



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 23. apríla 2020¹

Vec C-743/18

**Elme Messer Metalurgs
proti
Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Rēzeknes tiesa (prvostupňový súd Rēzekne, Lotyšsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Štrukturálne fondy – Nariadenie (ES) č. 1083/2006 – Články 98 a 57 a článok 2 ods. 7 – Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR) – Povinnosť vykonať finančné opravy v súvislosti s nezrovnalosťami – Udržateľnosť operácií – Význam ‚nezrovnalosti‘ – Konanie alebo opomenutie podnikateľského subjektu – Insolventnosť jediného obchodného partnera príjemcu“

1. Všetky podnikateľské aktivity zahŕňajú určitý prvok rizika. Aj ten najbezpečnejší podnik sa môže niekedy zrútiť v depresii ekonomického úpadku alebo byť strhnutý neúspechmi životne dôležitého obchodného partnera alebo zákazníka. V prejednávanej veci má Súdny dvor preskúmať situáciu, v ktorej projekt spolufinancovaný Európskym fondom regionálneho rozvoja (ďalej len „EFRR“) nedosiahol určité ciele, pretože jediný obchodný partner príjemcu sa stal insolventným. Má sa v takej situácii od príjemcu požadovať vyplatiť všetku podporu, ktorú poskytol EFRR, aj keď jeho zlyhanie pri splnení týchto cieľov bolo dôsledkom okolností, ktoré nemohol kontrolovať?

2. Konkrétnejšie otázka, ktorú predložil Rēzeknes tiesa (prvostupňový súd Rēzekne, Lotyšsko) v tejto veci dáva Súdnemu dvoru príležitosť objasniť rozsah konceptu „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006². Vnútroštátny súd chce v podstate vedieť, či situácia, ako je situácia vo veci samej, predstavuje „nezrovnalosť“ v zmysle tohto nariadenia, v súvislosti s ktorou členský štát musí vykonať finančnú opravu a vymôcť celú alebo časť dotknutej pomoci.

¹ Jazyk prednesu: angličtina.

² Nariadenie 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), zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 539/2010 (Ú. v. EÚ L 158, 2010, s. 1). Nariadenie č. 1083/2006 bolo s účinnosťou od 1. januára 2014 zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 (Ú. v. EÚ L 347, 2013, s. 320). Článok 152 nariadením č. 1303/2013, nazvaný „Prechodné ustanovenia“, uvádza, že „toto nariadenie nemá vplyv na pokračovanie ani na úpravu vrátane úplného alebo čiastočného zrušenia pomoci schválenej Komisiou na základe nariadenia (ES) č. 1083/2006 alebo akýchkoľvek iných právnych predpisov, ktoré sa uplatňujú na túto pomoc k 31. decembru 2013. Uvedené nariadenie alebo takéto iné uplatniteľné právne predpisy sa po 31. decembri 2013 naďalej uplatňujú na túto pomoc alebo na príslušné operácie až do ich skončenia“. Sú to preto ustanovenia nariadenia č. 1083/2006, ktoré upravujú tieto konania.

Právny rámec

Právo Únie

Nariadenie č. 2052/88

3. Nariadenie č. 2988/95³ stanovuje všeobecné pravidlá pre dohľad a sankcie na účely ochrany finančných záujmov Európskej únie. Článok 1 ods. 2 tohto nariadenia stanovuje:

„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.“

Nariadenie č. 1080/2006

4. Nariadenie č. 1080/2006,⁴ ktoré stanovuje úlohy EFRR, rozsah jeho pomoci vzhľadom na ciele definované v článku 3 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1083/2006 a pravidlá oprávnenosti na pomoc v článku 2 uvádza:

„Podľa článku 160 zmluvy a podľa nariadenia (ES) č. 1083/2006 EFRR prispieva k financovaniu pomoci s cieľom posilniť hospodársku a sociálnu súdržnosť vyrovnaním hlavných regionálnych rozdielov prostredníctvom podpory rozvoja a štrukturálnych zmien v regionálnych ekonomikách, vrátane premeny upadajúcich priemyselných regiónov a zaostávajúcich regiónov a podpory cezhraničnej, nadnárodnej a medziregionálnej spolupráce.

EFRR tým uskutočňuje priority Spoločenstva, najmä potrebu posilniť konkurencieschopnosť a inovácie, vytvárať a zabezpečovať trvalo udržateľné pracovné miesta a zaistiť trvalo udržateľný rozvoj.“

Nariadenie č. 1083/2006

5. Nariadenie č. 1083/2006 stanovilo všeobecné ustanovenia o EFRR, ako aj o Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde (ďalej spolu len „fondy“) v období rokov 2007 – 2013. Medzi iným stanovuje zásady a pravidlá pre finančné riadenie, monitorovanie a kontrolu na základe zodpovedností, o ktoré sa delia členské štáty a Komisia.

6. Odôvodnenia 22, 28, 60 a 61 nariadenia č. 1083/2006 stanovujú:

„(22) Činnosti fondov a operácie, ktoré pomáhajú financovať, by mali byť v súlade s inými politikami a právnymi predpismi Spoločenstva.

...

³ Nariadenie 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).

⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 z 5. júla 2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1783/1999 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 1).

(28) Podľa článku 274 zmluvy by sa mali so zreteľom na spoločné riadenie určiť podmienky, za ktorých môže Komisia uplatniť svoju zodpovednosť za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie, a mala by sa spresniť zodpovednosť, ktorá z tejto spolupráce vyplýva pre členské štáty. Uplatnenie týchto podmienok by malo umožniť Komisii uistiť sa, že členské štáty využívajú fondy zákonne a správne, ako aj v súlade so zásadou riadneho finančného riadenia v zmysle nariadenia o rozpočtových pravidlách.

...

(60) V súlade so zásadou subsidiarity a s výnimkami ustanovenými v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006..., nariadení (ES) č. 1081/2006^[5] a nariadení Rady (ES) No 1084/2006^[6], by mali existovať vnútroštátne predpisy pre oprávnenosť výdavkov.

(61) V záujme účinnosti, spravodlivosti a trvalo udržateľného vplyvu intervencie z fondov by mali existovať ustanovenia, ktoré zaručia, aby investície do podnikov boli trvalé, a zabránia využitiu fondov na neoprávnené zvýhodnenie. Je potrebné zabezpečiť, aby sa investície, ktoré využívajú pomoc z fondov, mohli odpisovať počas dostatočne dlhého obdobia.“

7. Článok 2 bod 7 nariadenia č. 1083/2006 definuje „nezrovnalosť“ (nie veľmi odlišne od definície článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95) ako „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“.

8. Podľa článku 3 ods. 1 akcia prijatá Európskou úniou podľa článku, ktorý je teraz článkom 174 ZFEÚ, musí byť určená na posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti rozšírenej Európskej únie a na presadenie harmonického, vyváženého a trvalo udržateľného rozvoja Únie. Táto akcia musí byť zameraná na zníženie hospodárskych, sociálnych a územných rozdielov, ktoré vznikli najmä v zaostávajúcich krajinách a regiónoch a v súvislosti s hospodárskou a sociálnou reštrukturalizáciou a so starnutím obyvateľstva.⁷

9. Podľa článku 9 ods. 2 Komisia a členské štáty zabezpečujú, aby bola pomoc z fondov konzistentná s činnosťami, politikami a prioritami Únie. V súlade s článkom 9 ods. 5 operácie financované z fondov musia byť v súlade s ustanoveniami Zmluvy a aktov prijatých na jej základe.

10. Článok 56 nariadenia č. 1083/2006, nazvaný „Oprávnenosť výdavkov“, uvádza:

„1. Oprávneným výdavkom na príspevok z fondov vrátane výdavkov na veľké projekty je taký výdavok, ktorý bol skutočne vynaložený medzi dátumom predloženia operačných programov Komisii alebo medzi 1. januárom 2007, podľa toho, ktorý dátum nastal skôr, a 31. decembrom 2015. Operácie sa nesmú skončiť pred počiatočným dátumom stanoveným na oprávnenosť výdavkov.

...

3. Výdavky sú oprávnené na získanie príspevku z fondov len vtedy, ak boli vynaložené na operácie, o ktorých rozhodol riadiaci orgán príslušného operačného programu alebo o ktorých bolo rozhodnuté v rámci jeho zodpovednosti v súlade s kritériami stanovenými monitorovacím výborom.

⁵ Nariadenie 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).

⁶ Nariadenie Rady (ES) č. 1084/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa zriaďuje Kohézny fond a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1164/94 (Ú. v. EÚ L 210, 2006, s. 79).

⁷ Pozri tiež odôvodnenie 1.

...

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

...“

11. Podľa článku 57 nariadenia č. 1083/2006, nazvaného „Dĺžka trvania operácií“:

„1. Členský štát alebo riadiaci orgán zabezpečí, že sa pre operáciu zahŕňajúcu investície do infraštruktúry alebo investície do výroby zachová príspevok z fondov iba vtedy, ak v období piatich rokov od jej ukončenia neprejde podstatnou zmenou, ktorá je spôsobená zmenou povahy vlastníctva položky infraštruktúry alebo ukončením výrobnej činnosti, a ktorá ovplyvňuje povahu operácie alebo podmienky vykonávania operácie alebo poskytuje firme alebo orgánu verejnej správy neoprávnené zvýhodnenie.

...“

12. Podľa článku 60 nariadenia č. 1083/2006:

„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 nariadenia č. 1083/2006, nazvaný „Riadenie a kontrola“, 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 88 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006 medzi iným stanovuje, že na účely tohto nariadenia sa „operácia považuje za dokončenú, ak sa činnosti v rámci nej skutočne zrealizovali a ak sa zaplatili všetky výdavky prijímateľov a zodpovedajúci verejný príspevok“.

15. Podľa článku 98 ods. 1 tohto nariadenia 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.⁸ Podľa článku 98 ods. 2 členský štát vykoná požadované finančné opravy v súvislosti s individuálnymi alebo systémovými nezrovnalosťami zistenými v operáciách alebo operačných programoch. Tieto opravy pozostávajú zo zrušenia celého verejného príspevku na operačný program alebo jeho časti, berúc do úvahy povahu a závažnosť nezrovnalostí a finančnú stratu spôsobenú fondom.

Nariadenie č. 1828/2006

16. Nariadenie č. 1828/2006⁹ stanovuje pravidlá na vykonanie nariadenia č. 1083/2006 a nariadenia č. 1080/2006 v súvislosti s riadením, kontrolnými systémami a nezrovnalosťami.

17. Podľa článku 13 nariadenia č. 1828/2006, nazvaného „Riadiaci orgán a kontrolóri“:

„1. 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.“

18. Článok 27 nariadenia č. 1828/2006 v oddiele 4, nazvanom „Nezrovnalosti“, definuje pojem „hospodársky subjekt“ ako „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“.

19. Článok 28 nariadenia č. 1828/2006 stanovuje, že členské štáty podajú Komisii správu o všetkých nezrovnalostiach, ktoré boli predmetom prvého správneho alebo súdneho nález, pričom uvedú ustanovenie, ktoré bolo porušené, postup použitý pri vzniku nezrovnalosti a kde je to vhodné, či tento postup vyvolal podozrenie z podvodu.

Vnútroštátne právo

20. § 16.1 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“ stanovuje, že „na dlhodobé investície možno poskytnúť finančnú pomoc, pokiaľ sa využívajú jedine v mieste realizácie projektu uvedenom v žiadosti a len na hospodársku činnosť príjemcu finančnej pomoci“.

21. § 17.1 toho istého nariadenia stanovuje, že „v rámci činnosti možno poskytnúť finančnú pomoc na nasledujúce nákladové položky: náklady na kúpu nových zariadení (a vybavenia), ktoré priamo prispievajú k procesu výroby alebo poskytovania služieb v odvetví realizácie projektu...“

⁸ Pozri aj odôvodnenie 65.

⁹ Nariadenie Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja (Ú. v. EÚ L 371, 2006, s. 1).

22. § 2.1 nariadenia 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“ stanovuje, že „za nezrovnalosť sa považuje každé porušenie právneho predpisu Lotyšskej republiky alebo Európskej únie“.

23. § 1774 Občianskeho zákonníka Lotyšskej republiky stanovuje, že „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.“

Skutkový stav a prejudiciálna otázka

24. Dňa 7. apríla 2010 žalobkyňa vo veci samej, SIA „Elme Messer Metalurgs“ (ďalej len „EMM“), uzavrela zmluvu s „Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra“ (Lotyšská agentúra pre investície a rozvoj, ďalej len „Agentúra“), podľa ktorej bolo spoločnosti EMM poskytnuté spolufinancovanie z EFRR na projekt na vytvorenie nového závodu na výrobu niektorých priemyselných plynov (ďalej len „zmluva“). Predvíдало sa, že závod bude súčasťou prevádzky metalurgického závodu, ktorý vlastnila spoločnosť AS „Liepājas Metalurgs“ (ďalej len „LM“), ktorá bola tiež zmluvnou stranou vyššie uvedenej zmluvy.¹⁰

25. Realizácia projektu začala v ten istý deň a mala byť ukončená 6. decembra 2012. Potrebné zariadenie bolo zakúpené a nainštalované, boli zamestnaní a vyškolení experti a výrobné zariadenia začali fungovať. Na dosiahnutie toho EMM investovala 12 283 579,00 eura z vlastných prostriedkov, ako aj finančnú pomoc z EFRR, ktorá jej bola poskytnutá vo forme čiastkových platieb, ktorá dosiahla sumu 2 212 511,14 eura.

26. Dňa 3. januára 2013 EMM predložila konečnú správu o vykonaní projektu Agentúre, ktorú doplnila 7. februára 2013, pričom žiadala o konečnú platbu v sume 737 488,86 eura prostredníctvom pomoci EFRR, ktorá jej mala byť v súlade so zmluvou prevedená.

27. Začiatkom roku 2013 LM začala mať problémy s cash-flow. Keďže plnenie záväzkov uvedených v podnikateľskom pláne zo strany spoločnosti EMM priamo záviselo od obchodnej činnosti spoločnosti LM, Agentúra vyjadrila obavy, že EMM môže byť neschopná plniť svoje povinnosti podľa zmluvy a splniť tieto záväzky – najmä zachovať výrobu v nie menšom objeme ako približne 50,5 milióna m³ ročne, ako aj zabezpečiť priemerný rast obratu aspoň 20 % počas prvých dvoch rokov po ukončení projektu. Agentúra preto prerušila vyplácanie finančnej pomoci.

28. Dňa 12. novembra 2013 bolo oznámené, že na majetok spoločnosti LM bolo vyhlásené konkurzné konanie.

29. Listom datovaným z 28. júla 2014 Agentúra žiadala, aby EMM predložila dokumenty obsahujúce informácie o realizácii projektu, pričom uviedla, že by mohla ukončiť zmluvu.

30. Metalurgický závod, ktorý patrí spoločnosti LM, v určitom momente získala spoločnosť KVV „Liepājas Metalurgs“. V dôsledku toho EMM mohla obnoviť svoju hospodársku činnosť. Agentúru o tom informovala a navrhla možnosti podnikateľskej reštrukturalizácie.

¹⁰ Povinnosti spoločnosti LM podľa zmluvy boli obmedzené na prenájom majetku.

31. Dňa 31. marca 2016 Agentúra odpísala spoločnosti EMM. S poukázaním na určité problémy s metalurgickým záväzkom Liepājas Metalurgs, oznámila spoločnosti EMM, že jednostranne ukončuje zmluvu. Agentúra odôvodnila ukončenie zmluvy tým, že počas vykonávania projektu sa EMM dopustila vážnych porušení, najmä tým, že sa podstatne odchyľila od záväzkov stanovených v podnikateľskom pláne spoločnosti EMM.

32. EMM podala žalobu proti Agentúre na vnútroštátny súd, pričom požadovala, aby sa výpoveď zmluvy určila za neplatnú. Tvrdí, že jednostranným ukončením zmluvy agentúra porušila zásadu dobrej viery, keďže EMM neporušila svoje zmluvné povinnosti a je nesporné, že finančnú pomoc, ktorá jej bola poskytnutá, použila na úlohy spojené s vykonaním projektu.

33. Agentúra uvádza, že finančné problémy spoločnosti LM a prerušenie jej hospodárskej činnosti by sa nemali vnímať ako nepredvídaná udalosť v zmysle článku 1774 Občianskeho zákonníka Lotyšskej republiky. Situácia vo veci samej by sa skôr mala vnímať ako „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 a § 2.1 nariadenia Rady ministrov č. 740. V dôsledku toho Agentúra bola oprávnená vymáhať už poskytnutú pomoc v súlade s postupmi stanovenými nariadením Rady ministrov č. 740.

34. Agentúra preto podala proti spoločnosti EMM protinávrh, ktorým požaduje vrátiť celú finančnú pomoc, ktorá už bola spoločnosti EMM vyplatená – teda 2 212 511,14 eura – ako aj obvyklý úrok za obdobie od 18. apríla 2016 do 14. februára 2017, dosahujúci sumu 670 390,53 eura.

35. EMM tvrdí, že nariadenie č. 1083/2006, ktoré stanovuje, že nezrovnalosť je „akékoľvek porušenie ustanovení práva [EÚ], ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu“, sa v prejednávanej veci nemôže uplatňovať. Situácia v ktorej EMM nemohla využiť výrobné zariadenie ako súčasť jej hospodárskej činnosti, nevznikla ako dôsledok konania alebo opomenutia, ktoré by bolo možné pripísať spoločnosti EMM, ale preto, že závod „Liepājas Metalurgs“ prestal byť prevádzkovaný.

36. Vnútroštátny súd zastáva názor, že výsledok konania vo veci samej závisí vo veľkej miere od toho, či došlo alebo nedošlo k „nezrovnalosti“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006. Z jeho pohľadu iba ak je takáto nezrovnalosť preukázaná, Agentúra bude oprávnená odmietnuť pokračovať v poskytovaní pomoci a vymáhať pomoc už poskytnutú.

37. Za týchto okolností 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 ukončeniu 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?“

38. Písomné pripomienky predložili EMM, Agentúra, estónska a lotyšská vláda a Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 11. decembra 2019, títo účastníci konania, ako aj česká vláda uviedli písomné pripomienky a odpovedali na otázky, ktoré im položil Súdny dvor.

Prípustnosť

39. Komisia aj estónska vláda zhodne uvádzajú, že určité prvky skutkového a právneho kontextu vo veci samej nemožno z návrhu na začatie prejudiciálneho konania jasne vyvodiť. To nastoľuje otázku, či je návrh na začatie prejudiciálneho konania prípustný.

40. Judikatúrou je ustálené, že v kontexte spolupráce zavedenej článkom 267 ZFEÚ je vnútroštátny súd povinný prísne dodržiavať požiadavky týkajúce sa obsahu návrhu na začatie prejudiciálneho konania výslovne stanovené v článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, aby Súdnemu dvoru umožnil poskytnúť výklad práva EÚ, ktorý bude pre vnútroštátny súd užitočný, a aby vládam členských štátov, ako aj ďalším dotknutým stranám bola poskytnutá možnosť podať pripomienky v súlade s článkom 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie.¹¹ V tomto kontexte, keďže základom konania pred Súdny dvorom je návrh na začatie prejudiciálneho konania, je nevyhnutné, aby vnútroštátny súd v tomto návrhu okrem iného presne opísal skutkový a právny rámec sporu vo veci samej.¹²

41. V duchu spolupráce, ktorý existuje vo vzťahoch medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdny dvorom v rámci prejudiciálneho konania, absencia určitých predchádzajúcich zistení 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.¹³

42. Je pravda, že informácia poskytnutá v návrhu na začatie prejudiciálneho konania je v určitých aspektoch menej než vyčerpávajúca, najmä pokiaľ ide o presný obsah a povahu povinností spoločnosti EMM podľa zmluvy. Napriek tomu zastávam názor, že návrh na začatie prejudiciálneho konania obsahuje dostatok skutkového a právneho materiálu, aby umožnil Súdnemu dvoru poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď pre rozhodnutie sporu, ktorý prejednáva. Z materiálu predloženého Súdnemu dvoru je najmä jasné, že výsledok sporu vo veci samej skutočne závisí od toho, či došlo k „nezrovnalosti“. Výklad tohto pojmu v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 je preto zásadný preto, aby sa vnútroštátnemu súdu umožnilo rozhodnúť spor, ktorý prejednáva.

Posúdenie

43. Svojou otázkou chce vnútroštátny súd v podstate vedieť, či situácia, ako je situácia vo veci samej – v ktorej príjemca finančnej pomoci od EFRR nemôže dosiahnuť určité ciele predmetnej operácie, pretože jeho jediný obchodný partner alebo zákazník ukončil svoju hospodársku činnosť, alebo sa stal platobne neschopným – predstavuje nezrovnalosť v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006.

44. Nezrovnalosť, tak ako je definovaná v tomto ustanovení, obsahuje tri prvky. Musí existovať i) porušenie ustanovenia práva EÚ; ii) vyplývajúce z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu; iii) dôsledkom ktorého je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením tohto rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou.

45. Na účely určenia, či existuje nezrovnalosť v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 je preto potrebné určiť, či je splnená každá z týchto troch (kumulatívnych) podmienok.

Porušenie ustanovenia práva EÚ

46. Súdny dvor rozhodol, že „akékoľvek porušenie práva [EÚ]“ sa má vykladať ako vzťahujúce sa nielen na porušenia práva EÚ, ale tiež na porušenia ustanovení vnútroštátneho práva uplatňujúceho sa na operácie podporované štrukturálnymi fondmi.¹⁴

11 Rozsudok z 27. októbra 2016, Audace a i. (C-114/15, EU:C:2016:813, body 35 a 36 a citovaná judikatúra).

12 Pozri v tomto zmysle uznesenie z 8. septembra 2016, Google Ireland a Google Italy (C-322/15, EU:C:2016:672, bod 18 a citovaná judikatúra).

13 Uznesenie z 8. septembra 2016, Google Ireland a Google Italy (C-322/15, EU:C:2016:672, bod 24 a citovaná judikatúra).

14 Rozsudok z 26. mája 2016, Județul Neamț (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 43), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot v týchto veciach (EU:C:2016:7), body 73 a 74.

47. Tomuto výkladu nasvedčujú legislatívny kontext, ako aj ciele nariadenia č. 1083/2006. Konkrétne článok 60 písm. a) nariadenia č. 1083/2006 ukladá, aby riadiace orgány zabezpečili, aby sa pri operáciách vybraných na financovanie „dodržovali uplatniteľné predpisy [EÚ] a *vnútroštátne* predpisy počas celého obdobia vykonávania“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka). Ak by porušenia ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré prispievajú k zabezpečeniu, že právo EÚ týkajúce sa riadenia projektov financovaných fondmi EÚ je riadne uplatňované, nepredstavovalo „nezrovnalosť“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, ohrozilo by to hlavný cieľ, ktorý sleduje legislatíva EÚ v tejto oblasti, konkrétne zabezpečenie, že fondy EÚ sa používajú riadne a efektívne v záujme zabezpečenia finančných záujmov Európskej únie.¹⁵

48. Vnútroštátny súd musí určiť, či v predjednávanej veci došlo k porušeniu práva EÚ alebo ustanovení vnútroštátneho práva týkajúcich sa uplatňovania pomoci z EFRR. Konkrétne tento súd musí určiť, či tak ako to uvádza Agentúra vo svojich písomných pripomienkach EMM porušila zmluvu a rôzne ustanovenia vnútroštátneho práva¹⁶ tým, že nevykonávala hospodársku činnosť s vybavením získaným v kontexte predmetnej operácie a tým, že nedosiahla ciele tejto operácie.

49. V tejto súvislosti treba mať na mysli, že subvenčný systém vytvorený právnou úpravou EÚ je založený najmä na splnení série podmienok pre vznik práva na finančnú pomoc zo strany príjemcu. Pokiaľ príjemca nesplnil všetky podmienky, ktorým pridelenie tejto pomoci podliehalo, nemôže sa odvolávať na zásady ochrany legitímnej dôvery a na práva nadobudnuté v očakávaní získania zvyšku pôvodne priznanej celkovej sumy.¹⁷

50. S poukázaním na vyššie uvedené vnútroštátny súd musí zvážiť, či prvky zmluvy, ktorú EMM údajne porušila, boli skutočne i) formálnymi zmluvnými ustanoveniami a nie vyhláseniami o úmysle a ii) (ak áno) podstatnými zmluvnými ustanoveniami z hľadiska zabezpečenia, že prostriedky EÚ sa použijú riadne a účinne v záujme zabezpečenia finančných záujmov Európskej únie. Iba ak sú splnené obe podmienky, môže dôjsť k vzniku nezrovnalosti.¹⁸

51. Vnútroštátny súd musí tiež overiť, či bol príjemca Agentúrou dostatočne informovaný o jeho povinnostiach vo vzťahu k predmetnej operácii. Podľa článku 13 ods. 1 nariadenia č. 1828/2006 riadiaci orgán musí zabezpečiť, že príjemcovia sú medzi iným oboznámení s osobitnými podmienkami týkajúcimi sa výrobkov alebo služieb, ktoré má operácia poskytovať, a s časovým limitom pre vykonanie. Navyše tam, kde príjemca finančnej pomoci z fondov nie je spôsobilý jednoznačne poznať svoje práva a povinnosti a v dôsledku toho podľa nich konať, zásada právnej istoty bráni tomu, aby tieto podmienky boli namietané proti tomuto príjemcovi, pokiaľ je možné preukázať dobrú vôľu príjemcu.¹⁹

52. Agentúra tiež tvrdí, že EMM porušila požiadavku trvalosti stanovenú v článku 57 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006, a tým porušila právne predpisy EÚ ako aj vnútroštátne právo. Na základe spisu predloženého Súdnemu dvoru sa nedomnievam, že tohto ustanovenia sa tu možno dovolávať.

15 Pozri rozsudok z 26. mája 2016, Județul Neamț (C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, body 38 až 43). Definícia „nezrovnalosti“ v článku 2 bode 36 nariadenia č. 1303/2013 teraz výslovne odkazuje na „akékoľvek porušenie práva Únie alebo *vnútroštátneho práva týkajúceho sa jeho uplatňovania*“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

16 V tomto kontexte Agentúra medzi iným cituje § 15 ods. 2 bod 1 Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu vadības likums (zákon lotyšskej republiky o riadení štrukturálnych fondov a kohézneho fondu Európskej únie), podľa ktorého sa od príjemcu pomoci vyžaduje, aby zabezpečil, že projekt financovaný fondom EÚ sa vykoná v súlade s podmienkami občianskoprávných zmlúv. Týmto spôsobom podľa Agentúry EMM automaticky porušila toto vnútroštátne ustanovenie nedodržaním zmluvných podmienok.

17 Rozsudok z 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a i. (C-383/06 až C-385/06, EU:C:2008:165, bod 56).

18 Tak napríklad porušenie zmluvnej podmienky, že všetky vstupné priestory budovy sa majú vymalovať na bielo tým, že sa namiesto toho vymalujú na fialovo, môže nesplňať podmienku i) a určite nebude splňať podmienku ii).

19 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, body 24 až 26 a 29 až 31).

53. Ako jasne uvádza odôvodnenie 61 nariadenia č. 1083/2006, požiadavka trvalosti má za cieľ zaručiť, aby investície z fondov mali na predmetné regióny trvalý vplyv a neboli použité na vznik neoprávneného zvýhodnenia.

54. Článok 57 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006 preto stanovuje, že členský štát alebo riadiaci orgán zabezpečí, že sa pre operáciu zahŕňajúcu investície do infraštruktúry alebo investície do výroby zachová príspevok z fondov iba vtedy, ak v období piatich rokov od jej ukončenia neprejde podstatnou zmenou, pri splnení podmienok uvedených v tomto ustanovení. Článok 57 ods. 1 sa preto aktivuje iba po tom, čo sa operácia právne „dokončí“.

55. Článok 88 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006 stanovuje, že na účely tohto nariadenia sa operácia považuje za dokončenú, „ak sa činnosti v rámci nej skutočne zrealizovali a ak sa zaplatili všetky výdavky prijímateľov a zodpovedajúci verejný príspevok“.

56. Operácia sa teda na účely nariadenia č. 1083/2006 *nebude* považovať za dokončenú, ak sa vyžaduje ďalšia činnosť na dokončenie operácie, alebo príjemcovi zostáva uhradiť ďalšie platby.²⁰

57. Ako Komisia zdôraznila vo svojich písomných pripomienkach, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nie je jasné, či EMM skutočne vykonala činnosti v zmysle predmetnej operácie. Zistiť to je vecou vnútroštátneho súdu a ja v tejto súvislosti neprijímam žiadny taký, či opačný záver. To, čo je jasné z dokumentov predložených Súdnemu dvoru, je to, že verejný príspevok nebol vyplatený v plnom rozsahu. Ako Agentúra uviedla vo svojich písomných pripomienkach, *nepreviedla* spoločnosti EMM konečnú platbu uvádzanú v zmluve dosahujúcu 737 488,86 eura.

58. Keďže verejný príspevok nebol zaplatený úplne, vyplýva z toho, že operácia nebola dokončená v zmysle článku 88 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006. K aktivovaniu článku 57 ods. 1 tohto nariadenia teda nedošlo, pretože požiadavka trvalosti, ktorú stanovuje, sa uplatňuje v období „piatich rokov od... ukončenia [operácie]“²¹.

59. Dodala by som, že tak ako v uvádzanom výpočte uplatniteľných predpisov, zdá sa aj mne neracionálne uložiť takú požiadavku príjemcovi, ktorý nezískal celý verejný príspevok zodpovedajúci oprávneným výdavkom, ktoré mu vznikli v súvislosti s predmetnou operáciou. Bez prístupu k plnému opatreniu tejto finančnej pomoci príjemca nemusí mať prostriedky na zabezpečenie trvalosti tejto operácie.

Konanie alebo opomenutie hospodárskeho subjektu

60. Druhá kumulatívna podmienka uvedená v definícii „nezrovnalosti“ v článku 2 bode 7 nariadenia č. 1083/2006 je podmienka, že porušenie musí vyplývať z „konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu“²².

61. Predstavuje situácia, keď príjemca pomoci z fondov poruší ustanovenia práva EÚ alebo relevantné ustanovenie vnútroštátneho práva, pretože jeho jediný obchodný partner alebo zákazník ukončí svoju hospodársku činnosť alebo sa stane platobne neschopným, „konanie alebo opomenutie [tohto] hospodárskeho subjektu“?

²⁰ Pozri tiež usmernenie Komisie z 21. apríla 2010 o čiastočnom ukončení (podľa článku 88 nariadenia (ES) č. 1083/2006) (COCOF 08/0043/03), s. 3.

²¹ Spojenie medzi požiadavkou trvalosti a zaplatením verejného príspevku je ešte viac explicitné v nariadení č. 1303/2013, ktorého článok 71 ods. 1 stanovuje, že požiadavka týkajúca sa trvalosti operácií sa má uplatňovať počas obdobia „do piatich rokov od *záverečnej platby* poskytnutej prijímateľovi“ (kurzívou zvýraznila generálna advokátka).

²² Pojem hospodársky subjekt v zmysle tohto ustanovenia nariadenie č. 1083/2006 nedefinuje. Článok 27 nariadenia č. 1828/2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 však definuje pojem „hospodársky subjekt“, ako „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“.

62. Na rozdiel od stanoviska, ktoré vo svojich písomných pripomienkach zastáva EMM, pojem „konanie alebo opomenutie“ v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 nie je obmedzený na úmyselné podvodné konania. Právna úprava v tejto oblasti jasne rozlišuje medzi širokou kategóriou *nezrovnalostí*, ktoré majú za dôsledok správne opatrenie odobratia neprávom získanej výhody a užšou podkategóriou *úmyselnej nezrovnalosti*, alebo nezrovnalostí spôsobených *nedbanlivosťou*, ktoré môžu mať za dôsledok správne sankcie alebo – v prípade podvodných nezrovnalostí – môžu viesť k trestnému stíhaniu.²³ Ako Agentúra správne poznamenala na pojednávaní, požiadavka podania správy v článku 28 nariadenia č. 1828/2006 vyžaduje, aby dotknutý členský štát Komisii uviedol, či určitá nezrovnalosť vyvoláva podozrenie z podvodu.²⁴ Toto by nebolo potrebné, ak by podvod bol základným prvkom nezrovnalosti. V súlade s tým nezrovnalosť možno stanoviť, aj keď v predmetnom konaní alebo opomenutí úplne absentuje akýkoľvek podvodný úmysel.²⁵

63. Zahnutím slov „ktoré vyplýva z konania alebo opomenutia hospodárskeho subjektu“ do definície nezrovnalosti však legislatíva uložila podmienku, že predmetné porušenie musí byť pripísateľné konaniu alebo opomenutiu *samotného hospodárskeho subjektu*. Inými slovami, musí existovať adekvátna kauzálna súvislosť medzi porušením a konaním alebo opomenutím pripísateľným hospodárskemu subjektu.²⁶ V rozsudku Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank Súdny dvor rozhodol, že situácia, v ktorej sa vývozná náhrada nesprávne vyplátila vývozcovi v dôsledku pochybenia vnútroštátnych orgánov, nepredstavuje „nezrovnalosť“ v zmysle nariadenia č. 2988/95, keďže mylný preplatok nevyplýva z konania alebo opomenutia tohto vývozcu.²⁷

64. V súlade s tým sa mi nezdá, že o porušení by bolo možné povedať, že vyplýva z konania alebo opomenutia pripísateľného hospodárskemu subjektu, ak jeho prvotná príčina vyplýva z externých okolností, ktoré sú mimo kontroly tohto hospodárskeho subjektu, ako je platobná neschopnosť jeho jediného obchodného partnera. Bolo by to inak len vtedy, ak by napriek existencii týchto externých okolností porušenie napriek tomu bolo možné riadne pripísať správaniu hospodárskeho subjektu – v tom, že napríklad nevynaložil všetku potrebnú starostlivosť, aby predišiel dôsledkom týchto okolností. V takej situácii porušenie v skutočnosti vyplýva skôr zo správania hospodárskeho subjektu (jeho konania alebo opomenutia), než z externých okolností ako takých.

65. Tento výklad je v súlade s cieľom fondov a konkrétne EFRR. Článok 3 nariadenia č. 1083/2006 uvádza, že tým je zníženie rozdielov, ktoré vznikli najmä v zaostávajúcich krajinách a regiónoch najmä prostredníctvom podpory rastu a zamestnanosti v týchto krajinách a regiónoch. Jedna z ciest, akou sa tento cieľ dosahuje, je podpora podnikania a inovácií v týchto oblastiach. Skutočne operačný program, pod ktorým bola predmetnej operácii poskytnutá pomoc, bol nazvaný „Podpora podnikania a inovácie“.

23 Pozri články 4 a 5 nariadenia č. 2988/95 týkajúce sa nezrovnalostí vo všeobecnosti a úmyselných nezrovnalostí alebo nezrovnalostí spôsobených nedbanlivosťou. Ako Súdny dvor uviedol v rozsudku Județul Neamț, keďže „nariadenia č. 2988/95 a č. 1083/2006 sledujú ten istý cieľ, ktorým je zaručenie riadnej správy finančných prostriedkov Únie a ochrana jej finančných záujmov, pojem ‚nezrovnalosť‘ v zmysle článku 1 ods. 2 nariadenia č. 2988/95 a článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 treba vykladať jednotne“ (rozsudok z 26. mája 2016, Județul Neamț, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 34).

24 „Podozrenie z podvodu“ je definované v článku 27 nariadenia č. 1828/2006 ako „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“.

25 Pozri ŁACNY, J., PAPRZYCKI, L., ZIELIŃSKA, E.: The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases. In: *Toward a Prosecutor for the European Union*, zv. 1: A Comparative Analysis, Hart Publishing, 2013, 805 – 807.

26 Rôzne jazykové verzie nariadenia č. 1083/2006 uvádzajú „resulting from“, „résultant de“, „als Folge“, „derivative da“, a „correspondiente a“ v anglickej, francúzskej, nemeckej, talianskej a španielskej verzii v uvedenom poradí, pričom všetky z nich potvrdzujú, že medzi nezrovnalosťou a konaním alebo opomenutím sa vyžaduje kauzálna súvislosť.

27 Rozsudok z 15. januára 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, (C-281/07, EU:C:2009:6, body 20 a 21). V mojich návrhoch v predmetnej veci som skúmala, či sa vývozca mohol napriek tomu dopustiť nezrovnalosti prostredníctvom opomenutia overiť výšku sumy, ktorá mu bola vyplatená, a vyvolať omyl na strane vnútroštátnych orgánov (návrhy prednesené vo veci Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2008:522, body 35 a 36). Dôsledkom toho, že sa *neurčilo*, že došlo k nezrovnalosti, bolo, že štvorročná premľacia lehota uplatniteľná na nezrovnalosti sa *neuplatnila*, aby vývozca bol chránený proti oneskorenému vymáhaniu mylne vyplatennej vývoznjej náhrady.

66. Bolo by v rozpore s týmto cieľom podpory rozvoja a zamestnanosti a najmä podpory podnikania a inovácií, ak by sa pojem „konanie alebo opomenutie“ v článku 2 bode 7 nariadenia 1083/2006 vykladal tak, že sa vzťahuje na situáciu v ktorej príjemca finančnej pomoci z fondu v dôsledku externých okolností mimo jeho kontroly a napriek vynaloženiu všetkej potrebnej starostlivosti nemôže splniť všetky ciele operácie. Podnikatelia sa tak logicky môžu zdráhať hľadať pomoc z fondov, ak sa od nich môže žiadať, aby vrátili všetku prijatú pomoc v prípade, že externé okolnosti mimo ich kontroly im znemožnili splniť ich stanovené ciele napriek vynaloženiu všetkej potrebnej starostlivosti. Taký výklad „konania alebo opomenutia“ by preto mohol mať zmrazujúci účinok na rast a zamestnanosť v predmetných regiónoch a krajinách.

67. Cieľ podpory regionálneho rastu a zamestnanosti však musí byť vyvážený s cieľom zabezpečenia, že prostriedky EÚ sa použijú vhodne a účinne na účely ochrany finančných záujmov Európskej únie. Tento posledný uvedený cieľ by bol ohrozený, ak by hospodársky subjekt mohol na základe externých okolností odôvodniť porušenia, ktoré v skutočnosti boli výsledkom nedbanlivosti alebo nečinnosti.

68. V súlade s tým porušenie, ku ktorému dôjde ako dôsledok externých okolností mimo kontroly predmetného hospodárskeho subjektu, možno napriek tomu riadne pripisovať konaniu alebo opomenutiu na strane tohto hospodárskeho subjektu tým, že nedbanlivosťou dopustil vznik takej situácie, alebo neprijal vhodné a primerané opatrenia na nápravu situácie. Bude to najmä prípad, keď hospodársky subjekt opomenul vynaložiť všetku potrebnú starostlivosť, tým že opomenul predvídať túto situáciu a prijať opatrenia na zmiernenie jej dôsledkov, alebo po tom, čo situácia vznikla, neprijal vhodné a primerané opatrenia na nápravu situácie a splnenie svojich povinností v súvislosti s predmetnou operáciou.

69. Bolo by možno prípustné načrtnúť užitočnú analógiu so situáciou, v ktorej podľa článku 5 ods. 3 nariadenia (ES) č. 261/2004,²⁸ sú aerolínie oslobodené od ich povinnosti zaplatiť náhradu, keď je zrušenie letu zapríčinené mimoriadnymi okolnosťami, ktorým sa nedalo zabrániť ani vtedy, keď boli prijaté všetky primerané opatrenia. Vo svojom rozsudku Wallentin-Hermann Súdny dvor v podstate konštatoval, že na účely udelenia výnimky musí byť preukázané, že predmetným mimoriadnym okolnostiam sa nedalo vyhnúť „opatreniami prispôbenými situácii, to znamená takými, ktoré v čase, keď tieto mimoriadne okolnosti nastanú, zodpovedajú najmä podmienkam technicky a hospodársky znesiteľným pre dotknutého leteckého dopravcu“²⁹. Podobne, keď čelí externým okolnostiam mimo jeho kontroly, ktoré ohrozujú jeho schopnosť splniť svoje povinnosti v súvislosti s predmetnou operáciou, príjemca pomoci z fondov musí podľa môjho názoru prijať všetky vhodné opatrenia primerané situácii v čase, keď tieto okolnosti vznikli s cieľom splniť tieto povinnosti a predísť akémukoľvek porušeniu. Pokiaľ tak nespraví, predstavovalo by to opomenutie na jeho strane a porušenie v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, ak sa to preukáže.

70. Agentúra vo svojich písomných pripomienkach uvádza, že EMM nesplnila ciele projektu, o ktorý ide, nie z dôvodu platobnej neschopnosti spoločnosti LM, ale ako dôsledok úmyselného konania a následného opomenutia na strane spoločnosti EMM. Uvádza po prvé, že EMM sa slobodne rozhodla založiť svoj podnikateľský model na výrobe výrobkov v jedinej forme a prispôbených jedinému zákazníkovi (LM), bez vyhodnotenia obchodných rizík spojených s možnosťou, že tento zákazník sa dostane do finančných ťažkostí. Agentúra ďalej uvádza, že EMM ju zavádzala, keď tvrdila, že nadobudnutím dodatočných zariadení by bola schopná vyrábať skvapalnené plynové výrobky a predávať svoju produkciu ďalšiemu zákazníkovi v prípade, že dopyt od spoločnosti LM by sa znížil. Po druhé Agentúra uvádza, že EMM opomenula reštrukturalizovať svoje podnikanie, vypracovať akčný plán a začať predávať výrobky ďalším zákazníkom, napriek opakovanej žiadosti Agentúry urobiť to.

²⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 z 11. februára 2004, ktorým sa ustanovujú spoločné pravidlá systému náhrad a pomoci cestujúcim pri odmietnutí nástupu do lietadla, v prípade zrušenia alebo veľkého meškania letov a ktorým sa zrušuje nariadenie (EHS) č. 295/91 (Ú. v. EÚ L 46, 2004, s. 1; Mim. vyd. 07/008, s. 10).

²⁹ Rozsudok z 22. decembra 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, body 26, 27 a 40).

71. Prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby podrobne preskúmal tieto tvrdenia a určil, či porušenia uvádzané vo veci samej možno pripisovať konaniu alebo opomenutiu na strane spoločnosti EMM. Vnútroštátny súd musí najmä určiť, či EMM nevynaložila všetku potrebnú starostlivosť, keď sa rozhodla spoliehať na LM ako svojho jediného zákazníka, alebo tým, že nepredvídala platobnú neschopnosť spoločnosti LM, alebo tým, že po tom, čo sa finančné problémy spoločnosti LM stali zjavnými, EMM neprijala všetky vhodné opatrenia primerané situácii s cieľom splniť svoje povinnosti a predísť porušeniu.

72. S poukázaním na vyššie uvedené sa mi v zásade nezdá, že EMM nevyhnutne preukázala nedostatok obozretnosti, keď svoj podnikateľský model založila na dodávke plynových výrobkov spoločnosti LM ako svojmu jedinému zákazníkovi tak, že by údajné porušenia bolo možné pripisovať tejto voľbe. Spoliehanie sa na jediného zákazníka je nepochybne spojené s určitým podnikateľským rizikom. Nedokazuje to však nevyhnutne nedostatok obozretnosti najmä v priemyselných odvetviach, v ktorých je počet potenciálnych zákazníkov obmedzený, alebo kde výrobný postup a dodávka diktujú silné spojenie s jediným zákazníkom. V tejto súvislosti EMM na pojednávaní vysvetlila, že plynové výrobky ako výrobky, ktoré dodávala spoločnosti LM, nemožno ani skladovať ani prepravovať. Z tohto dôvodu sú výrobné zariadenia obvykle inštalované v blízkosti veľkých zákazníkov. Navyše, ako sa uvádza v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, v roku 2008 sa Lotyšská republika zaručila za úver pre LM vo výške približne 160 000 000 eur po hĺbkovom audite lotyšského ministerstva financií a štátnej pokladnice. Na tomto pozadí sa mi nezdá zjavné – aj keď to prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu – že EMM nevynaložila všetku primeranú starostlivosť, keď sa spoliehala na LM ako svojho jediného zákazníka, alebo že v čase, keď bola uzavretá zmluva, mala primerane predvídať, že finančný stav spoločnosti LM sa zhorší až do bodu platobnej neschopnosti.

73. Pripomínam tiež, že článok 13 ods. 1 nariadenia č. 1828/2006 vyžaduje, aby sa riadiaci orgán pred schválením navrhovanej operácie presvedčil, že príjemca je schopný splniť osobitné podmienky týkajúce sa medzi iným výrobkov alebo služieb, ktoré má operácia poskytovať, a časový limit pre vykonanie. Zdá sa mi, že veľká závislosť podnikateľského modelu spoločnosti EMM na dodávaní plynových výrobkov v jedinej forme jedinému zákazníkovi musel byť z návrhu, ktorý predložila Agentúra, zrejmý. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania je najmä jasné, že zamýšľané výrobné zariadenie malo tvoriť časť prevádzky metalurgického závodu Liepājas Metalurgs a malo dodávať plyny potrebné na prevádzku uvedeného metalurgického závodu. Za týchto okolností nevidím, ako mohla mať Agentúra, keď schválila operáciu, akékoľvek pochybnosti o tom, že úspech operácie spoločnosti EMM bol inherentne spojený s pokračujúcim prevádzkovaním závodu Liepājas Metalurgs. Schválením navrhovanej operácie preto Agentúra musela považovať za splnené, že EMM bola schopná pri použití tohto podnikateľského modelu splniť ciele operácie.

74. Agentúra v dôsledku toho nemôže tvrdiť, že EMM neposúdila obchodné riziká tohto podnikateľského modelu bez toho, aby to znamenalo, že ona sama tieto riziká neposúdila pri schvaľovaní operácie.

75. V tejto súvislosti je irelevantné, že ako Agentúra uvádza, EMM doplnila svoj pôvodný návrh, aby objasnila, že už nebude naďalej schopná vyrábať skvapalnený plyn s vybavením, ktoré sa má získať. Keďže Agentúra schválila doplnený návrh, musela byť spokojná s tým, že dokonca s prihliadnutím na tieto zmeny, EMM bude stále schopná plniť ciele operácie.

76. Obraciam sa k tvrdeniu Agentúry o tom, že údajné porušenie možno pripísať opomenutiu na strane spoločnosti EMM v tom, že tvárou v tvár finančným ťažkostiam spoločnosti LM opomenula prijať opatrenia vyžadované na zabezpečenie, že bude môcť pokračovať plniť ciele operácie.

77. V situácii, keď sa jediný obchodný partner alebo zákazník hospodárskeho subjektu stane platobne neschopným, alebo jeho platobnú neschopnosť možno primerane predvídať, neprijatie všetkých vhodných a primeraných opatrení na nápravu situácie a vyhnutie sa porušeniu zo strany tohto hospodárskeho subjektu môže skutočne predstavovať „opomenutie“ na účely článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006. Či v danom prípade existovali vhodné a primerané opatrenia, ktoré EMM mohla prijať na nápravu situácie, musí v konečnom dôsledku určiť vnútroštátny súd.

78. Na základe spisu predloženého Súdnemu dvoru sa mi nezdá, že by opatrenia, o ktorých Agentúra tvrdí, že ich EMM mala prijať, najmä reštrukturalizácia jej podnikania, tak aby vyrábala skvapalnený plyn, ktorý by bolo možné predávať iným zákazníkom, boli vhodnými a primeranými opatreniami, ktoré by umožnili EMM splniť ciele operácie. Výrobné zariadenie spoločnosti EMM bolo v susedstve a tvorilo súčasť prevádzky závodu Liepājas Metalurgs. EMM uviedla, bez toho, aby jej Agentúra odporovala, že toto výrobné zariadenie je spojené s vyššie uvedenou prevádzkou závodu Liepājas Metalurgs pevnou sieťou potrubí. Pokiaľ EMM mohla primerane očakávať obnovenie činnosti závodu, nie je jednoznačné, že radikálna a nákladná reštrukturalizácia jej podnikania by bola vhodnou alebo primeranou.

79. Vzhľadom na vyššie uvedené uvádzam záver, že situácia, v ktorej príjemca finančnej pomoci od EFRR nemôže dosiahnuť očakávanú úroveň obratu počas relevantného obdobia, pretože počas tohto obdobia bola podnikateľská činnosť jeho jediného obchodného partnera ukončená alebo sa tento obchodný partner stal platobne neschopným, nepredstavuje konanie alebo opomenutie hospodárskeho subjektu v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006, pokiaľ

- táto situácia nebola príjemcom v čase uzavretia zmluvy o pomoci z fondu primerane predvídateľná,
- príjemca nekonal nedbanlivo, keď umožnil vznik situácie, a
- príjemca nemohol napraviť situáciu a splniť svoje povinnosti v súvislosti s touto pomocou aj keby prijal všetky vhodné a primerané opatrenia.

Poškodenie alebo potenciálne poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie

80. Tretí prvok nezrovnalosti v zmysle článku 2 bodu 7 nariadenia č. 1083/2006 je skutočnosť, že predmetné porušenie musí byť takej povahy, že jeho „dôsledkom... je alebo by bolo poškodenie všeobecného rozpočtu Európskej únie zaťažením všeobecného rozpočtu neoprávnenou výdavkovou položkou“.

81. V tejto súvislosti sa nevyžaduje, aby bola preukázaná existencia presného finančného dopadu, ale porušenie musí byť považované za schopné mať ako také dopad na rozpočet.³⁰

82. Ako som už vysvetlila, pochybujem, že porušenia uvádzané vo veci samej možno pripísať konaniu alebo opomenutiu na strane spoločnosti EMM. Pokiaľ by však vnútroštátny súd napriek tomu prijal záver, že predmetné porušenia boli preukázané a možno ich pripísať konaniu alebo opomenutiu na strane spoločnosti EMM, vnútroštátny súd by mal určiť, či tieto porušenia môžu mať dopad na rozpočet Európskej únie.

³⁰ Rozsudok zo 6. decembra 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere (C-408/16, EU:C:2017:940, bod 60).

83. Vo svojich písomných pripomienkach EMM tvrdí, že na splnenie požiadavky, že došlo k poškodeniu alebo potenciálnemu poškodeniu všeobecného rozpočtu Európskej únie, výdavok uložený rozpočtu EÚ poskytnutím predmetnej pomoci musel byť neoprávnený od začiatku (teda od času, keď bola pomoc poskytnutá). Preto, keďže pomoc poskytnutá spoločnosti EMM v roku 2010 bola poskytnutá riadne a skutočne riadne použitá do roku 2013, keď LM ukončila svoju hospodársku činnosť, nemôže ísť o neoprávnený výdavok z rozpočtu EÚ.

84. Nesúhlasím.

85. Z môjho pohľadu o neoprávnený výdavok z rozpočtu EÚ môže ísť aj vtedy, keď je pomoc poskytnutá riadne a dokonca spočiatku riadne použitá. Konkrétne vznikne poškodenie rozpočtu Únie, ak musí znášať výdavok spojený s projektom, ktorý nie je úplne vykonaný alebo ktorý, hoci je ukončený, nespĺňa požiadavku trvalosti uvedenú v článku 57 ods. 1 nariadenia č. 1083/2006.³¹

86. Vnútroštátny súd musí vzhľadom na všetko vyššie uvedené určiť, či tri prvky nezrovnalosti sú vo veci samej preukázané. Keďže tieto prvky sú kumulatívne, iba ak sú preukázané všetky tri, možno vykonať finančnú opravu na základe článku 98 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006.

Faktory, ktoré treba zohľadniť pri výpočte sumy finančnej opravy

87. Vnútroštátny súd sa vo svojej otázke výslovne nevenuje problematike, ako sa má vypočítať akákoľvek uplatniteľná finančná oprava v prípade, že sa preukáže nezrovnalosť. V tejto veci chce agentúra uplatniť 100 % opravu, vymáhajúc všetku pomoc poskytnutú spoločnosti EMM na predmetnú operáciu. Táto téma si teda zasluhuje preskúmanie.

88. Podľa článku 98 ods. 2 nariadenia č. 1083/2006 členské štáty majú vykonať požadované finančné opravy v súvislosti s nezrovnalosťami zistenými v operáciách.³² Pri výpočte takej finančnej opravy sa od nich vyžaduje zohľadniť tri kritériá, a to konkrétne i) povahu nezrovnalostí; ii) ich závažnosť a iii) finančnú škodu pre fondy. Pokiaľ ide, ako v prejednávanej veci, o nezrovnalosť jednorazovú a nie systematickú, táto posledná požiadavka znamená nevyhnutne preskúmanie *ad hoc* „s ohľadom na všetky okolnosti jednotlivého prípadu, ktoré sú relevantné vo vzťahu k [týmto] kritéri[am]“³³.

89. Navyše finančné opravy musia byť v súlade so zásadou proporcionality. To je zrejmé z článku 2 ods. 1 nariadenia č. 2988/95, ktorý vyžaduje zavedenie správnych kontrol, opatrení a sankcií „v takej miere, aby zabezpečili náležité uplatňovanie práva [EÚ]“ a aby boli „účinné, primerané a majú odrádzať tak, aby poskytovali primeranú ochranu finančných záujmov [Európskej únie]“. Finančné opravy by preto nemali ísť nad rámec toho, čo je skutočne potrebné vzhľadom na povahu a závažnosť porušenia.^{34 35}

31 Rozpočtu EÚ vznikne škoda, ak sa pomoc poskytla na výstavbu školy, ktorá sa nikdy nedokončila, hoci základy boli položené a konštrukcia vztýčená.

32 Článok 98 nariadenia č. 1083/2006 sám osebe predstavuje pre členské štáty dostatočný právny základ na to, aby vykonali požadované finančné opravy v prípade nezrovnalostí bez toho, aby bol potrebný nejaký oddelený orgán, ktorý by tak robil na základe vnútroštátneho práva (pozri analogicky rozsudok z 13. marca 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a i. (C-383/06 až C-385/06, EU:C:2008:165, body 35 až 40).

33 Rozsudok zo 14. júla 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562, body 48 a 51).

34 Pozri návrhy, ktoré som predniesla vo veci Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2015:761, bod 60). Tento výklad článku 98 nariadenia č. 1083/2006 je v súlade so spresneniami, ktoré zaviedla legislatíva EÚ v nariadení č. 1303/2013, ktoré výslovne od členských štátov vyžaduje, aby uplatňovali finančné opravy, ktoré sú „primerané“.

35 Usmernenia Komisie o zásadách, kritériách a smerných tarifikách, ktoré sa majú uplatňovať na finančné opravy uskutočnené Komisiou podľa článkov 99 a 100 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006 prijaté rozhodnutím Komisie K(2011) 7321 final z 19. októbra 2011, s. 3, tiež zdôrazňujú potrebu zohľadniť zásadu proporcionality. Odporúčajú, aby členské štáty uplatnili tiež kritériá a sadzby uvedené v týchto usmerneniach, keď opravujú nezrovnalosti, ktoré zistili ich vlastné služby, „pokiaľ neuplatňujú prísnejšie normy za dodržania týchto usmernení a zásady proporcionality“. Tieto usmernenia odporúčajú paušálnu 100 % sadzbu opravy iba v prípade nezrovnalosti, ktorá je tak vážna, že predstavuje úplné neplnenie predpisov, takže robí všetky relevantné platby neoprávnenými (pozri oddiel 2.3 týchto usmernení). Pokiaľ ide o závažnosť takých usmernení, pozri rozsudok z 3. septembra 2014, Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134, bod 64 a citovaná judikatúra).

90. Nakoniec, zatiaľ čo uplatnené opravy nemusia presne zodpovedať finančnému dopadu na rozpočet, tento dopad by sa mal zohľadniť, najmä ak existuje čo i len malé riziko dopadu.³⁶

91. Ak sa preukáže nezrovnalosť a bude sa vyžadovať finančná oprava, pri výpočte tejto opravy by sa mali zohľadniť všetky špecifické okolnosti veci, ktoré sú relevantné vzhľadom na kritériá povahy a závažnosti nezrovnalostí a finančnej škody pre fondy, ako aj zásadu proporcionality. Relevantné faktory pri takom posúdení budú zahŕňať rozsah zodpovednosti príjemcu za nezrovnalosť a akúkoľvek zodpovednosť na strane riadiaceho orgánu, finančný dopad na rozpočet EÚ (či už skutočný alebo potenciálny) a rozsah v akom mala nezrovnalosť negatívny vplyv na operáciu (napríklad či bola operácia správne vykonaná a zo začiatku úspešná, a či boli dosiahnuté niektoré alebo všetky jej ciele).

92. Vnútroštátny súd posúdi, ak to bude potrebné, či finančná oprava sporná vo veci samej, konkrétne 100 % oprava, je vzhľadom na tieto úvahy primeraná.

Návrh

93. Navrhujem preto, aby Súdny dvor odpovedal na otázku, ktorú položil Rēzeknes tiesa (prvostupňový súd Rēzekne, Lotyšsko), takto:

Situácia, v ktorej príjemca finančnej pomoci od Európskeho fondu regionálneho rozvoja nemôže dosiahnuť očakávanú úroveň obratu počas relevantného obdobia, pretože počas tohto obdobia bola podnikateľská činnosť jeho jediného obchodného partnera ukončená alebo sa tento obchodný partner stal platobne neschopným, nepredstavuje konanie alebo opomenutie hospodárskeho subjektu, ktoré by poškodilo, alebo mohlo poškodiť všeobecný rozpočet Európskej únie v zmysle 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, zmeneného nariadením (EÚ) č. 539/2010 zo 16. júna 2010, pokiaľ

- táto situácia nebola príjemcom v čase uzavretia zmluvy o pomoci z fondu primerane predvídateľná,
- príjemca nekonal nedbanlivo, keď umožnil vznik situácie, a
- príjemca nemohol napraviť situáciu a splniť svoje povinnosti v súvislosti s touto pomocou aj keby prijal všetky vhodné a primerané opatrenia.

³⁶ Rozsudok zo 14. júla 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562, bod 50).