



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

29. února 2024\*

„Řízení o předběžné otázce – Zemědělství – Společná zemědělská politika – Podpora pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) – Ochrana finančních zájmů Evropské unie – Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 – Článek 7 – Správní opatření a sankce – Nařízení č. 1306/2013 – Články 54 a 56 – Nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 – Článek 35 – Vymáhání neoprávněně vyplacených částek od osob, které se podílely na nesrovnalosti – Pojem „příjemce““

Ve věci C-437/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko) ze dne 1. července 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 4. července 2022, v trestním řízení proti

**R. M.,**

**E. M.,**

za účasti:

**Eesti Vabariik (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet),**

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev, předseda senátu, T. von Danwitz, P. G. Xuereb (zpravodaj), A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za estonskou vládu: M. Kriisa, jako zmocněnkyně,
- za dánskou vládu: C. Maertens, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: P. Biering, advokat,

\* Jednací jazyk: estonština.

– za Evropskou komisi: F. Blanc, E. Randvere a A. Sauka, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. října 2023,

vydává tento

## **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 7 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), čl. 54 odst. 1 a čl. 56 prvního pododstavce 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, a oprava Úř. věst. 2016, L 130, s. 5), jakož i čl. 35 odst. 6 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, a oprava Úř. věst. 2015, L 209, s. 48).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci trestního řízení zahájeného v Estonsku proti R. M., obžalovanému ze tří podvodů v souvislosti s dotacemi poskytnutými společností X OÜ (dále jen „společnost X“), a proti E. M., spolupachatelce dvou z těchto podvodů.

## **Právní rámec**

### ***Unijní právo***

*Nářízení č. 2988/95*

- 3 Čtvrtý bod odůvodnění nařízení č. 2988/95 uvádí:

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

- 4 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.“

5 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.“

6 Článek 4 téhož nařízení, který upřesňuje rozsah pojmu „správní opatření“ uvedeného v článku 2 tohoto nařízení, zní následovně:

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

- formou povinnosti zaplatit nebo nahradit dlužné nebo neoprávněně získané částky,
- úplným nebo částečným propadnutím jistoty poskytnuté na podporu žádosti o udělení výhody nebo při přijetí zálohy.

[...]

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

7 Článek 5 nařízení č. 2988/95, který upřesňuje rozsah pojmu „správní sankce“ uvedeného v článku 2 tohoto nařízení, v odstavci 1 stanoví, že úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti mohou vést ke správním sankcím stanoveným v tomto ustanovení, zejména k zaplacení správní pokuty.

8 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.“

*Nariadení č. 1306/2013*

9 Bod 39 odůvodnění nařízení č. 1306/2013 uváděl:

„Aby byly chráněny finanční zájmy rozpočtu [Evropské] [u]nie, měly by členské státy přijmout opatření s cílem ověřit, že operace financované z [Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV)] 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 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.“

10 Článek 2 odst. 1 písm. g) tohoto nařízení definoval pojem „nesrovnalost“ ve smyslu tohoto nařízení jako nesrovnalost ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95.

11 Článek 54 uvedeného nařízení, nadepsaný „Společná ustanovení“, stanovil:

„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.

[...]“

12 Článek 56 téhož nařízení, nadepsaný „Zvláštní ustanovení pro EZFRV“, v prvním pododstavci stanovil:

„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.“

13 Článek 58 nařízení č. 1306/2013, nadepsaný „Ochrana finančních zájmů Unie“, v odstavci 1 stanovil:

„Členské státy přijmou v rámci [společné zemědělské politiky (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.“

- 14 Článek 92 tohoto nařízení, nadepsaný „Dotčení příjemci“, v prvním pododstavci stanovil:

„Článek 91 se vztahuje na příjemce, kteří získávají přímé platby podle nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (EU) č. 1307/2013 [ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 608)], platby podle článků 46 a 47 nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (EU) č. 1308/2013 [ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 671)] a roční prémie podle čl. 21 odst. 1 písm. a) a b), článků 28 až 31, 33 a 34 nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (EU) č. 1305/2013 [ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 487)].“

*Nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014*

- 15 Článek 2 odst. 1 druhý pododstavec bod 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 definoval pojem „příjemce“ jako „zeměděl[ce] definovan[ého] v čl. 4 odst. 1 písm. a) [nařízení č. 1307/2013] a uveden[ého] v článku 9 uvedeného nařízení, příjemce, na kterého se vztahují povinnosti v oblasti podmíněnosti ve smyslu článku 92 [nařízení č. 1306/2013], nebo příjemce, který získal podporu na rozvoj venkova podle čl. 2 bodu 10 [nařízení 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)]“.
- 16 Článek 35 tohoto nařízení v přenesené pravomoci, nadepsaný „Nesoulad s jinými kritérii způsobilosti, než je velikost plochy nebo počet zvířat, se závazky nebo s dalšími povinnostmi“, v odstavci 6 stanovil:

„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.“

*Nařízení č. 1303/2013*

- 17 Článek 2 nařízení č. 1303/2013, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018 (Úř. věst. 2018, L 193, s. 1), nadepsaný „Definice“, zní takto:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- 10) ‚příjemcem‘ veřejný nebo soukromý subjekt nebo fyzická osoba odpovědné za zahájení nebo za zahájení i provádění operací a:

- a) v souvislosti se státní podporou subjekt, který dostává podporu, s výjimkou případů, kdy výše podpory na podnik činí méně než 200 000 [eur], v nichž může dotčený členský stát rozhodnout, že příjemcem je subjekt poskytující podporu, aniž jsou dotčena nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 [ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 [SFEU] na podporu *de minimis* (Úř. věst. 2013, L 352, s. 1)], (EU) č. 1408/2013 [ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 [SFEU] na podporu *de minimis* v odvětví zemědělství (Úř. věst. 2023, L 352, s. 9)] a (EU) č. 717/2014 [ze dne 27. června 2014 o použití článků 107 a 108 [SFEU] na podporu *de minimis* v odvětví rybolovu a akvakultury (Úř. věst. 2014, L 190, s. 45)], a
- b) v souvislosti s finančními nástroji podle části druhé hlavy IV tohoto nařízení subjekt, který provádí finanční nástroj, popřípadě fond fondů.

[...]“

### *Narízení č. 1307/2013*

- 18 Článek 4 nařízení č. 1307/2013, nadepsaný „Definice a související ustanovení“, v odstavci 1 stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

- a) ‚zemědělcem‘ fyzická nebo právnická osoba či skupina fyzických nebo právnických osob, bez ohledu na právní formu této skupiny a jejích členů podle vnitrostátních právních předpisů, jejíž zemědělský podnik se nachází na území spadajícím do územní působnosti Smluv podle článku 52 Smlouvy o EU ve spojení s články 349 a 355 Smlouvy o fungování EU a která vykonává zemědělskou činnost;

[...]“

### *Estonské právo*

- 19 Podle § 38<sup>1</sup> odst. 2 kriminaalmenetluse seadustik (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.
- 20 Ustanovení § 111 Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus (zákon, kterým se provádí SZP, RT I 2014, 3), nadepsané „Zpětné získání dotace“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud se po vyplacení dotace ukáže, že dotace byla z důvodu nesrovnalostí nebo nedbalostí vyplacena neoprávněně, mimo jiné pokud nebyla použita ke stanovenému účelu, dotace bude od příjemce, a zejména od příjemce dotace vybraného ve výběrovém řízení, v plné výši nebo částečně získána zpět z důvodů a ve lhůtách stanovených v [nařízeních č. 1303/2013 a č. 1306/2013] a v jiných příslušných nařízeních Unie.

[...]“

## Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 21 Společnost X byla zapsána do obchodního rejstříku v Estonsku dne 7. listopadu 2005 a v návaznosti na fúzi se společností Y OÜ (dále jen „společnost Y“) z něj byla vymazána dne 20. června 2019. R. M. byl jednatelem společnosti X do 18. prosince 2015 a následně se stal jejím zplnomocněným zástupcem. Jeho manželka E. M. byla jednatelkou uvedené společnosti od 18. prosince 2015 do jejího výmazu z obchodního rejstříku.
- 22 Rozhodnutím Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru, Estonsko) ze dne 15. března 2021 byl R. M. shledán vinným mimo jiné ze tří dotačních podvodů. Podle tohoto soudu R. M. jako zástupce společnosti X úmyslně poskytl Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (Úřad pro zemědělské rejstříky a informace, Estonsko, dále jen „PRIA“) nesprávné údaje za účelem získání podpory v rámci programů rozvoje venkova Estonska pro roky 2007 až 2013 a pro roky 2014 až 2020 (dále jen „dotčené podpory“). V důsledku toho úřad PRIA neoprávněně vyplatil společnosti X v rámci dotčených podpor částku v celkové výši 143 737,38 eura. Kromě toho, že byl odsouzen R. M., byla rovněž odsouzena E. M. jako spolupachatelka dvou z těchto dotačních podvodů.
- 23 Kromě toho uvedený soud uložil R. M. a E. M. na základě žaloby na uznání veřejnoprávního nároku podané Estonskou republikou, zastoupenou úřadem PRIA, povinnost zaplatit tomuto členskému státu výši dotčených podpor, které neoprávněně obdržela společnost X. V tomto ohledu byla R. M. uložena povinnost zaplatit 87 340 eur a E. M. společně a nerozdílně s R. M. povinnost zaplatit zbylých 56 397,38 eura.
- 24 R. M. a E. M. podali proti tomuto rozhodnutí odvolání v rozsahu, v němž byli shledáni vinnými z dotačních podvodů, jakož i v rozsahu, v němž bylo vyhověno žalobě na uznání veřejnoprávního nároku.
- 25 Tartu Ringkonnakohus (odvolací soud v Tartu, Estonsko) potvrdil svým rozhodnutím ze dne 15. září 2021 rozhodnutí Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru).
- 26 R. M. a E. M. podali proti tomuto rozhodnutí kasační opravné prostředky k Riigikohus (Nejvyšší soud, Estonsko), který je předkládajícím soudem. Na podporu těchto kasačních opravných prostředků zejména tvrdí, že žaloba na uznání veřejnoprávního nároku podaná Estonskou republikou musí být prohlášena za nepřijatelnou z důvodu, že vymáhání neoprávněně získané podpory může být platně provedeno pouze vůči příjemci této podpory. Pokud byla přitom společnost X vymazána z obchodního rejstříku, společnost Y převzala po fúzi s touto společností její práva a povinnosti. Estonská republika však neusilovala o navrácení dotčených podpor od společnosti Y.
- 27 Dne 20. května 2022 vydal předkládající soud částečný rozsudek, kterým s konečnou platností potvrdil rozhodnutí Tartu Ringkonnakohus (odvolací soud v Tartu) a Viru Maakohus (soud prvního stupně ve Viru), zejména v rozsahu, v němž byli R. M. a E. M. těmito rozhodnutími shledáni vinnými z dotačních podvodů.
- 28 Pokud jde naproti tomu o otázku, zda je možné po R. M. a E. M. požadovat navrácení dotčených podpor neoprávněně získaných společností X, má předkládající soud za to, že je nezbytné obrátit se na Soudní dvůr ve dvou ohledech.

- 29 Zprvč si předkládající soud klade otázku, zda existuje právní základ umožňující požadovat od R. M. a E. M. navrácení těchto podpor s ohledem na obtížnou finanční situaci společnosti Y, která podle všeho brání tomu, aby tato společnost vrátila podpory neoprávněně získané společností X.
- 30 V projednávané věci podle předkládajícího soudu EZFRV přispěl k financování programů rozvoje venkova Estonské republiky v letech 2007 až 2013, jakož i v letech 2014 až 2020, v jejichž rámci byly dotčené podpory poskytnuty. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že nařízení č. 1306/2013 je základem pro zpětné získání takových dotací, a to i v případě, že byly podpory poskytnuty a vyplaceny před vstupem tohoto nařízení v platnost.
- 31 Konkrétně zpětné získání dotčených podpor neoprávněně obdržených společností X má právní základ v čl. 56 prvním pododstavci nařízení č. 1306/2013 ve spojení s čl. 54 odst. 1 tohoto nařízení a s čl. 35 odst. 6 první větou nařízení č. 640/2014. I když tato ustanovení výslovně nestanoví možnost požadovat navrácení podpor od jiných osob než od příjemce, taková možnost je stanovena v článku 7 nařízení č. 2988/95.
- 32 Předkládající soud má za to, že odpověď na otázku týkající se možnosti či nemožnosti požadovat od R. M. a E. M. navrácení dotčených podpor závisí na tom, zda čl. 56 první pododstavec a čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, jakož i čl. 35 odst. 6 první věta nařízení č. 640/2014 mohou být vykládány ve spojení s článkem 7 nařízení č. 2988/95 v tom smyslu, že povinnost vrátit tyto podpory by se za okolností projednávaného případu mohla vztahovat i na osoby, které ač nebyly příjemci uvedených podpor, se podílely na nesrovnalosti, která vedla k jejich neoprávněnému vyplacení. Odpověď na tuto otázku závisí na tom, zda má článek 7 nařízení č. 2988/95 v tomto rozsahu přímý účinek.
- 33 Ze znění nařízení č. 2988/95 ani z judikatury Soudního dvora týkající se článku 7 tohoto nařízení přitom nelze v tomto ohledu vyvodit jasné závěry.
- 34 Soudní dvůr sice v rozsudku ze dne 28. října 2010, SGS Belgium a další (C-367/09, EU:C:2010:648), odmítl jakýkoli přímý účinek nařízení č. 2988/95, pokud jde o správní sankce stanovené v jeho článku 5, s ohledem na znění tohoto ustanovení a článku 7 tohoto nařízení. Kromě toho z bodů 44 až 62 uvedeného rozsudku vyplývá, že sankce za ohrožení finančních zájmů Unie mohou být uloženy osobám uvedeným v článku 7 uvedeného nařízení pouze tehdy, jsou-li založeny na jasném a jednoznačném právním základě přijatém na úrovni Unie nebo členských států. Povinnost vrátit neoprávněně získanou částku podpory však představuje nikoli „správní sankci“ ve smyslu článku 5 nařízení č. 2988/95, ale „správní opatření“ ve smyslu článku 4 tohoto nařízení. Tato povinnost je totiž pouhým důsledkem zjištění, že podmínky vyžadované pro získání výhody vyplývající z unijní právní úpravy nebyly dodrženy, což činí podporu neoprávněnou. Soudní dvůr nicméně v rozsudku ze dne 18. prosince 2014, Somvao (C-599/13, EU:C:2014:2462), rozhodl, že vzhledem k tomu, že nařízení č. 2988/95 stanoví pouze obecná pravidla kontrol a sankcí za účelem ochrany finančních zájmů Unie, vymáhání neoprávněně získané podpory musí být provedeno na základě jiných ustanovení, a sice případně na základě odvětvových ustanovení.
- 35 Podle předkládajícího soudu existuje několik skutečností svědčících ve prospěch výkladu, podle kterého článek 7 nařízení č. 2988/95 ve spojení s relevantními odvětvovými právními předpisy upravujícími navrácení neoprávněně vyplacené podpory poskytuje za okolností projednávaného případu relevantní právní základ pro požadování navrácení dotčených podpor od R. M. a E. M. V projednávané věci se jedná o situaci, kdy nesrovnalost, která vedla k poskytnutí podpory, byla



způsobena tím, že osoby, od nichž by bylo požadováno navrácení podpory, úmyslně poskytly vnitrostátním orgánům nesprávné údaje. Dále není možné získat podporu od příjemce zpět z důvodu jeho zániku vzhledem k tomu, že společnost X byla zrušena, zatímco vyhlídka na navrácení podpory od nástupce uvedeného příjemce je *prima facie* nejistá. Předkládající soud dodává, že za okolností projednávané věci mohou být R. M. a E. M. považováni za osoby, které se podílely na nesrovnalosti, jíž se dopustila společnost X, ve smyslu článku 7 nařízení č. 2988/95.

- 36 Jeví se, že sám unijní normotvůrce má za to, že v určitých případech je možné požadovat navrácení podpory vyplacené v důsledku nesrovnalostí v programech spolufinancovaných z EZFRV i od osob, které samy nejsou deklarovanými příjemci, jak vyplývá zejména z čl. 54 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1306/2013.
- 37 Předkládající soud dodává, že pokud dojde k přijetí situace, ve které by zrušení nebo platební neschopnost právnické osoby, jež je příjemcem podpory, v podstatě vždy znemožnilo navrácení podpory neoprávněně vyplacené v důsledku úmyslné nesrovnalosti, vážně to ohrozí finanční zájmy Unie.
- 38 Zadruhé předkládající soud uvádí, že R. M. a E. M. byli nejen pouze zástupci společnosti X, ale v době spáchání podvodů postupně působili na pozici jediného společníka této společnosti, přičemž R. M. byl jediným společníkem a jediným jednatelem této společnosti mezi 10. listopadem 2005 a 18. prosincem 2015 a E. M. vykonávala tyto dvě funkce od poslední uvedeného data až do výmazu společnosti X z obchodního rejstříku. R. M. nicméně nadále jednal jménem této společnosti na základě zmocnění, které mu udělila E. M., a to i poté, co převedl své obchodní podíly a odstoupil z vedení uvedené společnosti. Je třeba rovněž zohlednit skutečnost, že R. M. a E. M. tvořili manželský pár v době, kdy společnost X získala dotčené podpory, takže je třeba mít za to, že R. M. a E. M. byli skutečnými vlastníky této společnosti, jejíž činnost řídili a kontrolovali.
- 39 Vystává tedy otázka, zda tyto skutečnosti mohou být považovány za dostatečné pro kvalifikaci nejen společnosti X, ale rovněž R. M. a E. M. jako příjemců dotčených podpor. V takovém případě by nebylo nutné za účelem zpětného získání těchto podpor doplňkově vycházet z článku 7 nařízení č. 2988/95.
- 40 Za těchto podmínek se Riigikohus (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Představuje za okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, článek 7 [nařízení č. 2988/95] ve spojení s čl. 56 prvním pododstavcem a čl. 54 odst. 1 [nařízení č. 1306/2013], jakož i s čl. 35 odst. 6 [nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014] právní základ s přímým účinkem, na jehož základě lze vrácení podvodem získané podpory financované [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 financovaná z EZFRV stanovena na základě podvodu a vyplacena společnosti s ručením omezeným (estonská společnost), považovat za příjemce ve smyslu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 35 odst. 6 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 rovněž zástupce společnosti, jež byla příjemcem podpory, kteří podvod spáchali a v době podvodného získání podpory byli zároveň skutečnými vlastníky této společnosti?“

## K předběžným otázkám

### *K první otázce*

- 41 Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jež mu byl předložen. Z pohledu této logiky je na Soudním dvoru, aby případně přeformuloval otázky, které jsou mu položeny. Okolnost, že vnitrostátní soud formuloval předběžnou otázku po formální stránce tak, že odkázal na určitá ustanovení unijního práva, nebrání tomu, aby Soudní dvůr tomuto soudu poskytl všechny prvky výkladu, které mohou být pro rozsouzení věci, jež mu byla předložena, užitečné, ať již na ně posledně uvedený ve svých otázkách odkázal či nikoli. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (rozsudek ze dne 21. září 2023, Juan, C-164/22, EU:C:2023:684, bod 24 a citovaná judikatura).
- 42 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 2988/95 vede zpravidla každá nesrovnalost v případě, že byla podpora získána neoprávněně, k povinnosti tuto podporu nahradit. Článek 7 tohoto nařízení stanoví, že takové správní opatření může být též uloženo osobám, které se podílely na dotčené nesrovnalosti, a těm, kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinny zajistit, aby k ní nedošlo.
- 43 Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že nařízení č. 2988/95 stanoví pouze obecná pravidla kontroly a sankcí s cílem ochránit finanční zájmy Unie. Vymáhání nesprávně použitých finančních prostředků musí být provedeno na základě jiných ustanovení, a sice případně na základě odvětvových právních předpisů (rozsudek ze dne 26. května 2016, Județul Neamț a Județul Bacău, C-260/14 a C-261/14, EU:C:2016:360, bod 32 a citovaná judikatura).
- 44 Z této judikatury rovněž vyplývá, že pokud ke zpětnému získávání částek neoprávněně vyplacených v rámci programu podpory schváleného a spolufinancovaného z EZFRV v programovém období 2007–2013 dojde po skončení tohoto programového období, tedy po 1. lednu 2014, musí být toto zpětné získání založeno na ustanoveních nařízení č. 1306/2013 (rozsudek ze dne 18. ledna 2024, Askos Properties, C-656/22, EU:C:2024:56, bod 40 a citovaná judikatura).
- 45 Vzhledem k tomu, že v projednávané věci byly dotčené podpory financovány z EZFRV, musí být zpětné získání takových podpor založeno na článku 56 tohoto nařízení, jelikož toto ustanovení stanoví, jak vyplývá z jeho nadpisu, zvláštní ustanovení pro EZFRV.
- 46 Uvedené ustanovení, které ohledně EZFRV stanoví, že 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, musí být vykládáno ve spojení zaprvé s čl. 54 odst. 1 tohoto nařízení, který obecně stanoví, že v případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti požádají členské státy u příjemce o vrácení těchto plateb, a zadruhé s čl. 35 odst. 6 první větou nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, která stanoví, že podpora je v plné výši odňata, pokud se prokáže, že příjemce poskytl za účelem získání podpory nepravdivé důkazy.

- 47 Za těchto podmínek, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 28 svého stanoviska, je třeba mít za to, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 56 první pododstavec nařízení č. 1306/2013 zaprvé ve spojení s článkem 54 tohoto nařízení, jakož i s čl. 35 odst. 6 první větou nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, a zadruhé ve světle článku 7 nařízení č. 2988/95 vykládán v tom smyslu, že navrácení podpory financované z EZFRV, která byla neoprávněně získána v důsledku podvodného jednání, může být požadováno nejen od příjemce této podpory, ale rovněž od osob, které – aniž mohou být považovány za příjemce uvedené podpory – úmyslně poskytly nesprávné údaje za účelem jejího získání.
- 48 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že při výkladu ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i kontext, do kterého zapadá, a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 13. července 2023, G GmbH, C-134/22, EU:C:2023:567, bod 25 a citovaná judikatura).
- 49 Pokud jde zaprvé o znění relevantních ustanovení nařízení č. 1306/2013 a nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, je třeba uvést, že ze samotného znění nelze určit, zda navrácení neoprávněné podpory uvedené v těchto ustanoveních může být požadováno od jiných osob než od hospodářských subjektů, které se dopustily dotčené nesrovnalosti.
- 50 I když čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 stanoví, že o vrácení všech neoprávněných plateb musí být požádáno „u příjemce“, článek 56 tohoto nařízení se omezuje na uvedení určení částek získaných zpět členskými státy, avšak neupřesňuje osoby, od kterých mají být částky získány zpět. Pokud jde o čl. 35 odst. 6 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, i když odkazuje na „příjemce“ podpory, ani tento článek takovou informaci neobsahuje.
- 51 Zadruhé, pokud jde o kontext uvedených relevantních ustanovení, je třeba připomenout, že bod 39 odůvodnění nařízení č. 1306/2013 zdůrazňuje, že členské státy musí předcházet veškerým nesrovnalostem, odhalovat je a účinně je řešit a za tímto účelem je třeba použít nařízení č. 2988/95. Z toho vyplývá, jak uvedla dánská vláda v písemném vyjádření, že ustanovení nařízení č. 1306/2013 je třeba vykládat v souladu s obecnými pravidly nařízení č. 2988/95.
- 52 Dále vzhledem k tomu, že čl. 54 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1306/2013 umožňuje členským státům nepokračovat ve vymáhání podpory neoprávněně získané v důsledku nesrovnalosti, pokud se ukáže, že toto zpětné získání není možné z důvodu platební neschopnosti dlužníka „nebo osob za nesrovnalost právně odpovědných“, je třeba uvést, že toto ustanovení by bylo zbaveno užitečného účinku, pokud jde o posledně uvedené osoby, pokud by nebylo možné vymáhat dotýčnou podporu rovněž od těchto osob.
- 53 Zatřetí, pokud jde o cíle dotčené právní úpravy, je třeba uvést, že tím, že stanoví povinnost členských států vymáhat podporu neoprávněně získanou v důsledku nesrovnalosti, pokud neexistují oprávněné důvody k tomu, aby se v takovém vymáhání nepokračovalo, články 54 a 56 nařízení č. 1306/2013, jakož i čl. 35 odst. 6 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 sledují cíl ochrany finančních zájmů Unie, jak potvrzuje čl. 58 odst. 1 písm. e) nařízení č. 1306/2013. Přitom možnost pokračovat ve vymáhání neoprávněně získané podpory nejen od jejího příjemce, ale rovněž v souladu s článkem 7 nařízení č. 2988/95 „[od osob], které se podílely na nesrovnalosti, a [od těch], kdo odpovídají za nápravu nesrovnalosti nebo jsou povinni zajistit, aby k ní nedošlo“, může zjevně přispět k dosažení tohoto cíle, zejména pokud je příjemcem právnícká osoba, která již neexistuje nebo nemá dostatečné finanční prostředky na vrácení této pomoci. Tento výklad je odůvodněn konkrétně s ohledem na cíl účinnosti boje proti podvodům uvedený ve čtvrtém bodě odůvodnění nařízení č. 2988/95.

- 54 Z toho vyplývá, že výklad čl. 56 prvního pododstavce nařízení č. 1306/2013 ve spojení s čl. 54 odst. 1 tohoto nařízení, čl. 35 odst. 6 první větou nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 a ve světle článku 7 nařízení č. 2988/95, jakož i s ohledem na cíl právní úpravy, jejíž je součástí, vede k závěru, že uvedený článek umožňuje, aby bylo navrácení podpory financované z EZFRV, která byla neoprávněně získána v důsledku podvodného jednání, požadováno nejen od příjemce této podpory, ale rovněž od osob, které – aniž mohou být považovány za příjemce uvedené podpory – úmyslně poskytly nesprávné údaje za účelem jejího získání.
- 55 Je však třeba ověřit, zda je takový výklad v souladu se zásadou právní jistoty, jelikož Soudní dvůr rozhodl, že vymáhání neoprávněně vyplacených částek může být prováděno jen v souladu s touto zásadou, která vyžaduje, aby unijní právní úprava umožnila dotčeným osobám seznámit se přesně s rozsahem povinností, které jim ukládá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, Somvao, C-599/13, EU:C:2014:2462, body 50 a 51, jakož i citovaná judikatura).
- 56 V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud v rámci SZP unijní normotvůrce stanoví podmínky způsobilosti pro poskytnutí podpory, není vyloučení způsobené nedodržením jedné z těchto podmínek sankcí, ale pouhým následkem nedodržení zákonem stanovených podmínek (rozsudek ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, bod 64 a citovaná judikatura).
- 57 Povinnost vydat výhodu, která byla neoprávněně získána protiprávními praktikami, není v rozporu se zásadou legality. Zjištěním, že podmínky vyžadované pro získání výhody plynoucí z unijní právní úpravy byly vytvořeny uměle, se totiž získaná výhoda stává v každém případě neoprávněnou, a povinnost ji vrátit je tedy odůvodněná (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. prosince 2012, FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, body 63 až 65 a 67, jakož i citovaná judikatura).
- 58 V tomto ohledu čl. 4 odst. 4 nařízení č. 2988/95 výslovně stanoví, že opatření uvedená v čl. 4 odst. 1 tohoto nařízení, včetně zejména povinnosti vrátit neoprávněně získanou podporu, nejsou považována za sankce.
- 59 Pokud jde přitom o jiné osoby než příjemce, které jsou uvedeny v článku 7 nařízení č. 2988/95, povinnost vrátit dotčenou podporu představuje zvláštní povinnost, jež doplňuje povinnost navrácení, kterou má příjemce.
- 60 V této souvislosti je třeba konstatovat, že právní úprava relevantní v projednávané věci je dostatečně jasná, pokud jde o to, že povinnost vrátit podporu mají osoby, které aniž byly příjemci podpory financované z EZFRV, úmyslně poskytly nesprávné údaje za účelem získat tuto podporu, a to zejména v případě, kdy příjemce dotyčné podpory nebo jeho případný právní nástupce nejsou schopni dotčenou částku vrátit.
- 61 I když totiž článek 56 nařízení č. 1306/2013 takovou povinnost výslovně nestanoví, musí být vykládán ve spojení s bodem 39 odůvodnění tohoto nařízení, který jasně uvádí, že členské státy předcházejí veškerým nesrovnalostem ze strany příjemců, odhalují je a účinně je řeší a za tímto účelem se použije nařízení č. 2988/95. Kromě toho čl. 2 odst. 1 písm. g) tohoto nařízení výslovně odkazuje na nařízení č. 2988/95, pokud jde o definici pojmu „nesrovnalost“. Článek 7 nařízení č. 2988/95 přitom stanoví, jak vyplývá z bodu 42 tohoto rozsudku, že navrácení podpory může být rovněž uloženo osobám, které se podílely na dotčené nesrovnalosti.

- 62 Z toho vyplývá, že takové osoby, jako jsou osoby dotčené ve věci v původním řízení, které s výhradou ověření, která musí v tomto ohledu provést předkládající soud, úmyslně poskytly nesprávné údaje za účelem získání podpory financované z EZFRV, musí tedy očekávat, že od nich bude možné požadovat navrácení této podpory. Požadavek, aby tyto osoby vrátily takovou neoprávněně získanou podporu, tudíž neporušuje zásadu právní jistoty.
- 63 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 56 první pododstavec nařízení č. 1306/2013 ve spojení s čl. 54 odst. 1 tohoto nařízení, jakož i s čl. 35 odst. 6 první větou nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 a ve světle článku 7 nařízení č. 2988/95 musí být vykládán v tom smyslu, že navrácení podpory financované z EZFRV, která byla neoprávněně získána v důsledku podvodného jednání, může být požadováno nejen od příjemce této podpory, ale rovněž od osob, které – aniž mohou být považovány za příjemce uvedené podpory – úmyslně poskytly nesprávné údaje za účelem jejího získání.

### ***K druhé otázce***

- 64 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a čl. 35 odst. 6 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 musí být vykládány v tom smyslu, že pokud právnická osoba obdržela zemědělskou podporu v důsledku podvodného jednání přičitatelného jejím zástupcům, mohou být tito zástupci považováni za „příjemce“ této podpory ve smyslu těchto ustanovení, jestliže zisky, které tato právnická osoba vytváří, ve skutečnosti pobírají právě tito zástupci.
- 65 Pojem „příjemce“ je definován v čl. 2 odst. 1 druhém pododstavci bodě 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, kterým se doplňuje nařízení č. 1306/2013, jako zemědělec definovaný v čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1307/2013, příjemce, na kterého se vztahují povinnosti v oblasti podmíněnosti ve smyslu článku 92 nařízení č. 1306/2013, nebo příjemce, který získal podporu na rozvoj venkova podle čl. 2 bodu 10 nařízení č. 1303/2013.
- 66 S výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, je nutno konstatovat, že R. M. a E. M. jakožto zástupci společnosti X, která obdržela dotčenou podporu, nespádají do žádné z těchto tří kategorií osob.
- 67 I když je pravda, jak vyplývá z odpovědi na první otázku, že navrácení podpory financované z EZFRV, která byla právnickou osobou neoprávněně získána v důsledku podvodného jednání přičitatelného jejím zástupcům, může být rovněž požadováno od těchto zástupců, nic to nemění na tom, že z této odpovědi nelze vyvodit, že uvedení zástupci mohou být kvalifikováni jako „příjemci“ ve smyslu čl. 2 odst. 1 druhého pododstavce bodu 1 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014, pokud nejsou splněny podmínky za tímto účelem stanovené tímto ustanovením. Naopak, jak vyplývá zejména z bodu 62 tohoto rozsudku, titíž zástupci mohou být povinni takovou podporu vrátit, i když jednali jménem této právnické osoby, aniž byli v postavení „příjemce“.
- 68 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že čl. 35 odst. 6 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014 musí být vykládán v tom smyslu, že v případě, kdy právnická osoba získala zemědělskou podporu v důsledku podvodného jednání přičitatelného jejím zástupcům, nemohou být tito zástupci považováni za „příjemce“ této podpory ve smyslu tohoto ustanovení ve spojení s čl. 2 odst. 1 druhým pododstavcem bodem 1 tohoto nařízení v přenesené

pravomoci, pokud nespádají do žádné ze tří kategorií osob, které jsou uvedeny v posledně uvedeném ustanovení, a to i když zisky, které tato právnická osoba vytváří, ve skutečnosti pobírají právě tito zástupci.

## **K nákladům řízení**

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

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

- 1) Článek 56 první pododstavec 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 ve spojení s čl. 54 odst. 1 tohoto nařízení, jakož i s čl. 35 odst. 6 první větou 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, a ve světle článku 7 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství

**musí být vykládán v tom smyslu, že**

**navrácení podpory financované z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, která byla neoprávněně získána v důsledku podvodného jednání, může být požadováno nejen od příjemce této podpory, ale rovněž od osob, které – aniž mohou být považovány za příjemce uvedené podpory – úmyslně poskytly nesprávné údaje za účelem jejího získání.**

- 2) Článek 35 odst. 6 nařízení v přenesené pravomoci č. 640/2014

**musí být vykládán v tom smyslu, že**

**v případě, kdy právnická osoba získala zemědělskou podporu v důsledku podvodného jednání přičitatelného jejím zástupcům, nemohou být tito zástupci považováni za „příjemce“ této podpory ve smyslu tohoto ustanovení ve spojení s čl. 2 odst. 1 druhým pododstavcem bodem 1 tohoto nařízení v přenesené pravomoci, pokud nespádají do žádné ze tří kategorií osob, které jsou uvedeny v posledně uvedeném ustanovení, a to i když zisky, které tato právnická osoba vytváří, ve skutečnosti pobírají právě tito zástupci.**

Podpisy