



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

18. prosinca 2014.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita financijskih interesa Europske unije – Uredba (EZ, Euratom) br. 2988/95 – Članak 4. – Opći proračun Unije – Uredba (EZ, Euratom) br. 1605/2002 – Članak 53.b stavak 2. – Odluka 2004/904/EZ – Europski fond za izbjeglice za razdoblje od 2005. do 2010. – Članak 25. stavak 2. – Pravna osnova za obvezu vraćanja bespovratnih sredstava u slučaju nepravilnosti“

U predmetu C-599/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Nizozemska), odlukom od 20. studenoga 2013., koju je Sud zaprimio 22. studenoga 2013., u postupku

Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somvao)

protiv

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh, C. Toader (izvjestiteljica), E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za nizozemsku vladu, M. Bulterman, M. Noort i J. Langer, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, D. Maidani, B.-R. Killmann kao i G. Wils, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez njezina mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (SL L 312, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 5.), članka 53.b stavka 2. uvodne rečenice i točke (c) Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica (SL L 248, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 145.) kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 1995/2006 od 13. prosinca 2006. (SL L 390, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 1., str. 267., u daljnjem tekstu: Uredba br. 1605/2002), kao i članka 25. stavka 2. Odluke Vijeća 2004/904/EZ od 2. prosinca 2004. o ustanovljenju Europskog fonda za izbjeglice za razdoblje od 2005. do 2010. [neslužbeni prijevod] (SL L 381, str. 52.).
- 2 Taj zahtjev upućen je u okviru spora između Somalische Vereniging Amsterdam en Omgeving (Somalijskog udruženja u Amsterdamu i okolici, u daljnjem tekstu: Somvao), udruženja sa sjedištem u Amsterdamu (Nizozemska) i Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie (državnog tajnika za sigurnost i pravdu, u daljnjem tekstu: Staatsecretaris) u pogledu odluke Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie o smanjenju i vraćanju dijela bespovratnih sredstava dodijeljenih tom udruženju iz navedenog Europskog fonda za izbjeglice.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (EEZ) br. 4253/88

- 3 Članak 23. stavak 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 4253/88 od 19. prosinca 1988. o utvrđivanju odredbe za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u pogledu koordiniranja aktivnosti različitih strukturnih fondova među njima samima te s operacijama Europske investicijske banke i drugih postojećih financijskih instrumenata (SL L 374, str. 1.), kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EEZ) br. 2082/93 od 20. srpnja 1993. (SL L 193, str. 20., u daljnjem tekstu: Uredba br. 4253/88), glasi:

„1. Kako bi se osigurao uspjeh djelovanja javnih ili privatnih izvoditelja, države članice poduzimaju potrebne mjere za njihovo provođenje radi:

- redovite provjere pravilnog provođenja djelovanja koje financira Zajednica,
- sprječavanja i otklanjanja nepravilnosti,
- povrata sredstava izgubljenih zbog zlouporabe ili nemara. Osim ako država članica i/ili posrednik i/ili izvoditelj dokažu da nisu odgovorni za zlouporabu ili nemar, država članica supsidijarno je odgovorna za vraćanje nepropisno uplaćenih iznosa. Za globalna bespovratna sredstva, posrednik može uz suglasnost države članice i Komisije zatražiti bankovnu garanciju ili drugo osiguranje koje pokriva taj rizik.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 2988/95

- 4 Uvodne izjave 3. do 5. Uredbe br. 2988/95 glase kako slijedi:

„budući da su detaljna pravila koja uređuju ovu decentraliziranu [financijsku] upravu kao i praćenje njihove uporabe predmet različitih detaljnih odredaba u skladu s politikama Zajednice; budući da se u svim područjima treba suprotstaviti radnjama koje štete financijskim interesima Zajednice;

budući da učinkovitost borbe protiv prijevara financijskih interesa Zajednice traži usvajanje zajedničkog skupa pravnih pravila za sva područja obuhvaćena politikama Zajednice;

budući da su nepravilno postupanje i upravne mjere i kazne za takvo postupanje predviđeni sektorskim pravilima u skladu s ovom Uredbom“.

- 5 Članak 1. te uredbe propisuje:

„1. Radi zaštite financijskih interesa Zajednice ovime se usvajaju opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Zajednice.

2. ‚Nepravilnost‘ znači povreda odredaba prava Zajednice koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Zajednica ili proračune kojima Zajednice upravljaju, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Zajednica, ili neopravdanim izdacima.“

- 6 Članak 4. Uredbe br. 2988/95, koji se nalazi u njezinoj glavi II., naslovljenoj „Upravne mjere i kazne“, predviđa:

„1. Svaka nepravilnost u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi:

— obvezom plaćanja ili vraćanja dugovanih ili nepravilno stečenih iznosa,

[...]

2. Primjena mjera iz stavka 1. ograničava se na oduzimanje stečenih pogodnosti te, kada je tako propisano, kamata koja se može odrediti na paušalnoj osnovi.

[...]

4. Mjere propisane ovim člankom se ne smatraju kaznama.“

Uredba br. 1605/2002

- 7 Glava IV. Uredbe br. 1605/2002, koja se nalazi u njezinom prvom dijelu, naslovljena je „Izvršenje proračuna“. Poglavlje 2. te glave IV. odnosi se na načine izvršenja proračuna. Obuhvaća članke 53. do 57. te uredbe. Člankom 53. te uredbe predviđa se:

„Komisija izvršava proračun u skladu s odredbama članaka 53.a do 53.d ove Uredbe na neki od sljedećih načina:

(a) centralizirano;

(b) podijeljenim ili decentraliziranim upravljanjem; ili

(c) zajedničkim upravljanjem s međunarodnim organizacijama.“

8 Člankom 53.b te uredbe određuje se:

„1. Ako Komisija izvršava proračun podijeljenim upravljanjem, zadaće izvršavanja delegiraju se državama članicama. Ta se metoda osobito primjenjuje na djelovanja iz glave I. i II. dijela drugog.

2. Ne dovodeći u pitanje komplementarne odredbe uključene u odgovarajuće propise određenih sektora te da bi pri podijeljenom upravljanju osigurale da se sredstva koriste u skladu s primjenjivim pravilima i načelima države članice poduzimaju zakonodavne, administrativne i druge mjere potrebne za zaštitu financijskih interesa Zajednica. S tim ciljem one osobito:

[...]

(c) osiguravaju povrat pogrešno uplaćenih ili nepravilno korištenih sredstava ili sredstava koja su izgubljena kao posljedica nepravilnosti ili grešaka;

[...]

S tim ciljem, države članice obavljaju provjere te uspostavljaju djelotvoran i učinkovit sustav unutarnje kontrole [...]. Prema potrebi poduzimaju potrebne pravne postupke.

[...]“

9 Članak 53.b Uredbe br. 1605/2002 stavljen je izvan snage od 31. prosinca 2013., člankom 212. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 248.).

Odluka 2004/904

10 Pod naslovom „Nadzor i financijski ispravci koje provode države članice“, članak 25. Odluke 2004/904 propisuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje odgovornost Komisije u izvršenju općeg proračuna Europske unije, za financijski nadzor aktivnosti odgovorne su najprije države članice. U tu svrhu poduzimaju sljedeće mjere:

[...]

(b) sprječavaju, otkrivaju i ispravljaju nepravilnosti, o njima izvješćuju Komisiju i obavješćuju je o napretku u upravnim i sudskim postupcima;

[...]

2. Države članice provode financijske ispravke koji su potrebni u odnosu na utvrđenu nepravilnost, uzimajući u obzir je li nepravilnost pojedinačna ili sustavna. Financijski ispravci država članica sastoje se od potpunog ili djelomičnog ukidanja doprinosa Zajednice, a ako iznos ne bude vraćen u roku koji odredi država članica, zatezne kamate obračunavaju se po stopi iz članka 26. stavka 4.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

11 Članak 32. te odluke, naslovljen „Primatelji“, određuje:

„Ova se Odluka upućuje državama članicama u skladu s Ugovorom o osnivanju Europske zajednice.“
[neslužbeni prijevod]

Odluka 2006/399/EZ

12 Komisija je svojom Odlukom 2006/399/EZ od 20. siječnja 2006. o utvrđivanju pravila za provedbu Odluke Vijeća 2004/904/EZ u vezi s prihvatljivošću izdataka u okviru djelovanja sufinanciranih iz Europskog fonda za izbjeglice koja se provode u državama članicama [neslužbeni prijevod] (SL L 162, str. 1.) usvojila uvjete prihvatljivosti tih izdataka.

13 Konkretno, u skladu s pravilom br. 6 iz Priloga Odluci 2006/399, troškovi moraju stvarno nastati, odgovarati uplatama korisnika, biti zabilježeni u računima ili poreznoj dokumentaciji korisnika i mora biti moguća njihova identifikacija i provjera. Uz uplate korisnika u pravilu moraju biti priložene fakture s dokazom uplate. Ako to nije moguće, uplate se dokazuju računovodstvenom dokumentacijom ili drugim dokumentima jednake dokazne vrijednosti.

Nizozemsko pravo

14 Članak 4:49. stavak 1. Općeg zakona o upravnom pravu (Algemene wet bestuursrecht, u daljnjem tekstu: Awb) predviđa:

„Upravno tijelo može poništiti odluku o isplati bespovratnih sredstava ili je izmijeniti na štetu korisnika:

- (a) zbog činjenica ili okolnosti za koje u trenutku isplate razumno nije moglo znati, a zbog kojih bi bespovratna sredstva bilo isplatilo u iznosu manjem od onog predviđenog u odluci o dodjeli bespovratnih sredstava;
- (b) ako je odluka o iznosu isplate bila pogrešna, a korisnik je to znao ili je to trebao znati;
- (c) ako korisnik nakon isplate bespovratnih sredstava nije ispunio obveze vezane uz bespovratna sredstva.“

15 Članak 4:57. stavak 1. Awb-a glasi kako slijedi:

„Upravno tijelo može zahtijevati vraćanje nepropisno uplaćenih iznosa bespovratnih sredstava.“

16 Okvir za provedbu Europskog fonda za izbjeglice u Nizozemskoj, višegodišnji program 2005.-2007. (Uitvoeringskader Europees Vluchtelingenfonds Nederland, Meerjarenprogramma 2005-2007, u daljnjem tekstu: nacionalni okvir za provedbu), donesen na temelju Odluke 2006/399, u svojem stavku 2.1. predviđa da je korisnik dužan bilježiti podatke i voditi razumljivu projektnu dokumentaciju koju se može provjeriti (ili osigurati njezino vođenje).

17 Stavak 2.2. nacionalnog okvira za provedbu, naslovljen „financijsko upravljanje“, upućuje na Odluku 2006/399 za detaljna pravila o prihvatljivim troškovima.

Činjenice u glavnom postupku i prethodna pitanja

- 18 Somvao je udruženje koje radi za dobrobit somalijske zajednice nastanjene u Amsterdamu i okolici. Udruženje je 18. kolovoza 2005. podnijelo zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava za projekt pomoći izbjeglicama pod nazivom „Tesfa Himilio II“ (u daljnjem tekstu: projekt), koji se trebao provoditi u razdoblju od 1. svibnja 2005. do 30. svibnja 2008. Somvao je na provedbi projekta surađivao s etiopskim udruženjem Stichting Dir, također sa sjedištem u Amsterdamu. Projekt je bio namijenjen promicanju integracije Etiopljana i Somalijaca te njihovog sudjelovanja u nizozemskom društvu, među ostalim, razvojem i ponudom posebnih programa za integraciju u društvo i tržište rada namijenjenih mladima, ženama i starijima.
- 19 Odlukom od 27. travnja 2006. Staatssecretaris je dodijelio bespovratna sredstva za prvu fazu projekta udruženja Somvao u iznosu od 199.761 eura, odnosno 45% prihvatljivih troškova, koji bi se isplatili iz Europskog fonda za izbjeglice.
- 20 U pogledu uvjeta dodjele bespovratnih sredstava, odluka Staatssecretarisa od 27. travnja 2006. upućivala je na nacionalni okvir za provedbu Europskog fonda za izbjeglice u Nizozemskoj.
- 21 Nakon podnošenja konačnog obračuna, odlukom od 27. srpnja 2007. bespovratna sredstva utvrđena su u navedenom iznosu. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je prilikom utvrđivanja iznosa Staatssecretaris, s jedne strane, bio zadovoljan podacima dostavljenima uz zahtjev za utvrđivanje bespovratnih sredstava za prvu fazu projekta i, s druge strane, nije provjerio svu projektnu dokumentaciju.
- 22 U veljači 2009., na inicijativu Komisije, revizorsko društvo provjerilo je pravilnost upotrebe bespovratnih sredstava prilikom čega su pregledani obračuni projektnih troškova koje je dostavio Somvao. Uzevši u obzir očitovanja udruženja Somvao, to je društvo 6. listopada 2009. zaključilo da velik dio stavki troškova i obračuna koje je naveo Somvao, osobito u pogledu troškova zaposlenika, nije bio opravdan na jasan i prihvatljiv način, pa je stoga iznos od 188 675,87 eura bio nepropisno uplaćen na ime bespovratnih sredstava.
- 23 Na temelju konačnog revizorskog izvještaja Staatssecretaris je odlukom od 12. studenoga 2009. izmijenio odluku od 27. srpnja 2007. o utvrđivanju bespovratnih sredstava, smanjivši ih na 11 085,13 eura i naloživši vraćanje prekomjerno uplaćenog iznosa, odnosno 188 675,87 eura.
- 24 Budući da je Staatssecretaris 31. svibnja 2010. nakon prigovora udruženja Somvao potvrdio svoju odluku od 12. studenoga 2009., to je udruženje podnijelo žalbu na odluku Staatssecretarisa od 12. studenoga 2009. pred Rechtbank Amsterdam. Taj je sud presudom od 22. rujna 2011. odbio žalbu kao neosnovanu. Konkretno, presudio je da je Staatssecretaris, iako prema nacionalnom pravu ne može biti nadležan za izmjenu iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava na štetu udruženja Somvao, ipak bio dužan izmijeniti taj iznos na temelju članka 25. stavka 2. Odluke 2004/904.
- 25 Somvao je podnio žalbu na tu presudu pred l’Afdeling Bestuursrechtspraak (odjel za upravno pravo) suda Raad van State.
- 26 Raad van State smatra da povreda obveze pravilnog vođenja računa projekta koju je utvrdio Staatssecretaris znači nepravilnost u smislu članka 1. stavka 2. Uredbe br. 2988/95. Poput Rechtbanka Amsterdam, sud koji je uputio zahtjev smatra da se činjenica da Somvao nije osigurao jasno vođenje računa ne može smatrati jednom od pretpostavki iz članka 4:49. stavka 1. točaka (a) do (c) Awb-a kojima se upravnom tijelu omogućuje da poništi ili izmijeni odluku o utvrđenju iznosa bespovratnih sredstava na štetu korisnika jer je nepostojanje pravilnog vođenja računa projekta okolnost za koju je Staatssecretaris trebao znati već u trenutku isplate bespovratnih sredstava. Raad van State zaključuje da odluka kojom se izmjenjuje iznos bespovratnih sredstava i nalaže njihovo vraćanje nema pravne osnove u nacionalnom pravu.

- 27 Slijedom toga, taj se sud pita pruža li pravo Unije pravnu osnovu za odluku kojom se smanjuje iznos već dodijeljenih bespovratnih sredstava i nalaže vraćanje nepravilno isplaćenog iznosa ako se utvrde nepravilnosti kakve su ustanovljene u predmetnom slučaju. Konkretno, on se pita mogu li članak 4. Uredbe br. 2988/95, članak 53.b stavak 2. uvodna rečenica i točka (c) Uredbe br. 1605/2002 ili pak članak 25. stavak 2. Odluke 2004/904/EZ činiti pravnu osnovu za odluku o smanjenju iznosa bespovratnih sredstava dodijeljenih iz Europskog fonda za izbjeglice i vraćanje velikog dijela tih bespovratnih sredstava.
- 28 Pozivajući se na presude Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr. (C-383/06 do C-385/06, EU:C:2008:165) kao i Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (C-465/10, EU:C:2011:867), koje se odnose na Uredbu br. 4253/88, sud koji je uputio zahtjev smatra da se iz tih presuda može zaključiti da opće pravilo čiji je cilj zaštita financijskih interesa Unije ne može činiti pravnu osnovu za odluku o smanjenju i vraćanju bespovratnih sredstava. Pravna osnova takve odluke može biti samo posebno pravilo. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, to bi značilo da uredbe br. 2988/95 i 1605/2002 ne mogu biti pravna osnova za odluku kojom se nalaže smanjenje iznosa i vraćanje bespovratnih sredstava.
- 29 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev sumnja može li članak 25. stavak 2. Odluke 2004/904 biti pravna osnova za odluku o smanjenju iznosa dodijeljenih bespovratnih sredstava, s obzirom na to da ta odluka, upućena isključivo državama članicama, ne može sama po sebi stvoriti obvezu kod pojedinca.
- 30 U tim je okolnostima Raad van State odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Pružaju li članak 4. Uredbe br. 2988/95 ili pak članak 53.b stavak 2. uvodna rečenica i točka (c) Uredbe br. 1605/2002 pravnu osnovu za odluku nacionalnih tijela da na štetu korisnika izmijene bespovratna sredstva dodijeljena iz Europskog fonda za izbjeglice te nalože korisniku njihovo vraćanje?
 2. Može li članak 25. stavak 2. Uredbe 2004/904 činiti pravnu osnovu za odluku nacionalnih tijela da na štetu korisnika izmijene već utvrđena bespovratna sredstva dodijeljena iz Europskog fonda za izbjeglice te nalože korisniku njihovo vraćanje a da se pri tome ne zahtijeva ovlaštenje predviđeno nacionalnim pravom?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 31 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 4. Uredbe br. 2988/95 ili članak 53.b stavak 2. uvodnu rečenicu i točku (c) Uredbe Vijeća br. 1605/2002 tumačiti na način da, u slučaju nedostatka pravne osnove u nacionalnom pravu, jedna od tih odredbi predstavlja pravnu osnovu za odluku nacionalnih tijela da na štetu korisnika izmijene iznos bespovratnih sredstava dodijeljenih iz Europskog fonda za izbjeglice, u okviru podijeljenog upravljanja Europske komisije i država članica, te nalože korisniku vraćanje dijela tog iznosa.
- 32 Što se tiče Uredbe br. 2988/95, potrebno je podsjetiti da se u skladu s njezinim člankom 1. stavkom 1. tom uredbom usvajaju opća pravila homogenih provjera te upravnih mjera i kazni za nepravilnosti u odnosu na pravo Unije i to, kako proizlazi iz treće uvodne izjave te uredbe, radi suprotstavljanja radnjama koje štete financijskim interesima Unije u svim područjima (presude FranceAgriMer, C-670/11, EU:C:2012:807, t. 41. i navedena sudska praksa, kao i Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, t. 43.).

- 33 Kako proizlazi iz četvrte uvodne izjave Uredbe br. 2988/95, učinkovitost borbe protiv prijevara financijskih interesa Unije traži usvajanje zajedničkog skupa pravnih pravila za sva područja obuhvaćena politikama Unije. Nadalje, u skladu s petom uvodnom izjavom iste uredbe, nepravilno postupanje i upravne mjere i kazne za takvo postupanje predviđeni su sektorskim propisima u skladu s Uredbom br. 2988/95. U području provjera i kazni za nepravilnosti počinjenih unutar prava Unije zakonodavac Unije je donošenjem Uredbe br. 2988/95 propisao niz načela i zatražio da se, kao opće pravilo, svim sektorskim pravilima poštuju ta načela (presuda FranceAgriMer, EU:C:2012:807, t. 42. i 43. kao i navedena sudska praksa).
- 34 Tako je cilj Uredbe br. 2988/95 uređenje svake situacije koja uključuje „nepravilnost“ u smislu njezinog članka 1., odnosno povredu odredaba prava Unije koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje od strane gospodarskog subjekta, a što je dovelo ili je moglo dovesti u pitanje opći proračun Unije ili proračune kojima Unija upravlja, bilo smanjenjem ili gubitkom prihoda iz vlastitih sredstava prikupljenih izravno u ime Unije, ili neopravdanim izdacima (presuda FranceAgriMer, EU:C:2012:807, t. 44.).
- 35 Kako je predviđeno člankom 4. stavkom 1. prvom alinejom Uredbe br. 2988/95, svaka nepravilnost u pravilu ima za posljedicu oduzimanje nepravilno stečene koristi obvezom plaćanja ili vraćanja dugovanih ili nepravilno stečenih iznosa (presuda FranceAgriMer, EU:C:2012:807, t. 46. i navedena sudska praksa).
- 36 U pogledu obveze vraćanja pogodnosti koja je neosnovano stečena protupropisnim ponašanjem, Sud je već pojasnio da ta obveza ne predstavlja sankciju, nego je jednostavno posljedica utvrđenja da traženi uvjeti za stjecanje pogodnosti koja proizlazi iz propisa Unije nisu ispunjeni, zbog čega je stečena pogodnost neosnovana (vidjeti u tom smislu presude Pometon, C-158/08, EU:C:2009:349, t. 28. i navedenu sudsku praksu, kao i Cruz & Companhia, EU:C:2014:2230, t. 45.).
- 37 Međutim, Sud je isto tako pojasnio da se Uredbom br. 2988/95 utvrđuju samo opća pravila o provjerama i kaznama u svrhu zaštite financijskih interesa Unije. Stoga se vraćanje nepravilno korištenih sredstava treba izvršiti na temelju drugih odredbi, odnosno, kada je to primjereno, na temelju sektorskih pravila (vidjeti u tom smislu presudu Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, EU:C:2011:867, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 38 Stoga je potrebno provjeriti može li se mjera kao što je ona iz glavnog postupka donijeti na temelju članka 53.b stavka 2. uvodne rečenice i točke (c) Uredbe br. 1605/2002.
- 39 Najprije je potrebno podsjetiti da je članak 53.b Uredbe br. 1605/2002 u pravo Unije unesen Uredbom br. 1995/2006. Iako je u međuvremenu stavljen izvan snage, primjenjivao se u vrijeme činjenica iz glavnog postupka.
- 40 Budući da je donesena na temelju članka 279. UEZ-a, koji je postao članak 322. UFEU-a, kojim se dopušta donošenje financijskih pravila kojima se pobliže određuje postupak koji treba usvojiti za utvrđivanje i izvršenje općeg proračuna Unije, Uredba br. 1605/2002 u svojem članku 53. točkama (a) do (c) predviđa da Komisija izvršava proračun centralizirano, podijeljenim ili decentraliziranim upravljanjem, ili zajedničkim upravljanjem s međunarodnim organizacijama.
- 41 Kao što proizlazi iz naslova poglavlja 2. glave IV. Uredbe br. 1605/2002, njezin članak 53.b propisuje način izvršenja općeg proračuna Unije u okviru podijeljenog upravljanja. U skladu sa stavkom 1. te odredbe, ako Komisija surađuje s državama članicama radi izvršenja proračuna podijeljenim upravljanjem u smislu članka 53. stavka 1. točke (b) te uredbe, zadaće izvršavanja proračuna prenose se na države članice.

- 42 Članak 53.b stavak 2. uvodna rečenica i točka (c) Uredbe br. 1605/2002 propisuje da države članice poduzimaju zakonodavne, administrativne i druge mjere potrebne za zaštitu financijskih interesa Unije, a posebno osiguravaju povrat pogrešno uplaćenih ili nepravilno korištenih sredstava ili sredstava koja su izgubljena kao posljedica nepravilnosti ili pogrešaka.
- 43 Potrebno je utvrditi da su zahtjevi te odredbe sročeni na sličan način kao tekst članka 23. stavka 1. treće alineje Uredbe br. 4253/88, koja je, za razliku od Uredbe br. 1605/2002, sektorska uredba.
- 44 Sud je već utvrdio da članak 23. stavak 1. treća alineja Uredbe br. 4253/88 obvezuje države članice da izvrše povrat sredstava izgubljenih zbog zlouporabe ili nemara a da za to nije potrebno ovlaštenje predviđeno nacionalnim pravom. Svako korištenje diskrecijske ovlasti od strane države članice o tome bi li trebalo zahtijevati vraćanje protupropisno ili nepravilno dodijeljenih sredstava ne bi bilo u skladu s navedenom obvezom vraćanja (vidjeti presudu *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, EU:C:2011:867, t. 34. i 35., kao i navedenu sudsku praksu).
- 45 Također ni nedvosmislen i bezuvjetan tekst članka 53.b stavka 2. uvodne rečenice i točke (c) Uredbe br. 1605/2002 ne treba tumačiti na način da državama članicama daje marginu prosudbe u pogledu toga trebaju li provesti financijske ispravke u odnosu na utvrđene nepravilnosti.
- 46 Tako je zakonodavac Unije, odlučivši donijeti članak 53.b Uredbe br. 1605/2002 nakon stupanja na snagu članka 4. Uredbe br. 2988/95 i članka 23. Uredbe br. 4253/88, želio u općim pravilima obvezati države članice da prilikom izvršavanja proračuna podijeljenim upravljanjem provedu financijske ispravke, a posebno da vrate sredstva izgubljena zbog zlouporabe ili nemara, i to ne samo bez potrebe za ovlaštenjem predviđenim nacionalnim pravom, već i bez potrebe za sektorskim propisom.
- 47 Takvo tumačenje podupire i činjenica da se, u skladu s njegovom uvodnom rečenicom, članak 53.b stavak 2. primjenjuje „[n]e dovodeći u pitanje komplementarne odredbe uključene u odgovarajuće propise određenih sektora“. Riječima „ne dovodeći u pitanje“ navodi se upravo da je članak 53.b sam po sebi dovoljan. Također, pridjevom „komplementarne“, koji se odnosi na sektorske propise, navodi se da, ako takvi propisi postoje, oni ne zamjenjuju članak 53.b Uredbe br. 1605/2002, već ga samo dopunjuju.
- 48 Drukčije tumačenje tog članka oduzelo bi Uredbi br. 1605/2002 njezin koristan učinak i ugrozilo zaštitu financijskih interesa Unije.
- 49 Iz toga slijedi da uvodna rečenica članka 53.b stavka 2. navedene uredbe čini pravnu osnovu za izmjenu bespovratnih sredstava na štetu korisnika ako je svrha te izmjene zaštita financijskih interesa Unije. Također, točka (c) navedene odredbe čini pravnu osnovu za donošenje mjera koje se odnose na vraćanje pogrešno uplaćenih ili nepravilno korištenih sredstava kao posljedica nepravilnosti ili pogrešaka.
- 50 Osim toga, Sud je već pojasnio da se vraćanje pogrešno uplaćenih iznosa mora izvršiti u skladu s načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja (vidjeti u tom smislu presudu *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr.*, EU:C:2008:165, t. 53).
- 51 Tako načelo pravne sigurnosti zahtijeva da propis Unije omogućava zainteresiranim osobama da znaju točan opseg obveza koje im taj propis nameće (vidjeti presudu *ROM-projecten*, C-158/06, EU:C:2007:370, t. 25. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Što se tiče načela zaštite legitimnih očekivanja, Sud je već presudio da korisnik bespovratnih sredstava ne može tražiti takvu zaštitu ako nije ispunio jedan od uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava (vidjeti u tom smislu presudu *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i dr.*, EU:C:2008:165, t. 56. kao i navedenu sudsku praksu).

- 53 U glavnom postupku iz elemenata podnesenih Sudu proizlazi da je odluka o dodjeli od 27. travnja 2006. bila uvjetovana time da udruženje Somvao poštuje pravila iz Odluke 2006/399, a posebno obvezu bilježenja podataka i vođenja razumljive projektne dokumentacije koju se može provjeriti.
- 54 Na sudu koji je uputio zahtjev je da na temelju tih elemenata ocijeni jesu li, s obzirom na postupanje korisnika bespovratnih sredstava i nacionalnih upravnih tijela, bila poštovana načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, kako su utvrđena u pravu Unije, u pogledu zahtjevâ za vraćanje.
- 55 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje potrebno je odgovoriti da članak 53.b stavak 2. uvodnu rečenicu i točku (c) Uredbe Vijeća br. 1605/2002 treba tumačiti na način da, u slučaju nedostatka pravne osnove u nacionalnom pravu, ta odredba čini pravnu osnovu za odluku nacionalnih tijela da na štetu korisnika izmijene iznos bespovratnih sredstava dodijeljenih iz Europskog fonda za izbjeglice, u okviru podijeljenog upravljanja Europske komisije i država članica, te nalože korisniku vraćanje dijela tog iznosa. Sud koji je uputio zahtjev mora ocijeniti jesu li u odnosu na zahtjev za vraćanje bila poštovana, uzimajući u obzir postupanje korisnika bespovratnih sredstava i nacionalnih tijela, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, sukladno pravu Unije.

Drugo pitanje

- 56 Uzevši u obzir odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje.

Troškovi

- 57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke iz glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (treće vijeće) odlučuje:

Članak 53.b stavak 2. uvodnu rečenicu i točku (c) Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica, kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EZ, Euratom) br. 1995/2006 od 13. prosinca 2006., treba tumačiti na način da, u slučaju nedostatka pravne osnove u nacionalnom pravu, ta odredba čini pravnu osnovu za odluku nacionalnih tijela da izmijene, na štetu korisnika, iznos bespovratnih sredstava dodijeljenih iz Europskog fonda za izbjeglice, u okviru podijeljenog upravljanja Europske komisije i država članica, te nalože korisniku vraćanje dijela tog iznosa. Sud koji je uputio zahtjev mora ocijeniti jesu li u odnosu na zahtjev za vraćanje bila poštovana, uzimajući u obzir postupanje korisnika bespovratnih sredstava i nacionalnih tijela, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, sukladno pravu Unije.

Potpisi