



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GIOVANNIHO PITRUZZELLY
přednesené dne 26. října 2023¹

Věc C-437/22

R. M.,

E. M.

za účasti:

**Eesti Vabariik (Estonská republika, zastoupená Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni
Amet)**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Zemědělství – Společná zemědělská politika – Příspěvky Evropské unie – Správní opatření a sankce – Podvod spáchaný zástupci společnosti s ručením omezeným – Zpětné získání neoprávněně vyplacených částek“

1. Pokud je v soudním řízení členského státu zjištěno, že zástupci kapitálové společnosti předložili nepravdivé údaje za účelem získání zemědělského financování, které bylo následně získáno a v průběhu vnitrostátního řízení byla společnost zrušena a její práva a povinnosti byly převedeny na jinou společnost, která neměla dostatečné zdroje, může členský stát požadovat vrácení neoprávněně vyplacených částek přímo od fyzických osob, které byly zákonnými zástupci a společníky společnosti, která obdržela financování (a také nabývající společnosti), a které se dopustily podvodného jednání, které bylo pravomocně určeno?

I. Právní rámec

A. Unijní právo

Nařízení č. 2988/95²

2. Čtvrtý a pátý bod odůvodnění nařízení č. 2988/95 uvádějí:

„[...] má-li být boj proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Společenství účinný, musí být stanoven společný právní rámec pro všechny oblasti politik Společenství.

¹ – Původní jazyk: italština.

² – 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).

[...] jednání představující nesrovnalosti a s nimi související správní opatření a sankce jsou stanoveny v souladu s tímto nařízením v odvětvových předpisech.“

3. Článek 1 tohoto nařízení stanoví:

„1. Pro účely ochrany finančních zájmů Evropských společenství se přijímají obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství.

2. „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.“

4. Článek 2 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Kontroly a správní opatření a sankce se zavedou, pokud jsou nezbytné k zajištění řádného uplatňování práva Společenství. Musí být účinné, přiměřené a odrazující, aby poskytovaly odpovídající ochranu finančních zájmů Společenství.

[...]

3. V právu Společenství se stanoví povaha a oblast působnosti správních opatření a sankcí nezbytných pro správné uplatňování dotyčných pravidel s ohledem na povahu a závažnost nesrovnalostí, poskytnutou nebo přijatou výhodu a míru zavinění.

4. S výhradou použitelného práva Společenství se postupy pro provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států.“

5. Článek 4 tohoto nařízení zní následovně:

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

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

[...]

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

6. Článek 5 odst. 1 nařízení č. 2988/95 stanoví:

„Úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti mohou vést k těmto správním sankcím:

[...]“

7. Článek 7 tohoto nařízení stanoví:

„Správní opatření a sankce Společenství mohou být uloženy hospodářským subjektům uvedeným v článku 1, totiž fyzickým nebo právnickým osobám a jiným subjektům, kterým vnitrostátní právo přiznává právní subjektivitu a které se dopustily nesrovnalosti. Mohou být též uloženy osobám, které se podílely na nesrovnalosti, a těm, kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo.“

Nařízení č. 1306/2013³

8. Bod 39 odůvodnění nařízení č. 1306/2013 uvádí:

„Aby byly chráněny finanční zájmy rozpočtu Unie, měly by členské státy přijmout opatření s cílem ověřit, že operace financované z fondů opravdu probíhají a že jsou řádně prováděny. Členské státy by rovněž měly předcházet veškerým nesrovnalostem nebo nesplnění povinností ze strany příjemců a tyto nesrovnalosti a nesplnění povinností odhalovat a účinně je řešit. Za tímto účelem by se mělo použít nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95. V případě porušení právních předpisů v odvětví zemědělství, kdy právními akty Unie nebyla stanovena prováděcí pravidla týkající se správních sankcí, by členské státy měly uložit vnitrostátní sankce, jež by měly být účinné, odrazující a přiměřené.“

9. Článek 54 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Společná ustanovení“, stanoví:

„1. V případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti požádají členské státy u příjemce o vrácení těchto plateb do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb. Odpovídající částky se v okamžiku podání žádosti o vrácení plateb zaznamenají do knihy dlužníků platební agentury.

[...]

3. V řádně odůvodněných případech se členské státy mohou rozhodnout ve vymáhání plateb nepokračovat. Toto rozhodnutí může být přijato pouze v těchto případech:

[...]

b) pokud se ukáže, že zpětné získání není možné z důvodu platební neschopnosti dlužníka nebo osob za nesrovnalost právně odpovědných zjištěné a uznané v souladu s vnitrostátním právem dotyčného členského státu.

[...]“

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549).

10. Článek 56 první pododstavec tohoto nařízení, nadepsaný „Zvláštní ustanovení pro EZFRV“, stanoví:

„V případě, že jsou v operacích nebo programech rozvoje venkova zjištěny nesrovnalosti a nedbalost, provádějí členské státy finanční úpravy tak, že úplně nebo částečně zruší dotyčné vynakládání finančních prostředků Unie. Členské státy vezmou v úvahu povahu a závažnost zjištěných nesrovnalostí, jakož i úroveň finanční ztráty pro EZFRV.“

11. Článek 58 tohoto nařízení, nadepsaný „Ochrana finančních zájmů Unie“, zní takto:

„1. Členské státy přijmou v rámci SZP veškeré právní a správní předpisy a veškerá další opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Unie, zejména k:

[...]

e) zpětnému získání neoprávněných plateb a úroku a dle potřeby k zahájení soudního řízení za tímto účelem.

[...]“

Nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014⁴

12. Článek 35, nadepsaný „Nesoulad s jinými kritérii způsobilosti, než je velikost plochy nebo počet zvířat, se závazky nebo s dalšími povinnostmi“, v odstavci 6 stanoví:

„Pokud se prokáže, že příjemce poskytl za účelem získání podpory nepravdivé důkazy nebo že vlastní nedbalostí neposkytl potřebné informace, podpora je zamítnuta nebo v plné výši odňata. Příjemce je navíc během kalendářního roku zjištění nesouladu a během následujícího kalendářního roku vyloučen ze stejného opatření nebo typu operace v rámci téhož opatření.“

B. Estonské právo

13. Podle § 38¹ odst. 2 kriminaalmenetluse seadustik (estonský trestní řád) může orgán veřejné moci v trestním řízení podat žalobu na uznání veřejnoprávního nároku, pokud se skutečnost, která tento nárok zakládá, z velké části zakládá na stejných materiálních prvcích, které tvoří trestný čin, jenž je předmětem řízení.

14. Ustanovení § 111 Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (zákon, kterým se provádí společná zemědělská politika Evropské unie), nadepsané „Zpětné získání dotací“, stanoví:

„(1) Pokud se po vyplacení dotace ukáže, že dotace byla v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti vyplacena neoprávněně, a zejména pokud nebyla použita k určenému účelu, musí být celá dotace nebo její část z důvodů a ve lhůtách stanovených v nařízeních Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 a č. 1306/2013 a dalších příslušných unijních předpisů, od příjemce dotace získána zpět, a zejména od příjemce dotace, který byl vybrán na základě výběrového řízení.

⁴ – Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (Úř. věst. 2014, L 181, s. 48).

[...]

II. Skutkový základ sporu

15. Rozsudkem Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru, Estonsko) ze dne 15. března 2021 byl R. M. odsouzen za dotační podvod, kterého se dopustil ve třech případech. Jako zástupce společnosti X OÜ (dále jen „X“) úmyslně sdělil Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (úřad pro zemědělské rejstříky a informace) (dále jen „PRIA“) nesprávné údaje. PRIA v důsledku toho neoprávněně vyplatil v letech 2013 až 2017 společnosti X zemědělskou podporu ve výši celkem 143 737,38 eura, kterou měla financovat Evropská unie. Ve dvou ze tří uvedených případů dotačního podvodu byla vedle R. M. odsouzena rovněž E. M. jako spolupachatelka.

16. Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru) současně vyhověl žalobě podané poškozenou – Estonskou republikou (zastoupenou PRIA) – a uložil obžalovaným, aby státu vrátili částky podpory neoprávněně vyplacené společnosti X v důsledku podvodu takto: R. M. ve výši 87 340 eur a R. M. a E. M. jako solidární dlužníci ve výši 56 397,38 eura.

17. Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru) uvedl, že pokud se po vyplacení podpory zjistí, že dotační prostředky byly v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti vyplaceny neoprávněně, musí být tyto dotační prostředky jejich příjemcem podle § 111 odst. 1 zákona, kterým se provádí společná zemědělská politika Evropské unie, částečně či v plném rozsahu vráceny v souladu s podmínkami a lhůtami stanovenými v relevantních unijních nařízeních.

18. Poškozená je proto oprávněna požadovat vrácení podpory, která byla neoprávněně vyplacena společnosti X, rovněž od R. M. a E. M.

19. Proti rozsudku Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru) podali obhájci R. M. a E. M. odvolání jak v části týkající se trestněprávního odsouzení obžalovaných, tak v části, v níž bylo vyhověno civilní žalobě.

20. Tartu Ringkonnakohus (odvolací soud v Tartu, Estonsko) potvrdil svým rozsudkem ze dne 15. září 2021 rozsudek Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru). Odvolací soud se ztotožnil s názorem soudu prvního stupně, že společnost X získala podporu podvodem, protože nesplnila povinnost podílet se na financování vlastními prostředky a předložila padělané dokumenty.

21. Odvolací soud sdílel rovněž názor Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru), že poškozená je podle článku 7 nařízení č. 2988/95 oprávněna požádat o vrácení podpory, která byla neoprávněně vyplacena společnosti X, rovněž od R. M. a E. M.

22. Proti rozsudku odvolacího soudu podali obhájci R. M. a E. M. kasační stížnost jak v části týkající se trestněprávního odsouzení obžalovaných, tak v části, v níž bylo vyhověno civilní žalobě.

23. Trestní senát Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko) vydal v projednávané trestní věci dne 20. května 2022 částečný rozsudek, jímž byly rozsudky Tartu Ringkonnakohus (odvolací soud v Tartu) a Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru) potvrzeny mimo jiné v rozsahu, v němž byli R. M. a E. M. shledáni vinnými z dotačního podvodu, kterého se dopustili v několika případech, a byly jim za to uloženy tresty.

24. Výroky o vině a trestech obžalovaných tedy nabyly právní moci. Riigikohus (Nejvyšší soud) současně rozhodl, že se bude pokračovat v řízení o kasační stížnosti a v trestní věci bude později rozhodnuto samostatným rozsudkem v rozsahu, v němž soudy uložily R. M. zaplacení částky ve výši 87 340 eur a R. M. a E. M. jako solidárním dlužníkům zaplacení částky ve výši 56 397,38 eura státu jako náhradu za podporu neoprávněně vyplacenou společností X.

25. Za těchto okolností předkládající soud přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Vyplývá za takových okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, z článku 7 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 ve spojení s čl. 56 prvním pododstavcem a čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013, jakož i s čl. 35 odst. 6 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014 právní základ s přímým účinkem, na jehož základě lze vrácení podvodem získané podpory financované Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV) požadovat od zástupců právnické osoby, jež byla příjemcem, kteří úmyslně uvedli nesprávné údaje s cílem získat podporu podvodným způsobem?
- 2) Lze za takových okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, kdy je podpora, která měla být financována z EZFRV, stanovena na základě podvodu a vyplacena společnosti s ručením omezeným (estonská společnost), považovat za *příjemce* ve smyslu čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 a čl. 35 odst. 6 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014 rovněž zástupce společnosti, jež byla příjemcem podpory, kteří podvod spáchali a v době podvodného získání podpory byli zároveň skutečnými vlastníky této společnosti?“

III. Právní analýza

26. Na žádost Soudního dvora zaměřím svou právní analýzu na první předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem.

27. Podotýkám, že v případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku v podobě, jakou navrhuji, nemusí být nutné odpovídat na druhou předběžnou otázku, neboť ta je obsažena v první předběžné otázce.

28. Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 54 a čl. 56 první pododstavec nařízení č. 1306/2013, jakož i čl. 35 odst. 6 první věta nařízení č. 640/2014 ve spojení s článkem 7 nařízení č. 2988/95 vykládány v tom smyslu, že vrácení finančních prostředků neoprávněně získaných z EZFRV v důsledku nesrovnalosti lze požadovat nejen od příjemce této podpory, ale rovněž od osob, které – ačkoli technicky vzato nemohou být považovány za příjemce – se podílely na provádění nesrovnalosti, která vedla k neoprávněnému vyplacení financování.

A. Obecné úvahy

29. Společná zemědělská politika je prováděna v rámci sdíleného řízení mezi členskými státy a Uníí a finanční prostředky Unie jsou vypláceny konečným příjemcům prostřednictvím členských států. Členský stát musí účinně chránit finanční zájmy Unie tím, že zajistí, aby z prostředků Unie byly financovány pouze operace, které jsou v souladu s unijními ustanoveními. Článek 58 odst. 1

nařízení č. 1306/2013 ukládá členským státům povinnost přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Unie a ke zpětnému získání neoprávněných plateb. Členské státy jsou totiž nejpopovolanější ke zpětnému získávání částek neoprávněně vyplacených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalosti a k určení nejvhodnějších opatření, která je třeba za tímto účelem přijmout. Vnitrostátním orgánům tedy zvláště přísluší, aby zvolily prostředky, které považují za nejvhodnější ke zpětnému získání dotčených částek. Tyto články jsou, pokud jde o financování společné zemědělské politiky, vyjádřením obecné povinnosti náležitě péče stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU, která vyžaduje, aby členské státy vymáhaly částky zpět a přijímaly opatření k nápravě nesrovnalostí včas⁵. Dodržování řízení a lhůt použitelných v oblasti zpětného získávání částek podle vnitrostátního práva je nezbytnou minimální povinností, avšak nestačí k prokázání řádné péče členského státu ve smyslu čl. 58 odst. 1 nařízení č. 1306/2013⁶.

30. Z tohoto obecného legislativního kontextu vyplývá, že zpětné získávání neoprávněně vyplacených částek je zvláštní povinností členských států, která má zajistit účinnou ochranu finančních zájmů Unie.

31. Jak dánská vláda správně poznamenala ve svém vyjádření⁷, jedná se o velmi důležitou otázku pro schopnost členských států provádět účinné kontroly souladu financování zemědělství s unijními předpisy: problém, z něhož vyplývají předběžné otázky v projednávané věci – tedy že subjekt, který podporu obdržel, a tedy z právního hlediska „příjemce podpory“ (společnost X), buď již právně neexistuje, nebo nemá dostatečné prostředky na vrácení podpory – se často objevuje v situaci, kdy jsou vnitrostátní orgány vyzvány k tomu, aby požadovaly vrácení neoprávněně vyplacené zemědělské podpory. Účinné splnění povinnosti vyžadovat navrácení protiprávně poskytnutých podpor předpokládá, že členské státy mohou zahájit taková řízení nejen vůči přímým příjemcům, ale také vůči zástupcům [dotčených] podniků – v rozsahu, v němž se podíleli na nesrovnalostech – nebo vůči jejich skutečným vlastníkům. V podstatě jde o zajištění užitečného účinku ustanovení unijního práva: systém, který by na základě formalistického výkladu takové situace umožňoval, by riskoval, že možnost zpětného získání neoprávněně vyplacených částek bude vážně neúčinná a bude motivovat k protiprávnímu jednání.

32. Vnitrostátní soud pokládá předběžnou otázku Soudnímu dvoru, přičemž odkazuje rovněž na případný přímý účinek ustanovení unijního práva, která by ve vzájemném spojení mohla tvořit právní základ pro zpětné získání neoprávněně vyplaceného financování od fyzických osob, které se dopustily podvodu.

33. Sdílím názor Komise, že otázkou není, zda má článek 7 nařízení č. 2988/95 přímý účinek, ale zda ve spojení s odvětvovými předpisy sám o sobě postačuje k tomu, aby bylo možné požadovat vrácení finančních prostředků od fyzických osob zastupujících společnost-příjemce, které se dopustily jednání, jež způsobilo nesrovnalosti. Je tomu tak proto, že unijní normotvůrce přijal odvětvová pravidla upravující vrácení, ale nepřijal podmínky pro jejich použití na tuto kategorii osob, a právo členského státu, v němž k nesrovnalosti došlo, výslovně nestanoví použití správního opatření na tuto kategorii osob.

34. Právní otázky, které je třeba zodpovědět, aby bylo možné poskytnout užitečnou odpověď na předběžnou otázku, jsou tedy podle mého názoru tyto: a) vztah mezi nařízením č. 2988/95 a odvětvovými předpisy (zejména otázka, zda obecná pravidla stanovená nařízením č. 2988/95 s odkazem na správní opatření a osoby, vůči nimž lze přistoupit ke zpětnému získání

⁵ – Vyjádření Komise, bod 4.

⁶ – Viz rozsudek ze dne 30. ledna 2020, Portugalsko v. Komise (T-292/18, EU:T:2020:18, body 60 až 67).

⁷ – Vyjádření dánské vlády, body 7 až 14.

neoprávněně vyplacených prostředků, platí také v konkrétních odvětvích, v nichž tato pravidla nejsou uvedena, a při neexistenci vnitrostátních právních předpisů, které by tato pravidla prováděly); b) odlišné zásady použitelné (a odlišný právní rámec) na správní sankce a opatření (a tedy nepoužitelnost zásad stanovených Soudním dvorem v některých předchozích rozhodnutích týkajících se sankcí); c) určení právního režimu subjektů, které se dopustily protiprávního jednání.

B. Předběžná otázka

35. Nařízení č. 2988/95 obsahuje několik ustanovení obecné povahy, která stanoví pravidla, jejichž cílem je účinná ochrana finančních zájmů Unie.

36. Upravuje jakoukoli situaci, která zahrnuje nesrovnalost, tedy porušení ustanovení unijního práva v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého by mohl být poškozen rozpočet⁸.

37. Cílem nařízení č. 2988/95 je chránit finanční zájmy Unie ve všech oblastech a stanovit společný právní rámec pro všechny oblasti politik Unie⁹.

38. V bodě 5 odůvodnění se uvádí, že odvětvová pravidla pro správní opatření a sankce musí být v souladu s nařízením č. 2988/95. Ve stejném smyslu bod 39 odůvodnění nařízení č. 1306/2013 uvádí, že jelikož by členské státy měly předcházet veškerým nesrovnalostem nebo nesplnění povinností ze strany příjemců a tyto nesrovnalosti a nesplnění povinností odhalovat a účinně je řešit, mělo by se použít nařízení č. 2988/95.

39. Judikatura Soudního dvora (velký senát) rovněž potvrzuje, že v oblasti kontrol a postihování nesrovnalostí, ke kterým došlo podle práva Společenství, stanovil normotvůrce Společenství přijetím nařízení č. 2988/95 řadu obecných zásad a požadoval, aby se obecně všechna odvětvová nařízení řídila těmito zásadami¹⁰.

40. Nařízení č. 2988/95 je tedy obecným nařízením, které sice nebrání stanovení zvláštních nebo odvětvových pravidel v různých oblastech činnosti Unie, avšak vyžaduje, aby byla vykládána v souladu s obecným rámcem definovaným tímto nařízením.

41. Obecnými zásadami, se kterými musí být odvětvová ustanovení v souladu, jsou kromě výše uvedeného článku 1 také článek 4 a článek 7.

42. Článek 4 odst. 1 první odrážka nařízení č. 2988/95 stanoví, že každá nesrovnalost „vede zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody“ formou povinnosti vrátit neoprávněně získané částky.

43. Z lexikálního hlediska je zřejmé, že výraz „vede“, i když je doplněn výrazem „zpravidla“, neponechává žádný prostor pro hodnocení nebo uvážení: jeho smyslem může být pouze to, že v případě nesrovnalosti musí členské státy přistoupit ke zpětnému získání, v rámci plnění výše uvedené povinnosti náležitě péče, s výjimkou případů, kdy to není možné. Příklad výjimky lze

⁸ – Článek 1 nařízení č. 2988/95.

⁹ – Body 3 a 4 odůvodnění nařízení č. 2988/95.

¹⁰ – Viz rozsudek ze dne 11. března 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, bod 61).

nalézt v odvětvových právních předpisech, přesněji v čl. 54 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1306/2013¹¹ (o kterém budu rovněž hovořit později s ohledem na strukturální rozlišení mezi sankcemi a jinými správními opatřeními).

44. Článek 7 stanoví, že správní opatření a sankce mohou být uloženy hospodářským subjektům uvedeným v článku 1, totiž fyzickým nebo právními osobám a jiným subjektům, kterým vnitrostátní právo přiznává právní subjektivitu a které se dopustily nesrovnalosti, ale mohou být též uloženy osobám, které se podílely na nesrovnalosti, a těm, kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo.

45. Článek 7 tedy určuje osobní působnost ve vztahu ke zpětnému získání, tedy okruh osob, od kterých může být podle okolností požadováno vrácení neoprávněně vyplacené částky. Jeho funkcí je potvrdit věcné hledisko ustanovení nařízení v souladu s jeho cíli. Hledisko, které – alespoň pokud jde o opatření ke zpětnému získávání – musí směřovat k užitečnému uplatňování povinnosti náležité péče ze strany členských států a umožnit zpětné získání částek od osob, které nesrovnalost skutečně způsobily, aniž by bylo umožněno případné a, upřímně řečeno, příliš snadné obcházení.

46. Systematicky tedy článek 7 souvisí a je instrumentální k čl. 4 odst. 1, který jako obecná zásada unijního práva stanoví, že každá nesrovnalost vede k odnětí neoprávněně získané výhody formou povinnosti vrátit neoprávněně získané částky.

47. Články 54 a 56 nařízení č. 1306/2013 a článek 35 nařízení č. 640/2014 tato ustanovení nepřebírají, a to ani stran povinnosti zpětného získání, ani stran okruhu osob, jimž by měla být žádost o vrácení adresována. Tato ustanovení odkazují pouze na „příjemce“, kteří jsou identifikováni jako fyzické nebo právní osoby, které obdržely financování.

48. Z toho vyplývají pochybnosti předkládajícího soudu, který je sice přesvědčen, že zpětné získání může směřovat pouze vůči osobám, které svým následným jednáním (založení společnosti, získání financování na základě falešných dokladů, zrušení společnosti, založení jiné společnosti, která je zjevně nezpůsobitelná) byly skutečnými protagonisty, kteří způsobili neoprávněné financování ze strany Unie, ale pochybuje, že při neexistenci zvláštní úpravy v odvětvových předpisech a v ustanoveních vnitrostátního práva postačuje to, co je uvedeno v člancích 4 a 7 nařízení č. 2988/95, k tomu, aby byl vytvořen vhodný právní základ pro zpětné získání.

49. Pochybnosti vyplývají především z skutečnosti, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci SGS Belgium¹² uvedl, že samotné nařízení č. 2988/95 není dostatečným právním základem pro uložení sankcí podle článku 5 tohoto nařízení. Soudní dvůr připomněl, že některá ustanovení nařízení mohou pro své uplatnění vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy nebo samotným unijním normotvůrcem (bod 33) a že to platí rovněž v případě správních sankcí uložených různým kategoriím subjektů stanoveným v nařízení č. 2988/95 (bod 34). Pro uložení

¹¹ – Ve kterém se uvádí, že v řádně odůvodněných případech se členské státy mohou rozhodnout ve vymáhání plateb nepokračovat, pokud se ukáže, že zpětné získání není možné z důvodu platební neschopnosti dlužníka nebo osob za nesrovnalost právně odpovědných zjištěné a uznané v souladu s vnitrostátním právem dotyčného členského státu.

¹² – Viz rozsudek ze dne 28. října 2010, SGS Belgium a další (C-367/09, EU:C:2010:648).

sankce je tedy nezbytné, aby odvětvové unijní právní předpisy, nebo v případě jejich neexistence vnitrostátní právní předpisy, stanovily uložení správní sankce této kategorii osob (body 43 až 62). To vše při dodržení zásady legality¹³.

50. Pochybnosti předkládajícího soudu však lze rozptýlit prokázáním strukturálního rozdílu mezi správními opatřeními a sankcemi a prostřednictvím textového, systematického a teleologického výkladu příslušných ustanovení unijního práva.

51. Již textový výklad by stačil k tomu, aby byl zřetelný rozdíl mezi sankcemi a jinými správními opatřeními, jako je například zpětné získání neoprávněně vyplacených částek: článek 4 nařízení č. 2988/95, který se týká správních opatření, stanoví, že každá nesrovnalost „vede“ zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody; článek 5 téhož nařízení, který se týká sankcí, stanoví, že úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti „mohou“ vést k těmto správním sankcím. Rozdílná legislativní volba je zřejmá: zpětné získání částek, pokud není výslovně stanoveno jinak, znamená automatické odnětí neoprávněně získané výhody bez nutnosti dalšího provádění nebo upřesňování¹⁴. Uložení sankcí je možné („mohou vést“), protože závisí na zjištění subjektivního prvku (úmysl nebo nedbalost), který pro své posouzení vyžaduje prováděcí parametry, stejně jako samotná volba mezi různými opatřeními stanovenými v článku 5 vyžaduje prováděcí parametry, a ponechává tak při provádění prostor pro uvážení.

52. Nic z toho nelze říci o správním opatření spočívajícím v odnětí (a související žádosti o vrácení finančních prostředků), které nevyžaduje žádnou specifikaci ani provedení, ani neponechává prostor pro uvážení: po zjištění nesrovnalosti následuje povinnost získat zpět částky od osob, které se na nesrovnalosti aktivně podílely a které jsou jasně a jednoznačně uvedeny v článku 7 nařízení č. 2988/95¹⁵. V první řadě musí být žádost o vrácení samozřejmě adresována fyzické nebo právnické osobě, která je přímo odpovědná za nesrovnalost (příjemce v technickém slova smyslu); v případech, kdy to není možné vzhledem ke konkrétním okolnostem, jako je tomu v tomto případě, osobám, které se podílely na provedení nesrovnalosti nebo které jsou za ni odpovědné nebo mají povinnost zabránit jejímu spáchání.

53. V článku 4 odst. 4 nařízení č. 2988/95 se dále uvádí: opatření uvedená v tomto článku nejsou považována za sankce.

54. Systematický výklad tento přístup potvrzuje: ustanovení čl. 54 odst. 3 písm. b) výše citovaného nařízení č. 1306/2013 by rovněž postrádala smysl, pokud by nebyla vykládána v tom smyslu, že za nesrovnalost mohou být odpovědné i jiné osoby než přímý příjemce, a proto se na ně může vztahovat povinnost vrácení, jak správně poznamenala dánská vláda.

¹³ – Jak připomíná Komise ve svém písemném vyjádření (bod 32), generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku srovnává správní sankce stanovené v nařízení č. 2988/95 s pravidly použitelnými v trestní oblasti, zejména s požadavky jasnosti a přesnosti, pokud je jejich použití na osoby uvedené ve druhé větě článku 7 tohoto nařízení ponecháno na uvážení vnitrostátních správních orgánů. Z těchto zásad vyplývá, že má-li být určitá osoba trestněprávně odpovědná, musí znění relevantních ustanovení této osobě umožnit zjistit, jaká jednání nebo opomenutí vedou k tomu, že jí je uložena sankce. Generální advokátka dospěla k závěru, že aby vznikla přímo použitelná sankce, musí být uvážení stanovené v čl. 7 druhé větě nařízení č. 2988/95 upřesněno unijním normotvůrcem nebo na základě jeho pověření členským státem; viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci SGS Belgium a další (C-367/09, EU:C:2010:440, body 70 až 72).

¹⁴ – Tím samozřejmě nejsou dotčeny konkrétní způsoby zpětného získání, které jsou samozřejmě ponechány na vnitrostátním právu.

¹⁵ – K neexistenci posuzovací pravomoci členských států viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, bod 66): výkon posuzovací pravomoci členským státem v otázce, zda má vyžadovat vrácení neoprávněně nebo protiprávně poskytnutých podpor, či nikoli, by byl v rozporu s povinností zpětně vymáhat neoprávněně nebo protiprávně vyplacené podpory, kterou vnitrostátním správním orgánům ukládají unijní předpisy platné pro toto odvětví.

55. Článek 2 odst. 2 nařízení č. 2988/95, který stanoví, že „[s]právní sankce smí být uložena, pouze pokud ji stanoví [...] právní předpis Společenství předcházející nesrovnalosti“, potvrzuje to, co vyplývá z uvedených zásad, a sice že při ukládání sankcí (trestních nebo i správních sankcí postihující povahy) musí být přísně dodržována zásada legality¹⁶. Skutečnost, že správní opatření nejsou v tomto ustanovení zmíněna, potvrzuje, že se na ně může vztahovat pouze zásada právní jistoty a legitimního očekávání. Pokud jde o zásadu právní jistoty, domnívám se, že je v nabízeném výkladu plně respektována, neboť článek 7 nařízení č. 2988/95 jednoznačně objasňuje důsledky zjištění nesrovnalosti financování z rozpočtu Unie: povinnost státu přistoupit ke zpětnému získání částek od osob, které se na nesrovnalosti konkrétně podílely. Pokud jde o legitimní očekávání, nelze se jej zajisté dovolávat v případě úplné neexistence dobré víry ani v případě jednání, jehož cílem je nepravdivé zobrazení skutečnosti a snaha vyhnout se příslušným důsledkům.

56. Jak správně uvádí Komise¹⁷, Soudní dvůr rozhodl, že i v případě neexistence ustanovení ukládajícího uložení sankce v odvětvových nebo vnitrostátních právních předpisech je vnitrostátní orgán povinen uplatnit správní opatření ve smyslu čl. 4 odst. 1 první odrážky nařízení č. 2988/95, které spočívá v požadavku navrácení všech neoprávněně vyplacených podpor, pokud je prokázáno, což musí ověřit vnitrostátní soud, že tyto podpory byly vyplaceny neoprávněně¹⁸.

57. Pokud jde o cíle, mohu pouze zopakovat to, co bylo uvedeno výše v obecných úvahách: hlavním cílem nařízení č. 2988/95 je účinná ochrana finančních zájmů Unie. Nemohlo by tomu tak být, pokud by formalistický výklad unijního práva členským státům příliš ztěžoval zpětné získání neoprávněně vyplacených částek při existenci zjištěného protiprávního jednání původců nesrovnalostí.

58. Je tedy zřejmé, že zásady stanovené Soudním dvorem v rozsudku SGS Belgium nelze rozšířit na případ, kdy má být provedeno pouze zpětné získání neoprávněně vyplacených částek. Skutečnost, že tyto osoby nejsou přímými příjemci, nemá na tento závěr vliv, neboť společný výklad ustanovení citovaných předkládajícím soudem poskytuje vhodný právní základ pro zpětné získání neoprávněně vyplacených částek.

59. Závěrečná poznámka k procesnímu hledisku, na které se odvolávají navrhovatelé v původním řízení: a sice k nutnosti, aby vnitrostátní vláda požadovala vrácení částek, které byly dříve neoprávněně vyplaceny nově vzniklé společnosti, ačkoli nebyla způsobilá. Ve světle toho, co bylo dosud řečeno, se mi zdá, že jde o čistě formální otázku: pokud totiž vnitrostátní soud zjistil skutečnou neschopnost společnosti nově vytvořené navrhovateli uhradit vysoký dluh, nezdá se mi, že by mělo smysl formulovat žádost o vrácení, po níž by nemohly následovat příslušné úkony zpětného získání. Zadruhé předkládající soud bude muset ověřit případné postupy nebo pravidla ve vnitrostátním právu upravující vztahy mezi společníky, jednateli a společností. Na základě výše uvedeného připomínám, že podle unijního práva jsou osoby, které se podílely na provádění nesrovnalosti, *iure proprio* odpovědné za vrácení částek neoprávněně vyplacených v rámci zemědělského financování, jakmile se zjistí, že od příjemce v technickém slova smyslu nelze tyto částky získat zpět.

¹⁶ – Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že i v případě neexistence výslovného právního základu v odvětvových nebo vnitrostátních právních předpisech není povinnost vydat výhodu, která byla neoprávněně získána protiprávními praktikami, v rozporu se zásadou legality; viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, bod 65).

¹⁷ – Vyjádření Komise, bod 34.

¹⁸ – Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer (C-670/11, EU:C:2012:807, bod 72).

60. Další posouzení, které musí provést vnitrostátní soud, spočívá v tom, zda vnitrostátní právo umožňuje kvalifikovat tyto fyzické osoby jako ty, které se „podílely na nesrovnalosti“, které „odpovídají za nápravu nesrovnalosti“ nebo jsou „povinny zajistit, aby k ní nedošlo“.

61. Jiný výklad článku 7 nařízení č. 2988/95 ve spojení s odvětvovými ustanoveními by mohl mít za následek zproštění odpovědnosti skutečného pachatele podvodu a vážné ohrožení ochrany finančních zájmů Unie. A to také proto, jak Komise správně poznamenala, že jsou to jednotlivci, kdo se dopouští podvodů, nikoliv právnické osoby¹⁹.

IV. Závěry

62. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku takto:

„Články 4 a 7 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95, jakož i články 54 a 56 nařízení (EU) č. 1306/2013 a čl. 35 odst. 6 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 musí být vykládány v tom smyslu, že:

Výše uvedená ustanovení ve vzájemném spojení představují právní základ pro to, aby od zástupců právnické osoby-příjemce, kteří úmyslně poskytli nepravdivé informace za účelem získání těchto finančních prostředků, bylo požadováno vrácení finančních prostředků získaných podvodným jednáním a vyplacených z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

Vnitrostátnímu soudu přísluší ověřit, zda společnost-příjemce nebo její nástupnická společnost vstupující do jejích práv a povinností není schopna neoprávněně poskytnuté financování vrátit a zda je podle vnitrostátního práva osoba, od níž je vrácení požadováno, považována za ‚osobu, která se podílela na nesrovnalosti‘, ‚osobu odpovědnou za nesrovnalost‘ nebo ‚osobu povinnou zabránit spáchání nesrovnalosti‘.“

¹⁹ – Vyjádření Komise, bod 41.