



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 23. dubna 2020¹

Věc C-743/18

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Rēzeknes tiesa (soud prvního stupně v Rēzeknes, Lotyšsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Strukturální fondy – Nařízení (ES) č. 1083/2006 – Články 98, 57 a čl. 2 bod 7 – Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR) – Povinnost provést finanční opravu v souvislosti s nesrovnalostmi – Stálost operací – Význam pojmu „nesrovnalost“ – Jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu – Platební neschopnost jediného obchodního partnera příjemce“

1. Všechny obchodní podniky obnášejí určité riziko. Dokonce i ty nejjistější podniky mohou někdy ztroskotat v důsledku hospodářského útlumu nebo být zničeny v důsledku neštěstí klíčového partnera nebo zákazníka. Soudní dvůr má v projednávané věci posoudit situaci, kdy projekt, spolufinancovaný Evropským fondem pro regionální rozvoj (dále jen „EFRR“), nesplnil určité cíle kvůli tomu, že se jediný obchodní partner příjemce dostal do platební neschopnosti. Měl by být příjemce v takové situaci povinen vrátit všechny prostředky vyplacené z EFRR, i když k nesplnění těchto cílů došlo v důsledku okolností mimo jeho kontrolu?

2. Otázka, kterou v projednávané věci položil Rēzeknes tiesa (soud prvního stupně v Rēzeknes, Lotyšsko), Soudnímu dvoru konkrétně poskytuje příležitost objasnit rozsah pojmu „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006². Předkládající soud se v podstatě táže, zda situace, jako je ta v původním řízení, představuje „nesrovnalost“ ve smyslu uvedeného nařízení, v jejímž důsledku musí členský stát provést finanční opravu a vymáhat vrácení veškerého dotčeného financování, nebo jeho části.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – 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). Nařízení č. 1083/2006 bylo s účinkem od 1. ledna 2014 zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320). Článek 152 nařízení č. 1303/2013 nadepsaný „Přechodná ustanovení“ stanoví, že „[t]ímto nařízením není dotčeno ani pokračování ani změna, včetně úplného nebo částečného zrušení, pomoci schválené Komisí na základě nařízení (ES) č. 1083/2006 či jiného právního předpisu, který se použije na uvedenou pomoc ke dni 31. prosince 2013. Uvedené nařízení nebo zmíněný jiný právní předpis se tudíž použijí na uvedenou pomoc nebo dotčené operace i po 31. prosinci 2013, a to až do jejich ukončení“. V tomto řízení se tedy použijí ustanovení nařízení č. 1083/2006.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 2988/95

3. Nařízení č. 2988/95³ stanoví obecná pravidla pro dohled a sankce za účelem ochrany finančních zájmů Evropské unie. 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.“

Nařízení č. 1080/2006

4. Nařízení č. 1080/2006⁴, které stanoví úkoly EFRR, rozsah jeho pomoci s ohledem na cíle vymezené v čl. 3 odst. 2 nařízení (ES) č. 1083/2006 a pravidla způsobilosti pro poskytnutí pomoci, v článku 2 uvádí:

„Podle článku 160 Smlouvy a nařízení (ES) č. 1083/2006 přispívá [EFRR] k financování pomoci zaměřené na posílení hospodářské a sociální soudržnosti tím, že vyrovnává zásadní regionální rozdíly podporou rozvoje a strukturálních změn regionálních ekonomik, včetně přeměny upadajících průmyslových oblastí a zaostávajících regionů, a podporou přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráce.

Při této činnosti naplňuje [EFRR] priority Společenství, zejména potřebu posílit konkurenceschopnost a inovace, vytvářet a chránit udržitelná pracovní místa a zajistit udržitelný rozvoj.“

Nařízení č. 1083/2006

5. Nařízení č. 1083/2006 stanoví obecná pravidla pro EFRR, jakož i Evropský sociální fond a Fond soudržnosti (společně dále jen „fondy“) pro období 2007–2013. Uvedené nařízení stanoví mimo jiné zásady a pravidla pro finanční řízení, monitorování a kontrolu na základě odpovědností sdílených členskými státy a Evropskou komisí.

6. Body 22, 28, 60 a 61 odůvodnění nařízení č. 1083/2006 uvádí, že:

„22) Činnosti fondů a operace, na jejichž financování se podílejí, by měly být provázány s ostatními politikami Společenství a v souladu s právními předpisy Společenství.

[...]

28) Podle článku 274 Smlouvy by v souvislosti se sdíleným řízením měly být stanoveny podmínky umožňující Komisi výkon jejích povinností souvisejících s plněním souhrnného rozpočtu Evropských společenství a objasněny povinnosti, které vyplývají ze spolupráce s členskými státy.

3 – 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).

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 1).

Uplatňování těchto podmínek by mělo umožnit Komisi ujistit se o tom, že členské státy využívají fondy legálním a řádným způsobem a v souladu se zásadou řádného finančního řízení ve smyslu finančního nařízení.

[...]

60) V souladu se zásadou subsidiarity a s výhradou výjimek stanovených v nařízení [...] (ES) č. 1080/2006 [...], nařízení [...] (ES) č. 1081/2006 [...] ^[5] a nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 [...] ^[6] by měla existovat vnitrostátní pravidla pro způsobilost výdajů.

61) Pro zajištění účinnosti, spravedlnosti a udržitelného vlivu intervence fondů by měla existovat ustanovení, která zaručí, že investice do podniků budou dlouhodobé, a zabrání tomu, aby byly tyto fondy využívány pro zavádění nenáležitých výhod. Je nutno zajistit, aby investice využívající pomoci fondů mohly být odepisovány po dostatečně dlouhou dobu.“

7. Článek 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 definuje pojem „nesrovnalost“ (obdobným způsobem jako čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95) jako „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“.

8. Podle čl. 3 odst. 1 musí být činnost Evropské unie podle současného článku 174 SFEU zaměřena na posilování hospodářské a sociální soudržnosti rozšířené Evropské unie s cílem podporovat harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj Unie. Cílem této činnosti musí být zmenšování hospodářských, sociálních a územních rozdílů, které vznikly zejména v zemích a regionech, jejichž rozvoj zaostává, a v souvislosti s hospodářskou a sociální restrukturalizací a se stárnutím obyvatelstva ⁷.

9. Podle čl. 9 odst. 2 mají Komise a členské státy zajistit, aby byla pomoc z fondů provázána s činnostmi, politikami a prioritami Evropské unie. Podle čl. 9 odst. 5 musí být operace financované z fondů v souladu se Smlouvou a s akty přijatými na jejím základě.

10. Článek 56 nařízení č. 1083/2006, nadepsaný „Způsobilost výdajů“, stanoví:

„1. Výdaje, včetně výdajů na velké projekty, jsou způsobilé pro příspěvek z fondů, jestliže byly skutečně uhrazeny mezi dnem předložení operačních programů Komisi nebo 1. lednem 2007, podle toho, co nastane dříve, a 31. prosincem 2015. Operace nesmějí být dokončeny přede dnem vzniku způsobilosti.

[...]

3. Výdaje jsou způsobilé pro příspěvek z fondů pouze v případě, že vznikly při operacích, o nichž bylo rozhodnuto řídicím orgánem daného operačního programu nebo z jeho pověření v souladu s kritérii stanovenými monitorovacím výborem.

[...]

4. 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.

5 – 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).

6 – 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)

7 – Viz rovněž bod 1 odůvodnění.

[...]“

11. Podle článku 57 nařízení č. 1083/2006 nadepsaného „Stálost operací“:

„1. Členský stát nebo řídicí orgán zajistí, že příspěvek z fondů na operaci zahrnující investici do infrastruktury nebo produktivní investici bude zachován, pouze pokud do pěti let od ukončení neprojde tato operace podstatnou změnou způsobenou buď změnou formy vlastnictví položky infrastruktury, nebo zastavením výrobní činnosti, ovlivňující její povahu nebo prováděcí podmínky nebo poskytující podniku či veřejnému subjektu nepatřičnou výhodu.

[...]“

12. Podle článku 60 nařízení č. 1083/2006:

„Řídicí 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 vykázány příjemci skutečně vynaloženy a zda jsou v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy; [...]“

13. Článek 70 nařízení č. 1083/2006, nadepsaný „Řízení a kontrola“, stanoví:

„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 nevymožitelných částek zpět do souhrnného rozpočtu Evropských společenství členský stát, pokud se prokáže, že ztráta byla způsobena jeho pochybením nebo nedbalostí.

[...]“

14. Článek 88 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 mimo jiné stanoví, že pro účely uvedeného nařízení „se operace považuje za dokončenou, pokud byly činnosti v jejím rámci skutečně provedeny a všechny výdaje příjemců a odpovídající příspěvky z veřejných zdrojů na ni byly vyplaceny“.

15. Podle čl. 98 odst. 1 uvedeného nařízení 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 oprav⁸. Podle čl. 98 odst. 2 má členský stát provádět finanční opravy požadované

8 – Viz rovněž bod 65 odůvodnění.

v souvislosti s jednotlivými nebo systémovými nesrovnalostmi zjištěnými u operací nebo operačních programů. Tyto opravy spočívají ve zrušení celého příspěvku na operační program z veřejných zdrojů nebo jeho části, přičemž se bere v úvahu povaha a závažnost nesrovnalostí a finanční ztráta, která fondům vznikla.

Nařízení č. 1828/2006

16. Nařízení č. 1828/2006⁹ stanoví pravidla pro provedení nařízení č. 1083/2006 a nařízení č. 1080/2006 mimo jiné, pokud jde o řídicí a kontrolní systémy a nesrovnalosti.

17. Podle článku 13 nařízení č. 1828/2006 nadepsaného „Řídicí orgán a kontrolní orgán“:

„1. Za účelem výběru a schválení operací podle čl. 60 písm. a) nařízení (ES) č. 1083/2006 řídicí 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, finančních a jiných informacích, které mají být uchovány a sděleny.

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

18. Článek 27 nařízení č. 1828/2006, obsažený v oddíle 4 uvedeného nařízení nadepsaném „Nesrovnalosti“, definuje „hospodářský subjekt“ jako „[jakoukoli fyzickou či právnickou osobu] a ostatní subjekty, které se podílejí na provádění pomoci z fondů, s výjimkou členského státu při výkonu veřejných pravomocí“.

19. Článek 28 nařízení č. 1828/2006 stanoví, že členské státy mají Komisi nahlásit veškeré nesrovnalosti, které se staly předmětem prvotního zjištění ve správním nebo soudním řízení, přičemž uvedou mimo jiné ustanovení, které bylo porušeno, praktiky použité při spáchání nesrovnalosti a případně, zda tato praktika vzbuzuje podezření na podvod.

Vnitrostátní právo

20. Článek 16.1 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“, stanoví, že „[d]louhodobé investice jsou způsobilé tehdy, jsou-li využity výlučně v místě realizace projektu uvedeném v žádosti a jen pro hospodářskou činnost příjemce financování“.

21. Článek 17 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví, že „[v] rámci dané činnosti jsou způsobilé následující nákladové položky: náklady na pořízení nového vybavení (a nových zařízení), která se přímo podílejí na procesu produkce nebo poskytování služeb v odvětví realizace projektu [...]“.

22. Článek 2.1 nařízení vlády č. 740, kterým se stanoví postup ohlašování nesrovnalostí odhalených při provádění strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie, přijímání rozhodnutí o využití přiznaného financování a navrácení protiprávně provedených plateb, stanoví, že „nesrovnalostí se rozumí porušení právních předpisů Lotyšské republiky nebo Evropské unie“.

23. Článek 1774 Latvijskas Republikas Civillikums (občanský zákoník Lotyšské republiky) stanoví, že „náhodná ztráta se nenahrazuje. Proto se v případě, kdy někomu brání ve splnění závazku nepředvídatelná překážka, má za to, že závazek splnil, ledaže riziko vzniku nepředvídatelné překážky přijal prostřednictvím smlouvy“.

⁹ – Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, který se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj (Úř. věst. 2006, L 371, s. 1).

Skutkové okolnosti, řízení a předběžná otázka

24. Dne 7. dubna 2010 žalobkyně v původním řízení, SIA Elme Messer Metalurgs (dále jen „EMM“), uzavřela smlouvu s Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra (Lotyšská investiční a rozvojová agentura, dále jen „Agentura“), na jejímž základě bylo společnosti EMM přiznáno spolufinancování jejího projektu na výstavbu nového zařízení na výrobu některých průmyslových plynů z EFRR (dále jen „smlouva“). Podle smlouvy mělo být toto zařízení součástí provozu metalurgického závodu vlastněného AS Liepājas Metalurgs (dále jen „LM“), která byla také stranou smlouvy¹⁰.

25. Realizace projektu začala téhož dne a měla být dokončena do 6. prosince 2012. Bylo pořízeno a instalováno nezbytné vybavení, byli přijati a vyškoleni specialisté a výrobní zařízení zahájilo provoz. Společnost EMM za tímto účelem investovala 12 283 579,00 eura z vlastních zdrojů a dále finanční pomoc z EFRR, která jí byla poskytnuta ve formě průběžných plateb ve výši 2 212 511,14 eura.

26. Dne 3. ledna 2013 předala společnost EMM Agentuře závěrečnou zprávu o projektu, kterou dne 7. února 2013 doplnila, a požádala o konečnou platbu pomoci z EFRR ve výši 737 488,86 eura v souladu se smlouvou.

27. Počátkem roku 2013 začala mít společnost LM potíže s likviditou. Vzhledem k tomu, že splnění závazků společnosti EMM stanovených v jejím podnikatelském plánu bylo přímo závislé na obchodní činnosti společnosti LM, vyjádřila Agentura obavy, že by společnost EMM nemusela být schopna splnit své povinnosti podle smlouvy a dodržet tyto závazky, konkrétně zachovat objem výroby ne méně než přibližně 50,5 milionu m³ ročně a zajistit průměrný nárůst obrátu nejméně o 20 % v prvních dvou letech po dokončení projektu. Agentura proto pozastavila vyplácení finanční pomoci.

28. Dne 12. listopadu 2013 bylo oznámeno, že proti společnosti LM bylo zahájeno insolvenční řízení.

29. Dopisem ze dne 28. července 2014 požádala Agentura společnost EMM o předložení dokumentů obsahujících informace o realizaci projektu a upozornila ji na skutečnost, že může ukončit smlouvu.

30. Metalurgický závod společnosti LM nabyla KVV Liepājas Metalurgs. V důsledku toho společnost EMM mohla obnovit svou hospodářskou činnost. Uvedená společnost o této skutečnosti informovala Agenturu a navrhla možnosti restrukturalizace podnikání.

31. Dne 31. března 2016 Agentura napsala společnosti EMM. Agentura poukázala na určité problémy metalurgického závodu Liepājas Metalurgs a oznámila společnosti EMM, že jednostranně vypovídá smlouvu. Agentura výpověď odůvodnila tak, že se EMM v průběhu realizace projektu dopustila závažných porušení, zejména tím, že se podstatně odchylovala od závazků stanovených ve svém podnikatelském plánu.

32. Společnost EMM podala proti Agentuře žalobu k předkládajícímu soudu, kterou se domáhala určení neplatnosti výpovědi smlouvy. Uvedená společnost tvrdí, že Agentura jednostrannou výpověď smlouvy porušila zásadu dobré víry, jelikož EMM své smluvní povinnosti neporušila a je nesporné, že finanční pomoc, která jí byla přiznána, využila k vykonávání činností v souvislosti s realizací projektu.

33. Agentura tvrdí, že finanční potíže společnosti LM a přerušování její hospodářské činnosti nelze považovat za nepředvídatelnou překážku ve smyslu článku 1774 lotyšského občanského zákoníku. Okolnosti projednávané věci je naopak třeba považovat za „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 a článku 2.1 nařízení vlády č. 740. V důsledku toho byla Agentura oprávněna požadovat vrácení již vyplacených prostředků v souladu s postupem stanoveným v nařízení vlády č. 740.

10 – Povinnosti společnosti LM podle smlouvy se omezovaly na pronájem nemovitosti.

34. Agentura proto podala proti společnosti EMM vzájemnou žalobu, kterou se domáhá vrácení celé finanční pomoci, která již byla společnosti EMM vyplacena, tedy 2 212 511,14 eura, jakož i úroku z prodlení za dobu od 18. dubna 2016 do 14. února 2017 ve výši 670 390,53 eura.

35. Společnost EMM tvrdí, že nařízení č. 1083/2006, podle něhož je nesrovnalostí „porušení [unijních] právních předpisů v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu“, nelze na projednávanou věc použít. Situace, kdy společnost EMM nemohla využívat výrobní zařízení pro svou hospodářskou činnost, není důsledkem jednání nebo opomenutí přičitatelného společnosti EMM, nýbrž toho, že došlo k ukončení činnosti závodu Liepājas Metalurgs.

36. Předkládající soud má za to, že výsledek původního řízení do velké míry závisí na tom, zda došlo k „nesrovnalosti“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, či nikoliv. Uvedený soud je toho názoru, že Agentura je oprávněna odmítnout pokračovat ve financování a požadovat vrácení již vyplacených prostředků pouze v případě prokázání takové nesrovnalosti.

37. Za těchto okolností se Rēzeknes tiesa (soud prvního stupně v Rēzeknes, 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 financování není schopen dosáhnout v relevantním období předpokládané úrovně obratu, protože v tomto období došlo k ukončení obchodní činnosti nebo k insolvenci jeho jediného obchodního partnera, musí být považována za jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu (příjemce financování), které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie?“

38. Písemná vyjádření předložily společnost EMM, Agentura, estonská a lotyšská vláda a Evropská komise. Na jednání, které se konalo dne 11. prosince 2019, přednesly uvedené strany, jakož i česká vláda, svá ústní vyjádření a odpovídaly na dotazy Soudního dvora.

Přípustnost

39. Komise a estonská vláda tvrdí, že z předkládacího rozhodnutí nejsou zřejmé některé skutkové a právní souvislosti původního řízení. V důsledku toho vyvstává otázka, zda je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce přípustná.

40. Podle ustálené judikatury musí vnitrostátní soud v rámci spolupráce zavedené článkem 267 SFEU důsledně dodržovat požadavky kladené na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, aby umožnil Soudnímu dvoru dospět k výkladu unijního práva, který by byl pro vnitrostátní soud užitečný, a poskytnout vládám členských států, jakož i ostatním zúčastněným možnost předložit vyjádření v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora Evropské unie¹¹. V této souvislosti vzhledem k tomu, že základem řízení u Soudního dvora je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, je nezbytné, aby vnitrostátní soud v této žádosti vyložil mimo jiné skutkový a právní rámec sporu v původním řízení¹².

41. Vzhledem k duchu spolupráce, kterým se řídí vztahy mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce, však nemá nedostatek nezbytných skutkových zjištění předkládajícího 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 odpověď¹³.

11 – Rozsudek ze dne 27. října 2016, Audace a další, C-114/15, EU:C:2016:813, body 35 a 36 a citovaná judikatura.

12 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 8. září 2016, Google Ireland a Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, bod 18 a citovaná judikatura.

13 – Usnesení ze dne 8. září 2016, Google Ireland a Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, bod 24 a citovaná judikatura.

42. Je pravda, že informace obsažené v předkládacím rozhodnutí nejsou v jistých ohledech úplné, zejména pokud jde o přesný obsah a povahu povinností společnosti EMM podle smlouvy. Jsem nicméně toho názoru, že předkládací rozhodnutí obsahuje dostatečné skutkové a právní informace, které Soudnímu dvoru umožňují poskytnout předkládajícímu soudu odpověď užitečnou pro řešení sporu, který mu byl předložen. Z podkladů, které má Soudní dvůr k dispozici, zejména jasně vyplývá, že výsledek sporu v původním řízení skutečně závisí na tom, zda došlo k „nesrovnalosti“. Výklad tohoto pojmu ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 je proto nezbytný k tomu, aby předkládající soud mohl vyřešit spor, který mu byl předložen.

Posouzení

43. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda situace, jako je ta v původním řízení – v níž příjemce finanční pomoci z EFRR není schopen dosáhnout určitých cílů dotčené operace vzhledem k tomu, že došlo k ukončení hospodářské činnosti či insolvenci jeho jediného obchodního partnera nebo zákazníka – představuje nesrovnalost ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006.

44. Nesrovnalost, jak je definována v uvedeném ustanovení, obsahuje tři prvky. Musí dojít k i) porušení unijních právních předpisů, ii) v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, iii) které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do tohoto rozpočtu.

45. Za účelem prokázání existence nesrovnalosti ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 je tedy nezbytné určit, zda je splněna každá z těchto tří (kumulativních) podmínek.

Porušení unijních právních předpisů

46. Soudní dvůr konstatoval, že „porušení [unijních] právních předpisů“ musí být vykládáno tak, že nepokrývá jen porušení unijního práva, ale i porušení vnitrostátních právních předpisů použitelných na operace podporované z fondů¹⁴.

47. Uvedený výklad podporují normativní kontext i cíle nařízení č. 1083/2006. Zejména článek 60 písm. a) nařízení č. 1083/2006 vyžaduje, aby řídicí orgány zajistily, aby operace vybrané pro financování „po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými [unijními] předpisy [...] a *vnitrostátními* předpisy“ (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska). Pokud by porušení ustanovení vnitrostátních právních předpisů, která přispívají k zajištění řádného použití unijního práva týkajícího se řízení projektů financovaných z unijních finančních prostředků, nemohla představovat „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006, mohl by být ohrožen hlavní cíl sledovaný unijním normotvůrcem v této oblasti, kterým je zaručení řádného a účinného užívání unijních fondů za účelem ochrany finančních zájmů Evropské unie¹⁵.

14 – Rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 43, a stanovisko generálního advokáta Y. Bota v uvedených věcech (EU:C:2016:7), body 73 a 74.

15 – Viz rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, body 38 až 43. Definice pojmu „nesrovnalost“ uvedená v čl. 2 bodě 36 nařízení č. 1303/2013 nyní výslovně odkazuje na „jakékoli porušení ustanovení *unijního [práva] nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování*“ (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska).

48. Posouzení, zda v projednávané věci došlo k porušení unijního práva nebo ustanovení vnitrostátního práva týkajících se použití financování z EFRR, přísluší vnitrostátnímu soudu. Jak uvádí Agentura ve svém písemném vyjádření, uvedenému soudu zejména přísluší určení, zda společnost EMM porušila smlouvu a různá ustanovení vnitrostátního práva¹⁶ tím, že neprováděla hospodářskou činnost prostřednictvím vybavení pořízeného v rámci dotčené operace a že nedosáhla cílů uvedené operace.

49. V tomto ohledu je třeba mít na paměti, že systém dotací vypracovaný unijními předpisy je založen zejména na tom, že příjemce plní řadu povinností, které ho opravňují k čerpání stanovené finanční pomoci. Pokud příjemce nesplní všechny podmínky, jimiž bylo přiznání pomoci podmíněno, nemůže se za účelem získání vyplacení zůstatku celkové částky původně přiznané pomoci dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání ani zásady ochrany nabytých práv¹⁷.

50. I přesto však musí vnitrostátní soud posoudit, zda ustanovení smlouvy, která společnost EMM údajně porušila, byly skutečně i) formální podmínky smlouvy, a nikoli pouze ustanovení vyjadřující přání, a ii) (pokud ano), zda se jednalo o podmínky podstatné z hlediska zajištění řádného a efektivního užívání unijních fondů za účelem ochrany finančních zájmů Evropské unie. O nesrovnalost by mohlo jít pouze v případě, že jsou splněny obě tyto podmínky¹⁸.

51. Vnitrostátní soud musí rovněž ověřit, zda Agentura příjemce dostatečně informovala o jeho povinnostech ve vztahu k dotčené operaci. Podle čl. 13 odst. 1 nařízení č. 1828/2006 má řídicí orgán zajistit, aby byli příjemci informováni mimo jiné o zvláštních podmínkách týkajících se produktů nebo služeb, které mají být v rámci operace poskytnuty, a o lhůtě pro provedení. Kromě toho v případě, že příjemce finanční pomoci z fondů nemůže jednoznačně identifikovat svá práva a povinnosti a postupovat podle toho, zásada právní jistoty brání tomu, aby tyto povinnosti byly vůči tomuto příjemci uplatňovány, je-li prokázána dobrá víra tohoto příjemce¹⁹.

52. Agentura rovněž tvrdí, že společnost EMM porušila požadavek stálosti stanovený v čl. 57 odst. 1 nařízení č. 1083/2006, a tím porušila unijní i vnitrostátní právní předpisy. Z podkladů předložených Soudnímu dvoru podle mého názoru nevyplývá, že se lze v projednávané věci dovolávat tohoto ustanovení.

53. Jak vyplývá z bodu 61 odůvodnění nařízení č. 1083/2006, požadavek stálosti stanovený v čl. 57 odst. 1 uvedeného nařízení má zajistit, aby investice z fondů měly dlouhodobý dopad na dotčené regiony a nebyly využívány pro zavádění nenáležitých výhod.

54. Článek 57 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 tedy stanoví, že členský stát nebo řídicí orgán zajistí, že příspěvek z fondů na operaci zahrnující investici do infrastruktury nebo produktivní investici bude zachován, pouze pokud do pěti let od ukončení neprojde tato operace podstatnou změnou splňující podmínky uvedené v tomto ustanovení. Článek 57 odst. 1 se tedy použije pouze tehdy, jakmile je operace právně „dokončena“.

55. Článek 88 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 stanoví, že pro účely uvedeného nařízení se operace považuje za dokončenou, „pokud byly činnosti v jejím rámci skutečně provedeny a všechny výdaje příjemců a odpovídající příspěvky z veřejných zdrojů na ni byly vyplaceny“.

16 – Agentura v tomto ohledu cituje mimo jiné čl. 15 odst. 2 bod 1 Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fondu vadības likums (zákon o řízení strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie), podle něhož je příjemce dotace povinen zajistit, aby byl projekt financovaný z fondu EU prováděn v souladu s podmínkami soukromoprávní smlouvy. Podle Agentury společnost EMM tedy tím, že nedodržela podmínky smlouvy, automaticky porušila vnitrostátní právní předpis.

17 – Rozsudek ze dne 13. března 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další, C-383/06 až C-385/06, EU:C:2008:165, bod 56.

18 – Například porušení ustanovení, že všechny prostory recepce v budově musí být vymalovány na bílo, jejich vymalováním na světle růžovo by tak nemuselo splňovat podmínku i) a určité by nesplňovalo podmínku ii).

19 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. června 2007, ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, body 24 až 26 a 29 až 31.

56. Operace tedy *nebude* považována za „dokončenou“ pro účely nařízení č. 1083/2006, pokud je k dokončení operace vyžadována další činnost nebo pokud mají být příjemci vyplaceny další platby²⁰.

57. Jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, z předkládacího rozhodnutí nevyplývá, zda společnost EMM skutečně provedla činnosti v rámci dotčené operace. Posouzení této skutečnosti přísluší vnitrostátnímu soudu a v tomto ohledu nečiním žádné závěry. Z dokumentů předložených Soudnímu dvoru zato jasně vyplývá, že příspěvek z veřejných zdrojů nebyl vyplacen v plné výši. Jak vyplývá z písemného vyjádření Agentury, Agentura *nepoukázala* společnosti EMM poslední platbu stanovenou ve smlouvě ve výši 737 488,86 eura.

58. Ze skutečnosti, že příspěvek z veřejných zdrojů nebyl vyplacen v plné výši, vyplývá, že operace nebyla dokončena ve smyslu čl. 88 odst. 1 nařízení č. 1083/2006. Článek 57 odst. 1 uvedeného nařízení se proto nepoužije, jelikož požadavek stálosti, který uvedené ustanovení stanoví, se použije na období „pěti let od ukončení [operace]“²¹.

59. K tomu bych ráda dodala, že kromě toho, že uložení takového požadavku příjemci, jenž neobdržel příspěvek z veřejných zdrojů odpovídající způsobitelnému výdaji, který vynaložil v souvislosti s dotčenou operací, v plné výši, je v rozporu s použitelnými předpisy, je podle mne rovněž nepřiměřené. Bez přístupu k této finanční pomoci v plné míře by příjemce nemusel mít prostředky k tomu, aby zajistil stálost této operace.

Jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu

60. Druhou kumulativní podmínkou uvedenou v definici pojmu „nesrovnalost“ uvedeném v čl. 2 bodě 7 nařízení č. 1083/2006 je podmínka, že porušení musí nastat v důsledku „jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu“²².

61. Jde v případě, že příjemce pomoci z fondů poruší ustanovení unijního práva nebo relevantního ustanovení vnitrostátního práva z důvodu ukončení činnosti nebo insolvence jeho jediného partnera nebo zákazníka, o „jednání nebo opomenutí [tohoto] hospodářského subjektu“?

62. Na rozdíl od názoru vyjádřeného společností EMM v jejím písemném vyjádření se pojem „jednání nebo opomenutí“ ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 neomezuje na úmyslná podvodná jednání. Právní úprava v této oblasti jasně rozlišuje mezi širokou kategorií *nesrovnalostí*, které vedou pouze k správnímu opatření spočívajícímu v odnětí neoprávněně získané výhody, a užší podkategorií *úmyslných nesrovnalostí* nebo nesrovnalostí z *nedbalostí*, které mohou vést k uložení správních sankcí nebo – v případě podvodných nesrovnalostí – k zahájení trestního řízení²³. Jak zejména Agentura správně uvedla na jednání, ohlašovací povinnost uvedená v článku 28 nařízení č. 1828/2006 vyžaduje,

20 – Viz také pokyny Komise ze dne 21. dubna 2010 o částečném uzavření (podle článku 88 nařízení (ES) č. 1083/2006) (COCOF 08/0043/03), s. 3.

21 – Vazba mezi požadavkem stálosti a vyplacením příspěvku z veřejných zdrojů ještě jasněji vyplývá z nařízení č. 1303/2013, jehož čl. 71 odst. 1 stanoví, že požadavek na stálost operací se vztahuje na období „pěti let od *poslední platby* příjemci“ (kurzívou zvýraznila autorka stanoviska).

22 – Pojem „hospodářský subjekt“ ve smyslu uvedeného ustanovení není v nařízení č. 1083/2006 definován. Podle článku 27 nařízení č. 1828/2006, které stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1083/2006, se však pojmem „hospodářský subjekt“ rozumí „jakákoli fyzická či právnická osoba a ostatní subjekty, které se podílejí na provádění pomoci z fondů, s výjimkou členského státu při výkonu veřejných pravomocí“.

23 – Viz články 4 a 5 nařízení č. 2988/95, které se týkají nesrovnalostí obecně a úmyslných nesrovnalostí nebo nesrovnalostí z nedbalostí. Jak Soudní dvůr poznamenal ve věci Județul Neamț, vzhledem k tomu, že „nařízení č. 2988/95 a č. 1083/2006 jsou součástí téhož souboru opatření, který zaručuje řádné řízení finančních prostředků Unie a ochranu jejich finančních zájmů, je třeba pojem „nesrovnalost“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 vykládat jednotně“ (rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 34).

aby dotčené členské státy Komisi sdělily, zda dotčená nesrovnalost vzbuzuje podezření na podvod²⁴. To by nebylo nutné, pokud by byl podvod podstatnou náležitostí nesrovnalosti. S ohledem na výše uvedené může být prokázána nesrovnalost i v případě, že je dotčené jednání nebo opomenutí prosté jakéhokoli podvodného úmyslu²⁵.

63. Zahrnutím slov „v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu“ do definice pojmu nesrovnalost však normotvůrce uložil podmínku, že dotčené porušení musí být přičitatelné jednání nebo opomenutí samotného subjektu. Jinými slovy, mezi porušením a jednáním nebo opomenutím přičitatelným subjektu musí existovat dostatečná příčinná souvislost²⁶. Soudní dvůr tak ve věci Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank konstatoval, že situace, kdy byla vývozní náhrada neoprávněně vyplacena hospodářskému subjektu z důvodu pochybení ze strany vnitrostátních orgánů, nepředstavuje „nesrovnalost“ ve smyslu nařízení č. 2988/95, jelikož k chybnému přeplatku nedošlo v důsledku jednání nebo opomenutí tohoto vývozce²⁷.

64. Jsem tedy toho názoru, že porušení nelze považovat za důsledek jednání nebo opomenutí přičitatelného subjektu, pokud jsou jeho základní příčinou vnější okolnosti, které jsou mimo kontrolu hospodářského subjektu, jako je platební neschopnost jeho jediného obchodního partnera. Bude tomu jinak pouze v případě, kdy lze porušení i přes existenci těchto vnějších okolností právem přičítat chování subjektu – které spočívá například v tom, že tento subjekt nevynaložil veškerou řádnou péči k tomu, aby důsledkům těchto okolností zabránil. V takovém případě je porušení ve skutečnosti důsledkem chování subjektu (jeho jednání nebo opomenutí), a nikoli vnějších okolností jako takových.

65. Uvedený výklad je v souladu s vyšším cílem fondů, a to zejména EFRR. Článek 3 nařízení č. 1083/2006 uvádí, že tímto cílem je zmenšovat rozdíly, které vznikly zejména v zemích a regionech, jejichž rozvoj zaostává, a to mimo jiné podporou růstu a zaměstnanosti v těchto zemích a regionech. Jedním ze způsobů, kterým je tohoto cíle dosahováno, je podpora podnikání a inovací v těchto oblastech. Operační program, v jehož rámci byla přiznána podpora na dotčenou operaci, se nazývá „Podnikání a inovace“.

66. Bylo by v rozporu s uvedeným cílem podpory růstu a zaměstnanosti a zejména podpory podnikání a inovací, pokud by byl pojem „jednání nebo opomenutí“ uvedený v čl. 2 bodě 7 nařízení č. 1083/2006 vykládán tak, že zahrnuje situaci, kdy příjemce finanční pomoci z fondů není schopen, v důsledku vnějších okolností mimo jeho kontrolu a navzdory tomu, že vynaložil veškerou řádnou péči, splnit veškeré cíle operace. Podnikatelé by se logicky mohli zdráhat přijmout pomoc z fondů, pokud by mohli být povinni všechnu obdrženou pomoc vrátit v případě, že nejsou v důsledku vnějších okolností mimo jejich kontrolu schopni splnit deklarované cíle, třebaže vynaloží řádnou péči. Takový výklad pojmu „jednání nebo opomenutí“ by proto mohl mít nepříznivý účinek na růst a zaměstnanost v dotčených zemích a regionech.

24 – Pojem „podezření na podvod“ je definován v článku 27 nařízení č. 1828/2006 jako „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, vypracované na základě článku K.3 Smlouvy o Evropské unii“.

25 – Viz Justyna Łacny, Lech Paprzycki a Eleonora Zielińska, „The System of Vertical Cooperation in Administrative Investigations Cases“, *Toward a Prosecutor for the European Union, Volume 1: A Comparative Analysis*, Hart Publishing, 2013, 805 – 807.

26 – Různé jazykové verze nařízení č. 1083/2006 používají pojmy „resulting from“, „résultant de“, „als Folge“, „derivante da“ a „correspondiente a“ v anglické, francouzské, německé, italské, respektive španělské verzi, přičemž všechny z nich potvrzují, že je vyžadována příčinná souvislost mezi dotčeným porušením a jednáním nebo opomenutím.

27 – Rozsudek ze dne 15. ledna 2009, Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, body 20 a 21. Ve svém stanovisku v uvedené věci jsem posuzovala, zda se vývozce nicméně nemohl dopustit nesrovnalosti opomenutím tím, že neověřil částku, která mu byla vyplacena, a neoznámil tuto chybu vnitrostátním orgánům (stanovisko ve věci Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2008:522, body 35 a 36). Důsledkem *nekonstatování*, že došlo k nesrovnalosti, bylo, že se *neuplatnila* čtyřletá promlčecí doba použitelná na nesrovnalosti, která by vývozce ochránila před opožděným vymáháním navrácení vývozní náhrady, která mu byla chybně vyplacena.

67. Cíl podpory regionálního růstu a zaměstnanosti je však třeba vyvažovat s cílem využívat unijní fondy řádně a efektivně za účelem ochrany finančních zájmů Evropské unie. Tento druhý uvedený cíl by byl ohrožen, pokud by subjekt mohl poukazem na vnější okolnosti ospravedlnit porušení, k nimž ve skutečnosti došlo v důsledku jeho nedbalosti nebo nekonání.

68. Porušení, k němuž dojde v důsledku vnějších okolností mimo kontrolu dotčeného subjektu, tedy lze přesto právem přičítat jednání nebo opomenutí tohoto subjektu, které spočívá v tom, že svou nedbalostí umožnil, aby tato situace nastala, nebo nepřijal vhodná a přiměřená opatření k nápravě této situace. Hospodářský subjekt zejména nevynaložil veškerou řádnou péči, když tuto situaci nepředvídal a nepřijal opatření ke zmírnění jejích následků, nebo poté, co situace nastala, nepřijal vhodná a přiměřená opatření k její nápravě a nesplnil své povinnosti ve vztahu k dotčené operaci.

69. Vhodnou analogii lze snad najít v situaci, kdy podle čl. 5 odst. 3 nařízení (ES) č. 261/2004²⁸ je letecký dopravce osvobozen od povinnosti platit náhradu v případě, že je zrušení letu způsobeno mimořádnými okolnostmi, kterým nebylo možné zabránit, i kdyby byla všechna přiměřená opatření přijata. Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci Wallentin-Hermann v podstatě konstatoval, že aby se tato výjimka uplatnila, musí být prokázáno, že dotčeným mimořádným okolnostem nebylo možné předejít pomocí „opatření přiměřených situaci, tedy opatření, která v okamžiku, kdy nastaly dané mimořádné okolnosti, odpovídala zejména podmínkám technicky a hospodářsky únosným pro dotčeného leteckého dopravce“²⁹. Obdobně musí podle mého názoru příjemce pomoci z fondů v případě, kdy čelí mimořádným okolnostem mimo jeho kontrolu, které ohrožují jeho schopnost splnit své povinnosti ve vztahu k dotčené operaci, přijmout všechna přiměřená opatření, která jsou v této situaci vhodná v době, kdy tyto mimořádné okolnosti vzniknou, aby mohl tyto povinnosti splnit a zabránit porušení. Pokud by tak neučinil, jednalo by se o jeho opomenutí a bylo by prokázáno porušení ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006.

70. Agentura ve svém písemném vyjádření tvrdí, že společnost EMM nesplnila cíle dotčeného projektu, a to ne kvůli insolvenční společnosti LM, nýbrž v důsledku úmyslného jednání a následného opomenutí společnosti EMM. Agentura zprvu tvrdí, že se společnost EMM svobodně rozhodla, že svůj obchodní model založí na výrobě produktů v jediné formě a přizpůsobených jedinému zákazníkovi (společnosti LM), aniž zhodnotila obchodní rizika spojená s možností, že se tento zákazník dostane do finančních potíží. Agentura dále tvrdí, že ji společnost EMM uvedla v omyl tím, že tvrdila, že díky pořízení dalšího zařízení bude v budoucnu moci vyrábět zkapalněné plyny a prodávat své výrobky jinému zákazníkovi v případě, že dojde ke snížení poptávky od společnosti LM. Zadruhé Agentura tvrdí, že společnost EMM opomenula restrukturalizovat své podnikání, vypracovat akční plán a začít prodávat výrobky jiným zákazníkům, přestože ji k tomu Agentura opakovaně vyzývala.

71. Je na vnitrostátním soudu, aby tyto argumenty podrobně posoudil a zjistil, zda lze údajná porušení, která jsou předmětem původního řízení, v konečném důsledku přičítat jednání nebo opomenutí společnosti EMM. Vnitrostátní soud musí zejména zjistit, zda společnost EMM vynaložila veškerou řádnou péči, když se rozhodla spoléhat na společnost LM jako svého jediného zákazníka a nepředvíдалa insolvenční společnost LM, nebo zda poté, co se staly finanční problémy společnosti LM zřejmými, společnost EMM přijala všechna přiměřená opatření, která jsou v této situaci vhodná, aby splnila své povinnosti a zabránila porušení.

72. I přesto se však v zásadě nedomnívám, že společnost EMM nutně projevila nedostatek řádné péče tím, že svůj obchodní model založila na dodávce plynu společnosti LM jakožto svému jedinému zákazníkovi, a že tedy lze údajná porušení přičíst tomuto rozhodnutí. Spoléhá-li se podnikatel na jediného zákazníka, je to nepochybně spojeno s jistými obchodními riziky. Neprokazuje to však nutně

28 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 261/2004 ze dne 11. února 2004, kterým se stanoví společná pravidla náhrad a pomoci cestujícím v letecké dopravě v případě odepření nástupu na palubu, zrušení nebo významného zpoždění letů a kterým se zrušuje nařízení (EHS) č. 295/91 (Úř. věst. 2004, L 46, s. 1; Zvl. vyd. 07/08, s. 10)

29 – Rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, EU:C:2008:771, body 26, 27 a 40.

nedostatek řádné péče, zejména v odvětvích, kde je počet potenciálních zákazníků omezený nebo kde je silná vazba na jediného zákazníka dána způsobem výroby a dodávek. Společnost EMM v tomto ohledu na jednání uvedla, že plyny, jako jsou ty, které dodávala společnosti LM, nelze skladovat ani přepravovat. Z toho důvodu jsou výrobní zařízení obvykle instalována v blízkosti velkých zákazníků. Kromě toho, jak je uvedeno v předkládacím rozhodnutí, lotyšský stát se v roce 2008 po podrobném posouzení lotyšského ministerstva financí a státní pokladny zaručil za úvěr pro společnost LM dosahující cca 160 000 000 eur. V tomto kontextu se domnívám, že není zřejmé – přestože je na vnitrostátním soudu, aby tuto skutečnost ověřil – že společnost EMM nevynaložila veškerou řádnou péči, když spoléhala na společnost LM jako na svého jediného zákazníka, nebo že mohla v době uzavření smlouvy rozumně předvídat, že se finanční stav společnosti LM zhorší natolik, že dojde k její insolvenční.

73. Rovněž připomínám, že čl. 13 odst. 1 nařízení č. 1828/2006 vyžaduje, aby se řídicí orgán před schválením navrhované operace ujistil, že je příjemce schopen splnit zvláštní podmínky týkající se mimo jiné produktů nebo služeb, které mají být v rámci operace poskytnuty, a lhůty pro provedení. Podle mého názoru musela být silná závislost obchodního modelu společnosti EMM na dodávce plynů v jediné formě jedinému zákazníkovi z návrhu předloženého Agentury zřejmá. Z předkládacího rozhodnutí je zejména zřejmé, že navrhované výrobní zařízení mělo být součástí provozu metalurgického závodu Liepājas Metalurgs a dodávat plyny nezbytné pro provoz tohoto závodu. Za těchto okolností nechápu, jak by mohla Agentura při schvalování operace jakkoli pochybovat o tom, že úspěch operace společnosti EMM bezprostředně závisí na nepřerušném provozu závodu Liepājas Metalurgs. Vzhledem k tomu, že Agentura navrhovanou operaci schválila, musela být tedy ujištěna o tom, že společnost EMM byla schopna za použití tohoto obchodního modelu splnit cíle operace.

74. Agentura nemůže následně tvrdit, že společnost EMM nedocenila obchodní rizika tohoto obchodního modelu, aniž to znamená, že Agentura nedocenila tato rizika, když operaci schválila.

75. V tomto ohledu není důležité, že jak tvrdí Agentura, společnost EMM svůj původní návrh upravila tak, že uvedla, že se zařízením, které má být pořízeno, již nebude schopna vyrábět zkapalněný plyn. Vzhledem k tomu, že Agentura upravený návrh schválila, musela být ujištěna o tom, že společnost EMM bude nadále schopna splnit cíle operace i s ohledem na tyto změny.

76. Nyní přistoupím k argumentu Agentury, že lze údajná porušení přičíst opomenutí společnosti EMM, které spočívá v tom, že uvedená společnost v souvislosti s finančními potížemi společnosti LM opomenula přijmout opatření, která byla nezbytná k tomu, aby mohla nadále plnit cíle operace.

77. V situaci, kdy dojde k insolvenční jediného obchodního partnera nebo zákazníka hospodářského subjektu, nebo je jeho insolvence rozumně předvídatelná, by se tento subjekt tím, že nepřijme veškerá vhodná a přiměřená opatření, aby situaci napravil a zabránil porušení, skutečně dopustil „opomenutí“ pro účely čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006. Určení, zda v projednávané věci existovala vhodná a přiměřená opatření, která společnost EMM mohla přijmout, aby situaci napravila, přísluší v konečném důsledku vnitrostátnímu soudu.

78. Z materiálů předložených Soudnímu dvoru podle mého názoru nevyplývá, že opatření, která podle Agentury měla společnost EMM přijmout, tedy restrukturalizace jejího podnikání tak, aby vyráběla zkapalněné plyny, které by bylo možné prodávat dalším zákazníkům, byla vhodná a přiměřená opatření, která by společnosti EMM umožnila splnit cíle operace. Výrobní zařízení společnosti EMM sousedilo se závodem Liepājas Metalurgs a bylo součástí jeho provozu. Společnost EMM uvedla, aniž by Agentura odporovala, že její výrobní zařízení je spojeno s uvedeným závodem stálou soustavou potrubí. Jestli společnost EMM mohla rozumně očekávat, není zjevné, že zahájení radikální a nákladné restrukturalizace jejího podnikání by bylo rozumné či vhodné.

79. S ohledem na výše uvedené jsem dospěla k závěru, že situace, kdy příjemce finanční pomoci z EFRR není schopen dosáhnout v relevantním období předpokládané úrovně obratu, protože v tomto období došlo k ukončení činnosti nebo insolvenčnímu jeho jedinému obchodnímu partnera, nepředstavuje jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 v případě, že

- příjemce nemohl v době uzavření smlouvy, kterou bylo financování přiznáno, tuto situaci rozumně předvídat,
- příjemce neumožnil vznik této situace svou nedbalostí a
- příjemce nemohl napravit situaci a splnit své povinnosti související s uvedenou pomocí, ani kdyby přijal veškerá vhodná a přiměřená opatření.

Ztráta nebo potenciální ztráta v souhrnném rozpočtu Evropské unie

80. Třetím prvkem nesrovnalosti ve smyslu čl. 2 bodu 7 nařízení č. 1083/2006 je, že dotčené porušení „vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu“.

81. V tomto ohledu není nutné prokázat existenci konkrétního finančního dopadu; musí být pouze možné, aby porušení jako takové mohlo mít dopad na rozpočet³⁰.

82. Jak jsem již uvedla, mám pochybnosti o tom, že lze údajná porušení, která jsou předmětem původního řízení, přičítat jednání nebo opomenutí společnosti EMM. Pokud by předkládající soud nicméně dospěl k závěru, že dotčená porušení byla prokázána a lze je přičítat jednání nebo opomenutí společnosti EMM, musí určit, zda jsou tato porušení způsobilá mít dopad na rozpočet Evropské unie.

83. Společnost EMM ve svém písemném vyjádření uvedla, že k tomu, aby byl splněn požadavek existence ztráty nebo potenciální ztráty v souhrnném rozpočtu Evropské unie, musí být výdaj z rozpočtu EU v důsledku přiznání dotčeného financování neoprávněný od začátku (tedy od přiznání financování). Vzhledem k tomu, že financování přiznané v roce 2010 společnosti EMM bylo přiznáno řádně a do roku 2013, kdy společnost LM ukončila svou hospodářskou činnost, bylo i řádně využíváno, nemohlo podle ní dojít k žádnému neoprávněnému výdaji z rozpočtu EU.

84. S tím nesouhlasím.

85. Podle mého názoru může k neoprávněnému výdaji z rozpočtu EU dojít i tehdy, pokud je financování řádně přiznáno a zpočátku řádně využíváno. Ke ztrátě v rozpočtu Unie dojde zejména v případě, že musí nést výdaj v souvislosti s projektem, který není zcela proveden nebo který – je-li dokončen – nesplňuje požadavek stálosti stanovený v čl. 57 odst. 1 nařízení č. 1083/2006.³¹

86. Je na vnitrostátním soudu, aby s přihlédnutím ke všemu výše uvedenému určil, zda jsou v případě, který je předmětem původního řízení, prokázány uvedené tři prvky nesrovnalosti. Vzhledem k tomu, že jsou tyto prvky kumulativní, může být finanční oprava na základě čl. 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006 provedena pouze v případě, že jsou prokázány všechny tři tyto prvky.

30 – Rozsudek ze dne 6. prosince 2017, Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere, C-408/16, EU:C:2017:940, bod 60.

31 – Ke ztrátě v rozpočtu EU dojde, pokud je přiznáno financování na výstavbu školy, která nikdy nebyla dokončena, třebaže byly vybudovány základy a hrubá stavba.

Faktory, které je třeba vzít v úvahu při výpočtu výše finanční opravy

87. Předkládající soud ve své otázce výslovně nezmiňuje otázku, jak má být vypočítána příslušná finanční oprava v případě, že je prokázána nesrovnalost. Agentura se v projednávané věci domáhá použití opravy ve výši 100 % a vrácení veškerého financování přiznaného společnosti EMM na dotčenou operaci. Tato otázka si tedy zaslouží bližšího posouzení.

88. Podle čl. 98 odst. 2 nařízení č. 1083/2006 mají členské státy provádět finanční opravy požadované v souvislosti s nesrovnalostmi zjištěnými u operací³². Při výpočtu takové finanční opravy jsou členské státy povinny vzít v úvahu tři kritéria, a to i) povahu nesrovnalostí, ii) jejich závažnost a iii) finanční ztrátu, která fondům vznikla. Pokud se jedná o jednotlivou, a nikoli systémovou nesrovnalost, uvedený požadavek nutně předpokládá přezkoumání *ad hoc* „s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem, které jsou relevantní ve vztahu [k těmto] kritériím“³³.

89. Kromě toho musí být finanční opravy v souladu se zásadou proporcionality. To jasně vyplývá z čl. 2 bodu 1 nařízení č. 2988/95, který vyžaduje, aby byly kontroly a správní opatření a sankce zavedeny, „pokud jsou nezbytné k zajištění řádného uplatňování [unijního] práva“, a aby byly „účinné, přiměřené a odrazující, aby poskytovaly odpovídající ochranu finančních zájmů [Evropské unie]“. Finanční opravy by tedy neměly jít nad rámec toho, co je skutečně nezbytné vzhledem k povaze a závažnosti porušení³⁴.

90. Konečně ačkoli oprava nemusí přesně odpovídat finančnímu dopadu na rozpočet, je třeba tento dopad brát v úvahu, a to zejména v případě, pokud existuje jen slabé nebezpečí dopadu na rozpočet³⁵.

91. Pokud bude prokázána nesrovnalost a bude nutná finanční oprava, je proto třeba při výpočtu této opravy vzít v úvahu všechny konkrétní okolnosti, které jsou relevantní ve vztahu ke kritériím povahy a závažnosti nesrovnalostí a finanční ztráty, která fondům vznikla, jakož i zásadu proporcionality. Relevantní faktory v rámci takového posouzení by v projednávané věci zahrnovaly rozsah odpovědnosti příjemce za nesrovnalost a odpovědnost na straně řídicího orgánu, finanční dopad na rozpočet EU (zda je skutečný či potenciální) a to, do jaké míry nesrovnalost operaci znehodnotila (např. zda byla operace správně provedena a zpočátku úspěšná a zda bylo dosaženo některých či všech jejích cílů).

92. Bude na vnitrostátním soudu, aby posoudil, bude-li to nezbytné, zda je finanční oprava, která je předmětem původního řízení, tedy oprava ve výši 100 %, s ohledem na výše uvedené úvahy přiměřená.

32 – Článek 98 nařízení č. 1083/2006 sám o sobě představuje dostatečný právní základ pro to, aby členské státy prováděly finanční opravy v případě nesrovnalostí, a není nutné, aby tak činily zvláštní orgány podle vnitrostátního práva (analogicky viz rozsudek ze dne 13. března 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další, C-383/06 až C-385/06, EU:C:2008:165, body 35 až 40).

33 – Rozsudek ze dne 14. července 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, body 48 a 51.

34 – Viz mé stanovisko ve věci Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2015:761, bod 60. Tento výklad článku 98 nařízení č. 1083/2006 je v souladu se zpřesněním, které unijní normotvůrce zavedl v nařízení č. 1303/2013, jež výslovně požaduje, aby členské státy použily finanční opravy, které jsou „přiměřené“.

35 – Pokyny Komise, kterými se vymezují zásady, kritéria a indikativní tabulky pro určení finančních oprav uplatňovaných Komisí podle článků 99 a 100 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, přijaté rozhodnutím Komise C(2011) 7321 final ze dne 19. října 2011, rovněž zdůrazňují, že je nutné vzít v úvahu zásadu proporcionality. Pokyny doporučují, aby členské státy použily kritéria a sazby v nich uvedené rovněž při opravě nesrovnalostí zjištěných jejich vlastními službami při kontrolách a auditech prováděných podle nařízení č. 1083/2006, „ledaže chtějí použít podrobnější pravidla, která jsou v souladu s těmito pokyny a zásadou proporcionality“. Uvedené pokyny doporučují paušální opravu ve výši 100 % jako vhodnou v případě nesrovnalostí, která je natolik závažná, že představuje úplné porušení pravidel, v jehož důsledku jsou všechny relevantní platby neoprávněné (viz bod 2.3 těchto pokynů). Pokud jde o právní význam takových pokynů, viz rozsudek ze dne 3. září 2014, Baltanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, bod 64 a citovaná judikatura.

36 – Rozsudek ze dne 14. července 2016, Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, bod 50.

Závěry

93. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Rêzeknes tiesa (soud prvního stupně v Rêzeknes, Lotyšsko) následovně:

„Situace, kdy příjemce finanční pomoci z Evropského fondu pro regionální rozvoj není schopen dosáhnout v relevantním období předpokládané úrovně obrátu, protože v tomto období došlo k ukončení činnosti nebo insolvenční jeho jediného obchodního partnera, nepředstavuje jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, ve smyslu 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, ve znění nařízení (EU) č. 539/2010 ze dne 16. června 2010, v případě, že

- příjemce nemohl v době uzavření smlouvy, kterou bylo financování přiznáno, tuto situaci rozumně předvídat,
- příjemce neumožnil vznik této situace svou nedbalostí a
- příjemce nemohl napravit situaci a splnit své povinnosti související s uvedenou pomocí, ani kdyby přijal veškerá vhodná a přiměřená opatření.“