Na úvod je třeba připomenout, že nařízení č. 1083/2006 stanoví podle svého článku 1 mimo jiné pravidla pro řízení, monitorování a kontrolu operací finančně podporovaných z fondů na základě odpovědností sdílených členskými státy a Komisí (rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 39).

47 Kromě toho bod 65 odůvodnění nařízení č. 1083/2006 upřesňuje, že v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality nesou hlavní odpovědnost za provádění a kontrolu intervencí z fondů stanovených v tomto nařízení členské státy.

48 Prováděním takové kontroly jsou členské státy hlavními garanty účinného a správného využívání unijních prostředků, a přispívají tak k řádnému plnění souhrnného rozpočtu Unie (obdobně viz rozsudek ze dne 3. září 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, bod 44).

49 Za tímto účelem členské státy podle čl. 70 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 odpovídají zejména za řízení a kontrolu operačních programů a odhalují nesrovnalosti.

50 Pokud jde o pojem „nesrovnalost“, tento pojem je definován v čl. 2 bodě 7 nařízení č. 1083/2006 jako porušení unijních právních předpisů v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu.

51 Existence takové nesrovnalosti tudíž předpokládá splnění tří skutečností, tedy zaprvé existenci porušení unijního práva, zadruhé skutečnost, že takové porušení je důsledkem jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, a zatřetí existenci skutečné nebo potenciální ztráty v rozpočtu Unie.

52 Pokud jde zaprvé o existenci porušení unijního práva, je třeba především upřesnit, že čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 se týká nejenom porušení ustanovení unijního práva jako takového, ale i porušení ustanovení vnitrostátního práva, která se vztahují na operace podporované ze strukturálních fondů, a přispívají tak k zajištění řádného použití unijního práva týkajícího se řízení projektů financovaných z těchto prostředků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, body 37 a 43).

53 Článek 56 odst. 4 nařízení č. 1083/2006 totiž stanoví, že pravidla pro způsobilost výdajů se stanoví na úrovni členských států s výhradou výjimek stanovených ve zvláštních nařízeních pro každý z fondů. Článek 60 písm. a) tohoto nařízení dále uvádí, že příslušný řídící orgán je povinen zajistit, aby operace vybrané pro financování po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými unijními předpisy a vnitrostátními předpisy (rozsudek ze dne 6. prosince 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, bod 55).

54 Kromě toho je nutné připomenout, že systém dotací vypracovaný unijními předpisy je založen zejména na tom, že příjemce plní řadu povinností, které ho opravňují k čerpání stanovené finanční podpory. Z tohoto důvodu je na příslušných vnitrostátních orgánech, aby se v rámci postupů upravených vnitrostátními řídícími a kontrolními systémy ujistily, že se dotyčný příjemce zaváže k plnění těchto povinností. K tomuto účelu mohou uvedené vnitrostátní orgány požadovat, aby tento příjemce za účelem realizace svého projektu přijal takový závazek před zahrnutím uvedeného projektu do dotyčné pomoci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, body 56 až 58 a citovaná judikatura). Mimoto z čl. 60 písm. b) nařízení č. 1083/2006 vyplývá, že řídící orgán ověřuje, zda byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty.

55 Ve věci v původním řízení, jak je uvedeno v samotném znění předběžné otázky, příjemce dotace z EFRR nedosáhl za referenční období úrovně obratu, která je nicméně stanovena ve spolufinancovaném projektu.

56 Jeví se tak, že na rozdíl od toho, co předpokládá čl. 60 písm. b) nařízení č. 1083/2006, spolufinancované produkty nebyly v plném rozsahu dodány nebo spolufinancované služby v plném rozsahu poskytnuty, a že v důsledku toho příjemce nesplnil povinnost, která ho opravňuje k čerpání stanovené finanční podpory v souladu s platnými unijními a vnitrostátními právními předpisy.

57 Pokud jde zadruhé o skutečnost, že takové porušení platných unijních nebo vnitrostátních právních předpisů musí být důsledkem „jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu“, je třeba uvést, že znění čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 neupřesňuje, zda je znakem takového jednání nebo takového opomenutí, a v konečném důsledku „nesrovnalosti“ ve smyslu tohoto ustanovení, subjektivní prvek týkající se úmyslu nebo nedbalosti ze strany dotyčného hospodářského subjektu.

58 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba při výkladu ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [rozsudek ze dne 2. července 2020, Magistrat der Stadt Wien (Grand hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, bod 23 a citovaná judikatura].

59 Pokud jde o kontext, do kterého spadá čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006, je třeba zohlednit skutečnost, že znění tohoto ustanovení se velmi podobá znění čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Vzhledem k tomu, že tato dvě nařízení jsou součástí téhož souboru opatření, jehož cílem je zaručit řádnou správu finančních prostředků Unie a ochranu jejích finančních zájmů, Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že pojem „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 je třeba vykládat jednotně (rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 34).

60 Články 4 a 5 nařízení č. 2988/95 přitom rozlišují mezi obecným pojmem „nesrovnalost“ a pojmem „úmyslná nesrovnalost nebo nesrovnalost způsobená z nedbalosti“, tedy závažná nesrovnalost, která může vést ke správním sankcím (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 122 a citovaná judikatura).

61 Podobným způsobem čl. 28 odst. 1 písm. e) nařízení č. 1828/2006, ve spojení s čl. 27 písm. c) tohoto nařízení, které stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1083/2006, a tvoří proto s tímto nařízením jeden celek, zdůrazňuje „úmyslnou“ povahu jednání vedoucího k nesrovnalosti spočívající v podezření na podvod, přičemž tento pojem tak představuje další příklad závažné nesrovnalosti, stejně jako nesrovnalost uvedená v předchozím bodě.

62 S ohledem na uvedené rozlišování na legislativní úrovni a na skutečnost, že definice pojmu „nesrovnalost“, uvedená v čl. 2 bodě 7 nařízení č. 1083/2006, neobsahuje žádné upřesnění, pokud jde o úmyslnou nebo nedbalostní povahu jednání dotyčného příjemce, nelze takovou povahu považovat za nezbytnou k tomu, aby bylo možné konstatovat nesrovnalost ve smyslu tohoto ustanovení.

63 Tento výklad je podpořen cílem sledovaným nařízením č. 1083/2006, který je uveden v bodě 48 tohoto rozsudku a spočívá v zaručení řádného a účinného užívání fondů za účelem ochrany finančních zájmů Unie. S ohledem na tento cíl musí být totiž pojem „nesrovnalost“ uvedený v čl. 2 bodě 7 nařízení č. 1083/2006 vykládán široce.

64 V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, že Soudní dvůr již několikrát upřesnil, že povinnost vydat výhodu, která byla bezdůvodně získána nesrovnalostí, není sankcí, nýbrž pouze důsledkem zjištění, že podmínky vyžadované pro získání výhody plynoucí z unijní právní úpravy nebyly splněny, čímž se získaná výhoda stala neoprávněnou (rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 50 a citovaná judikatura).

65 Z těchto úvah vyplývá, že i když takový hospodářský subjekt, o jaký se jedná v původním řízení, porušil povinnost, která jej opravňuje k čerpání příspěvku z fondů, z důvodu platební neschopnosti nebo přerušení činnosti jeho jediného obchodního partnera, tato okolnost nebrání sama o sobě tomu, aby takové porušení mohlo být považováno za „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, jelikož pro účely existence takové nesrovnalosti není nezbytné prokázání jakéhokoli úmyslu nebo nedbalosti na straně příjemce.

66 Zatřetí, pokud jde o existenci ztráty v rozpočtu Unie v důsledku takového opomenutí, z čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 vyplývá, že porušení unijního nebo vnitrostátního práva použitelného na operace podporované z fondů představuje „nesrovnalost“ ve smyslu tohoto ustanovení, pokud vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Unie, a to započtením neoprávněného výdaje do tohoto rozpočtu.

67 Soudní dvůr měl v tomto ohledu za to, že prokázání existence konkrétního finančního dopadu není vyžadováno. Postačuje totiž, aby nebyla vyloučena možnost dopadu na rozpočet dotyčného fondu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, body 60 a 61 a citovaná judikatura).

68 Skutečnost, že příjemce opomenul poskytnout minimální objem činnosti, který je pro něj závazný a na který odkazuje předběžná otázka, v projednávaném případě znamená, že spolufinancování poskytnuté Unií jako protiplnění za poskytnutí takového minimálního objemu bylo nutně vyplaceno – přinejmenším zčásti – neoprávněně. Takové porušení platných unijních nebo vnitrostátních právních předpisů, které by bylo důsledkem opomenutí příjemce, tudíž může vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Unie.

69 Z výše uvedeného vyplývá, že v projednávaném případě lze s výhradou ověření předkládajícím soudcem vytýkat společnosti EMM „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006. Zjištění nesrovnalosti přitom zpravidla vede k odnětí neoprávněně získané výhody v souladu s čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2988/95.

70 Jak vyplývá z bodu 33 tohoto rozsudku, ve věci v původním řízení se jeví, že byla uplatněna existence nepředvídatelné překážky, jejíž uznání by podle vnitrostátního práva mohlo bránit navrácení částek, které byly neoprávněně vyplaceny příjemci z EFRR.

71 Aniž je nezbytné v tomto ohledu rozhodovat, je třeba uvést, že podle čl. 70 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1083/2006 členským státům přísluší získat zpět neoprávněně vyplacené částky, případně spolu s úroky z prodlení, a že podle čl. 70 odst. 2 tohoto nařízení odpovídá dotyčný členský stát za uhrazení částek neoprávněně vyplacených příjemci do souhrnného rozpočtu Unie v případě, že tyto částky nelze získat zpět, pokud se prokáže, že tato nemožnost je způsobena pochybením nebo nedbalostí tohoto členského státu.

72 Mimoto pokud nesrovnalost významně ovlivňuje povahu nebo podmínky provádění operace, členské státy jsou na základě čl. 98 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 povinny provést finanční opravu. Jak uvedla generální advokátka v bodě 88 svého stanoviska, podle odstavce 2 tohoto článku spočívá tato oprava ve zrušení celého příspěvku na operační program z veřejných zdrojů nebo jeho části a za účelem určení rozsahu této opravy musí členské státy zohlednit povahu a závažnost nesrovnalosti, jakož i finanční ztrátu, která v důsledku toho dotyčnému fondu vznikla.

73 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět, že čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 musí být vykládán v tom smyslu, že za „nesrovnalost“ ve smyslu tohoto ustanovení lze považovat situaci, kdy příjemce dotace z EFRR nedosáhne za relevantní období úrovně obratu stanovené v projektu, na který bylo poskytnuto financování, z důvodu platební neschopnosti nebo přerušení činnosti jeho jediného obchodního partnera.

K nákladům řízení

74 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

Článek 2 bod 7 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, ve znění nařízení Evropského parlamentu

a Rady (EU) č. 539/2010 ze dne 16. června 2010, musí být vykládán v tom smyslu, že za „nesrovnalost“ ve smyslu tohoto ustanovení lze považovat situaci, kdy příjemce dotace z Evropského fondu pro regionální rozvoj nedosáhne za relevantní období úrovně obratu stanovené v projektu, na který bylo poskytnuto financování, z důvodu platební neschopnosti nebo přerušení činnosti jeho jediného obchodního partnera.

Podpisy