



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

30. května 2018*

„Řízení o předběžné otázce – Výsady a imunity Evropské unie – Protokol č. 7 – Článek 1 –
Otázka nezbytnosti předchozího zmocnění Soudním dvorem – Strukturální fondy – Finanční pomoc
Evropské unie – Exekuční řízení vedené proti vnitrostátnímu orgánu ohledně částek spadajících do této
finanční pomoci“

Ve věci C-370/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná
rozhodnutím Tribunale di Novara (soud v Novare, Itálie) ze dne 21. ledna 2016, došlým Soudnímu
dvoru dne 4. července 2016, v řízení

Bruno dell'Acqua

proti

EUROCOM Srl,

Regione Lombardia,

za přítomnosti:

Renato Quattrocchi,

Antonella Pozzoli,

Loris Lucini,

Diego Chierici,

Nicoletta Malaraggia,

Elio Zonca,

Sonia Fusi,

Danilo Cattaneo,

Alberto Terraneo,

Luigi Luzzi,

* Jednací jazyk: italština.

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen (zpravodaj), předseda senátu, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby a M. Vilaras, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Di Matteem, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi P. Arenasem a D. Nardim, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 26. července 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 1 poslední věty protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie (Úř. věst. 2010, C 83, s. 266, dále jen „protokol“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci exekučního řízení zahájeného Brunem Dell'Acqua proti společnosti Eurocom Srl ve formě příkázání pohledávky, v daném případě u Regione Lombardia (region Lombardie, Itálie).

Právní rámec

Protokol

- 3 Článek 1 poslední věta protokolu stanoví, že „[m]ajetek a pohledávky Unie se nemohou stát předmětem jakéhokoli výkonu správního nebo soudního rozhodnutí bez zmocnění Soudního dvora“.

Nařízení (ES) č. 1083/2006

- 4 Článek 1 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) uvádí, že toto nařízení stanoví obecná pravidla týkající se zejména Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a Evropského sociálního fondu (ESF) čili strukturálních fondů.
- 5 Článek 3 odst. 2 písm. a) tohoto nařízení uvádí, že cíl „Konvergence“, který je určen na urychlení konvergence nejméně rozvinutých členských států a regionů, představuje prioritu strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (dále jen „fondy“).

6 Článek 9 odst. 1 uvedeného nařízení stanoví:

„Fondy poskytují podporu, která vnitrostátní opatření, včetně opatření na regionální a místní úrovni, doplňuje tím, že do nich začleňuje priority Společenství.“

7 Podle čl. 11 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 platí, že „[c]íle fondů jsou sledovány v rámci úzké spolupráce (dále jen ‚partnerství‘) mezi Komisí a každým členským státem“.

8 Podle čl. 14 odst. 1 uvedeného nařízení je rozpočet Evropské unie přidělený fondům plněn v rámci sdíleného řízení, na němž se podílejí členské státy a Komise.

9 Článek 32 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 stanoví, že každý operační program zahrnuje období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013. Každý operační program je vypracován členským státem v souladu s čl. 32 odst. 2 tohoto nařízení a poté je v souladu s odstavci 4 a 5 uvedeného článku přijat Komisí.

10 Podle čl. 37 odst. 1 písm. g) bod iii) uvedeného nařízení operační programy týkající se cílů „Konvergence“ a „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ obsahují informace o subjektu příslušném pro příjem plateb prováděných Komisí a o subjektu nebo subjektech odpovědných za uskutečňování plateb příjemcům.

11 Podle čl. 61 písm. a) nařízení č. 1083/2006 platí, že certifikační orgán operačního programu zejména vypracovává a předkládá Komisi certifikované výkazy výdajů a žádosti o platby.

12 Článek 70 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení stanoví:

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

[...]

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

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

13 Článek 76 odst. 1 a 2 nařízení č. 1083/2006 zní takto:

„1. Platby příspěvků z fondů provádí Komise v souladu s rozpočtovými položkami. Každá platba se přiřazuje k nejstarším otevřeným rozpočtovým závazkům daného fondu.

2. Platby probíhají formou předběžného financování, průběžných plateb a vyplacení konečného zůstatku. Vyplácejí se subjektu určenému členským státem.“

14 Článek 80 tohoto nařízení stanoví:

„Členské státy se přesvědčí, že subjekty odpovědné za provádění plateb zajišťují, aby příjemci obdrželi celkovou částku příspěvku z veřejných zdrojů co nejrychleji a v plné výši. Žádné částky se neodečítají ani nezadržují a nejsou vymáhány žádné další zvláštní poplatky či jiné poplatky s rovnocenným účinkem, které by snížily tyto částky určené příjemcům.“

15 Článek 93 odst. 1 a 3 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Komise automaticky zruší každou část rozpočtového závazku na operační program, která nebyla použita na předběžné nebo průběžné platby nebo pro niž do 31. prosince druhého roku následujícího po roce, kdy byl přijat rozpočtový závazek na daný operační program, nebyla zaslána žádost o platbu podle článku 86, s výjimkou uvedenou v odstavci 2.

[...]

3. Část rozpočtových závazků dosud otevřená k 31. prosinci 2015 se automaticky zruší, pokud k ní Komise neobdrží přijatelnou žádost o platbu do dne 31. března 2017.“

16 Článek 93 odst. 1 nařízení č. 1083/2006, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 539/2010 ze dne 16. června 2010 (Úř. věst. 2010, L 158, s. 1), zní:

„Komise automaticky zruší každou část částky vypočtené podle druhého pododstavce na operační program, která nebyla použita na předběžné nebo průběžné platby nebo pro niž do 31. prosince druhého roku následujícího po roce, kdy byl přijat rozpočtový závazek na daný program, nebyla zaslána žádost o platbu podle článku 86, s výjimkou uvedenou v odstavci 2.

Komise vypočítá částku pro účely automatického zrušení závazků přidáním jedné šestiny ročního rozpočtového závazku v souvislosti s celkovým ročním příspěvkem na rok 2007 ke každému z rozpočtových závazků v období 2008 až 2013.“

Narřízení (EU) č. 1303/2013

17 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 č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320), v čl. 26 odst. 1 uvádí:

„[EFRR, ESF, Fond soudržnosti, Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova a Evropský fond pro námořní záležitosti a rybolov, které fungují pod společným rámcem], se provádějí prostřednictvím programů v souladu s dohodou o partnerství. Každý program pokrývá období od 1. ledna 2014 do 31. prosince 2020.“

18 Článek 132 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Řídící orgány v závislosti na dostupnosti finančních prostředků z předběžného financování a průběžných plateb zajistí, aby příjemce obdržel celkovou částku způsobilých výdajů z veřejných zdrojů v plné výši do 90 dnů ode dne předložení žádosti o platbu.

Žádná částka se neodečítá ani nezadržuje a nejsou ukládány žádné zvláštní poplatky či jiné poplatky s rovnocenným účinkem, které by snížily částky určené příjemcům.“

19 Článek 152 odst. 1 nařízení stanoví následující:

„1. Tímto nařízením není dotčeno ani pokračování ani změna, včetně úplného nebo částečného zrušení, pomoci schválené Komisí na základě nařízení (ES) č. 1083/2006 [...]. Uvedené nařízení [...] se tudíž použije na uvedenou pomoc nebo dotčené operace i po 31. prosinci 2013, a to až do jejich ukončení. [...]"

- 20 Článek 153 téhož nařízení stanoví, že nařízení č. 1083/2006 se zrušuje s účinkem ode dne 1. ledna 2014, „aniž je dotčen článek 152“.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 21 Bruno Dell'Acqua je věřitelem společnosti Eurocom. Za účelem uplatnění svých práv zahájil u Tribunale di Novara (soud v Novaře, Itálie) exekuční řízení ve formě příkázání pohledávky vůči třetí straně, tj. regionu Lombardie, který měl být dlužníkem společnosti Eurocom.
- 22 Region Lombardie uznal, že je dlužníkem společnosti Eurocom, ale uvedl, že se tento dluh týkal částek, které patří do strukturálních fondů, konkrétně do ESF, použitých k uskutečňování cílů rozvoje a podpory zaměstnanosti a které region Lombardie mohl použít pouze ve prospěch konečného příjemce, kterým je společnost Eurocom. Podle výkladu regionu Lombardie jsou tyto částky exekucí nepostižitelné ve smyslu článku 80 nařízení č. 1083/2006.
- 23 Pokud jde o povahu dotčených částek, žádný z účastníků v původním řízení před předkládajícím soudem nezpochybnil skutečnost, že tyto částky patří do strukturálních fondů. Vzhledem k tomu, že sporné částky jsou součástí „majetku Společenství nebo v každém případě majetku spojeného se Společenstvím“, se předkládající soud s ohledem na článek 132 nařízení č. 1303/2013, který v podstatě přejímá článek 80 nařízení č. 1083/2006, táže na použitelnost čl. 1 poslední věty protokolu na okolnosti projednávané věci.
- 24 Za těchto podmínek se Tribunale di Novara (soud v Novaře) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je, či není předchozí zmocnění na základě čl. 1 poslední věty protokolu nezbytné v případě, kdy se v exekučním řízení formou příkázání pohledávky exekvované částky již nenacházejí u dotčeného unijního orgánu, ale byly již převedeny na vnitrostátní platební agentury?“

K předběžné otázce

- 25 Úvodem je třeba konstatovat, že předkládací rozhodnutí neupřesňuje období financování, které je třeba přiřadit k pohledávce společnosti Eurocom vůči regionu Lombardie. Soudní dvůr proto v tomto ohledu zaslal Italské republice a Komisi otázku, aby zjistil, zda období dotčené ve věci v původním řízení spadá do působnosti nařízení č. 1083/2006, nebo nařízení č. 1303/2013. Jak totiž vyplývá z čl. 32 odst. 1 nařízení č. 1083/2006, toto nařízení se vztahuje na operační programy pokrývající období od roku 2007 do roku 2013, kdežto nařízení č. 1303/2013 se podle jeho čl. 26 odst. 1 týká období od roku 2014 do roku 2020.
- 26 V odpověď jak Italská republika, tak Komise uvedly, že pohledávka dotčená ve věci v původním řízení spadá do regionálního operačního programu pro region Lombardie v období od roku 2007 do roku 2013.
- 27 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že uvedený program je předmětem rozhodnutí Komise C (2007) 5465 ze dne 6. listopadu 2007 přijatého v návaznosti na návrh, který na tento program předložila Italská republika, a jehož adresátem je tento členský stát. Podle článku 1 tohoto rozhodnutí je regionální operační program součástí programového období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013.
- 28 Je tudíž třeba mít za to, že v rámci projednávané věci je relevantní nařízení č. 1083/2006.

- 29 Vedle toho Komise ve své odpovědi na základě informací získaných od regionu Lombardie uvedla, jednak že Italská republika nepožádala o spolufinancování z Unie, pokud jde o exekvované pohledávky společnosti Eurocom, a jednak že lhůta pro podání žádosti o vyplacení konečného zůstatku pro programové období 2007–2013 uplynula dne 31. března 2017, přičemž uvedené pohledávky nebyly předmětem žádosti o spolufinancování ze strany Unie, ale byly plně hrazeny z vnitrostátních fondů.
- 30 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že předkládající soud výslovně vychází z předpokladu, že částky, které jsou předmětem exekučního řízení v původním řízení, pocházejí z ESF.
- 31 Kromě toho podle ustálené judikatury Soudního dvora zavádí článek 267 SFEU postup přímé spolupráce mezi Soudním dvorem a soudy členských států. V rámci tohoto postupu založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem spadá posouzení skutkových okolností věci do pravomoci vnitrostátního soudu, jemuž přísluší posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru, kdežto Soudní dvůr se může vyslovit pouze k výkladu nebo platnosti unijního předpisu ve světle skutečností, jež mu uvede vnitrostátní soud (viz zejména rozsudek ze dne 25. října 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, bod 27).
- 32 Vnitrostátnímu soudu tedy přísluší případně ověřit správnost skutkových okolností relevantních pro řešení sporu, který mu byl předložen.
- 33 Vzhledem k těmto předběžným úvahám je třeba mít za to, že předkládající soud se svou otázkou v podstatě táže, zda čl. 1 poslední věta protokolu musí být vykládán v tom smyslu, že předchozí zmocnění Soudního dvora je nezbytné, pokud třetí strana zahájí exekuční řízení na pohledávku u subjektu spadajícího do některého členského státu, který má odpovídající dluh vůči dlužníkovi třetí strany, který je příjemcem finančních prostředků poskytnutých pro účely provádění projektů spolufinancovaných z ESF.
- 34 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že článek 1 protokolu, který stanoví, že majetek a pohledávky Unie se nemohou stát předmětem jakéhokoli výkonu správního nebo soudního rozhodnutí bez zmocnění Soudního dvora, má za cíl zabránit tomu, aby bylo ohroženo fungování a nezávislost Unie. Ze znění tohoto článku vyplývá, že imunita plyne ze zákona a bez zmocnění Soudního dvora brání použití jakýchkoli donucovacích opatření vůči Unii, aniž se dotčený orgán musí výslovně dovolávat ustanovení článku 1 protokolu (usnesení ze dne 29. září 2015, ANKO v. Komise, C-2/15 SA, nezveřejněné, EU:C:2015:670, bod 12 a citovaná judikatura).
- 35 Italská republika tvrdí, že v projednávané věci vzhledem ke skutečnosti, že částky spadající do ESF musí být vyčleněny na určité výdaje, a vzhledem k povaze úkolů, které má region Lombardie na základě unijního práva v této oblasti, je předchozí zmocnění Soudního dvora nezbytné. Uvádí, že prostředky z fondů musí být ve vztahu závazného určení ke konkrétním výdajům v tom smyslu, že tyto prostředky musí být určeny k provádění politik Unie a nemohou být použity jinak než pro tento účel. Přitom tento vztah není narušen v případě převodu uvedených prostředků na vnitrostátní subjekty, které jsou považované za pouhé řídicí orgány. Má totiž za to, že vztah mezi prostředky a výdaji je ukončen až po úplném dosažení cíle sledovaného Unii, a tedy až tehdy, když se částky stanou součástí majetku příjemce podpory. Kromě toho vnitrostátní orgány spolupracují na plnění funkce spadající do pravomoci orgánů Unie podle modelu organizace nepřímého plnění. Z toho podle Italské republiky vyplývá, že při výkonu této činnosti vnitrostátní orgány nevykonávají svou vlastní funkci, nýbrž prostřednictvím svých legislativních a správních pravomocí plní evropskou funkci.
- 36 Tato argumentace nemůže obstát.
- 37 V tomto ohledu čl. 76 odst. 1 a 2 nařízení č. 1083/2006 stanoví, že platby příspěvku z fondů, které provádí Komise v podobě předběžných plateb, průběžných plateb a platby konečného zůstatku, se vyplácejí ve prospěch subjektu určeného členským státem. Jak vyplývá z čl. 37 odst. 1 písm. g)

bodů iii) tohoto nařízení, operační programy související s cíli konvergence a konkurenceschopnosti a zaměstnanosti musí obsahovat prováděcí ustanovení, které určí příslušný subjekt pro příjem plateb prováděných Komisí a subjekt nebo subjekty odpovědné za uskutečňování plateb příjemcům.

- 38 Podle čl. 70 odst. 1 uvedeného nařízení členské státy odpovídají za řízení a kontrolu operačních programů zejména tím, že odhalují a napravují nesrovnalosti a získávají zpět neoprávněně vyplacené částky. Nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci získat zpět, podle druhého odstavce tohoto článku 70 odpovídá za uhrazení nevymožitelných částek zpět do souhrnného rozpočtu Unie členský stát, pokud se prokáže, že ztráta byla způsobena jeho pochybením nebo nedbalostí.
- 39 Platby provedené Komisí ve prospěch členských států z fondů tedy implikují přesun aktiv z rozpočtu EU do rozpočtů členských států.
- 40 Vzhledem k tomu, že tato aktiva jsou vyňata z unijního rozpočtu a dána k dispozici členskými státy, nemohou být považována za unijní pohledávky ve smyslu čl. 1 poslední věty protokolu, jakmile jsou vyplacena. Takový výklad je potvrzen judikaturou Soudního dvora, podle níž platí, že jakmile Komise poskytla členskému státu finanční pomoc v rámci některého fondu, je třeba tento stát považovat za nositele práva na dotčenou finanční pomoc (analogicky viz rozsudek ze dne 10. září 2009, Komise v. Ente per le Ville Vesuviane a Ente per le Ville Vesuviane v. Komise, C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:529, bod 51).
- 41 Okolnost, že taková aktiva jsou určena k provádění unijních politik, je v tomto ohledu nerozhodná.
- 42 Jak uvedla Komise, podle všech tří způsobů vyplácení členskými státy stanovených nařízením č. 1083/2006 a připomenutých v bodě 37 tohoto rozsudku, je totiž spolufinancování z rozpočtu Unie za účelem provádění celého operačního programu určeno do rozpočtu členského státu v jeho obecném pojetí, a nikoliv příjemcům na konkrétní projekty. Částky přidělené z rozpočtu Unie pro spolufinancování jsou součástí dostupných prostředků členského státu, které se přidávají k ostatním zdrojům, jež jsou pro členský stát nezbytné k zajištění spolufinancování a musí čerpat ze svého státního rozpočtu. Ostatně jak lze dovodit z nařízení č. 1083/2006, a zejména z jeho čl. 93 odst. 1 a 3, členský stát může podle svého volného uvážení rozhodnout, že se vzdá finanční pomoci, zejména z ESF.
- 43 Z nařízení č. 1083/2006 tedy vyplývá, že mechanismus finanční podpory, který toto nařízení zavádí, nezaručuje řídicímu orgánu nebo jeho věřitelům jistotu, pokud jde o možnost, že určitý projekt spolufinancování z ESF získá.
- 44 Ustanovení nařízení č. 1083/2006 se týkají vztahu mezi Komisí a členskými státy, ale nezakládají přímou souvislost mezi na jedné straně částkami vyplácenými členskému státu v rámci fondů, jako je ESF, a na druhé straně orgány, které členský stát určí pro řízení finančních opatření a konečnými příjemci (analogicky viz rozsudek ze dne 10. září 2009, Komise v. Ente per le Ville Vesuviane a Ente per le Ville Vesuviane v. Komise, C-445/07 P a C-455/07 P, EU:C:2009:529, bod 48).
- 45 Jak v podstatě uvedla generální advokátka v bodě 44 svého stanoviska, souvislost mezi spolufinancováním, které poskytuje Unie v rámci ESF, a prováděním konkrétního projektu je natolik nepřímá, že nelze mít za to, že částky, které vnitrostátní orgány dluží příjemcům za provádění takového projektu, jsou unijními pohledávkami, a proto se na ně vztahuje exekuční ochrana podle čl. 1 poslední věty protokolu, která má bránit narušení fungování a nezávislosti Unie.
- 46 S ohledem na výše uvedené je třeba odpovědět na položenou otázku tak, že čl. 1 poslední věta protokolu musí být vykládán v tom smyslu, že předchozí zmocnění Soudního dvora není nezbytné, pokud třetí strana zahájí exekuční řízení na pohledávku u subjektu spadajícího do některého členského státu, který má odpovídající dluh vůči dlužníkovi třetí strany, který je příjemcem finančních prostředků poskytnutých pro účely provádění projektů spolufinancovaných z ESF.

K nákladům řízení

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

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

Článek 1 poslední věta protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že předchozí zmocnění Soudního dvora není nezbytné, pokud třetí strana zahájí exekuční řízení na pohledávku u subjektu spadajícího do některého členského státu, který má odpovídající dluh vůči dlužníkovi třetí strany, který je příjemcem finančních prostředků poskytnutých pro účely provádění projektů spolufinancovaných z Evropského sociálního fondu.

Podpisy.