

Věc C-392/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

27. června 2023

Předkládající soud:

Curtea de Apel Bacău (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

20. dubna 2023

Žalobkyně:

Rustrans SRL

Žalovaný:Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală
Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM**Předmět původního řízení**

Správní žaloba podaná žalobkyní Rustrans S. R. L. proti Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale – Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru Programul Operational pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM) (ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova – Generální ředitelství pro rybolov – Řídicí orgán Operačního programu pro námořní záležitosti a rybolov, Rumunsko), žalovanému, jejímž předmětem je zrušení správního aktu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

V souladu s ustanoveními článku 267 SFEU se žádá o výklad čl. 48 odst. 1 písm. c) nařízení č. 508/2014, článků 4, 69 a 125 nařízení č. 1303/2013 a článku 33 nařízení 2018/1046.

Předběžné otázky

1) Představuje, pro účely modernizace akvakulturní jednotky prostřednictvím investice uvedené v čl. 48 odst. 1 písm. c) nařízení č. 508/2014, věčný vklad v podobě pozemků spojených s rybníky, sádkami a betonovými nádržemi, jakož i budovami na těchto pozemcích způsobilý výdaj ve smyslu článku 69 nařízení č. 1303/2013, pokud je modernizace akvakulturní jednotky prováděna prostřednictvím nákupu zařízení, technologických strojů a vybavení pro rybí farmu?

2) Musí být čl. 48 odst. 1 písm. c) nařízení č. 508/2014 ve spojení s články 4 a 125 nařízení č. 1303/2013 a článkem 33 nařízení 2018/1046, které se týkají zásady řádného finančního řízení, vykládán v tom smyslu, že neexistuje přímá vazba mezi modernizací akvakulturní jednotky prostřednictvím výdajů na nákup zařízení, technologických strojů a vybavení pro rybí farmu existující na pozemku a věčným vkladem v podobě pozemků spojených s betonovými rybníky, pozemků spojených s rybníky pro zařízení akvakultury, pozemků spojených s betonovými sádkami a budov na těchto pozemcích?

3) Vztahuje se limit 10 % uvedený v čl. 69 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1303/2013 pouze na příspěvky sestávající z pozemků a budov, u nichž je provedena platba v hotovosti za účelem plnění smlouvy o pronájmu [uvedená v čl. 69 odst. 1 písm. d)], nebo se vztahuje i na věčný vklad [sestavající z] pozemků a budov ve vlastnictví (nikoliv v pronájmu) příjemců?

4) Stanoví článek 69 nařízení (EU) č. 1303/2013 limit 10 % pouze pro věčný vklad sestávající z pozemků, anebo stanoví 10 % limit pro věčný vklad sestávající z pozemků a budov?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 48 odst. 1 písm. c) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 508/2014 ze dne 15. května 2014 o Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2328/2003, (ES) č. 861/2006, (ES) č. 1198/2006 a (ES) č. 791/2007 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1255/2011.

Články 4, 69 a 125 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.

Článek 33 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013,

(EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 66 din 29 iunie 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora (nařízení vlády s mocí zákona č. 66 ze dne 29. června 2011 o předcházení, zjišťování a sankcionování nesrovnalostí v souvislosti se získáváním a využíváním prostředků z evropských fondů nebo souvisejících vnitrostátních veřejných zdrojů) (dále jen „OUG č. 66/2011“) – článek 2 odst. 1 písm. a), který obsahuje definici nesrovnalostí; článek 3 o zásadách, které je třeba dodržovat při výběru a schvalování žádostí o financování; článek 45, který stanoví právo a povinnost Autoritatea de Management (řídící orgán) provádět kontrolu výdajů schválených v rámci financovaných projektů.

Hotărârea Guvernului nr. 347 din 11 mai 2016 privind stabilirea cadrului general de implementare a operațiunilor cofinanțate din Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime prin Programul operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (usnesení vlády č. 347 ze dne 11. května 2016, kterým se stanoví obecný rámec pro provádění operací spolufinancovaných z Evropského námořního a rybářského fondu prostřednictvím Operačního programu pro námořní záležitosti a rybářství na období 2014-2020) (ve znění platném ke dni poskytnutí financování; dále jen „HG č. 347/2016“).

Článek 4 stanoví podmínky pro způsobilost výdajů, včetně toho, že musí být vynaloženy příjemcem a skutečně realizovány příjemcem [odst. 1 písm. a)] a že musí být doprovázeny fakturami a podklady, které potvrzují, že platba byla provedena a že výdaje byly skutečně vynaloženy [odst. 1 písm. b)].

Článek 5 stanoví:

„(1) Odchylně od ustanovení čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) se věcný příspěvek považuje za způsobilý, pokud splňuje podmínky stanovené v čl. 69 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

(2) V rámci Operačního programu pro námořní záležitosti a rybolov 2014 – 2020 se vybavení, zařízení a stroje, pozemky, budovy a nemovitosti uznávají jako věcný příspěvek.

(3) Věcný příspěvek sestávající z majetku uvedeného v odstavci 2 musí rovněž splňovat následující kumulativní podmínky:

a) předmět věcného příspěvku musí být příjemcem nakoupen nebo vybudován z jiných zdrojů financování než z nevratných veřejných dotací;

b) *majetek nesmí být zatížen žádnými břemeny/zákazy ovlivňujícími provádění operace a nesmí být předmětem žádného soudního sporu týkajícího se nároku uplatňovaného potenciálním žadatelem, který probíhá v době podání žádosti o financování;*

c) *věcný příspěvek musí být nezbytný a musí úzce souviset s provedením operace;*

d) *hodnota majetku je potvrzena oprávněným znalcem nezávislým na příjemci operace v souladu s platnými právními předpisy. V případě pozemků nesmí výše věcného příspěvku překročit limit stanovený v čl. 69 odst. 3 písm. b) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013“.*

Článek 7 stanoví:

„(1) *Náklady na nákup pozemků s budovami nebo bez nich jsou způsobilé k financování do maximální výše 10 % nebo 15 % v případě opuštěných areálů a bývalých průmyslových areálů včetně budov, a to z celkových výdajů požadovaných na operaci způsobilou k financování v souladu s ustanoveními čl. 69 odst. 3 písm. b) nařízení (EU) 1303/2013.*

(2) *Pozemek uvedený v odstavci 1 musí být použit k účelu stanovenému ve financované operaci v souladu s ustanoveními uvedenými ve smlouvě o financování. V opačném případě je příjemce povinen vrátit příslušné nevratné finanční prostředky v souladu s platnými právními předpisy.*

(3) *V případě nákupu budovy za účelem její demolice a následného využití pozemku k dosažení cílů operace jsou způsobilé k financování pouze náklady na nákup pozemku, pokud jsou v souladu s ustanoveními odstavců 1 a 2.“*

Ordinul nr. 816/2016 din 24 mai 2016 al ministrului agriculturii și dezvoltării rurale privind aprobarea Listei detaliate a cheltuielilor eligibile pentru operațiunile finanțate, inclusiv cheltuielile de personal ale Autorității de Management, în cadrul Programului operațional pentru pescuit și afaceri maritime 2014-2020 (vyhláška ministra zemědělství a rozvoje venkova č. 816 ze dne 24. května 2016, kterou se schvaluje podrobný seznam způsobilých výdajů na financované operace, včetně výdajů na zaměstnance řídicího orgánu, v rámci Operačního programu pro námořní záležitosti a rybolov 2014-2020) (znění platné ke dni poskytnutí financování), příloha, písmeno J, opatření II.2. *Produktivní investice do akvakultury*

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobou podanou u Curtea de Apel Bacău – Secția a II-a civilă și de contencios administrativ și fiscal (odvolací soud v Bacău – druhý občanskoprávní senát pro správní a daňové spory, Rumunsko) dne 7. listopadu 2022 se SC Rustrans SRL, žalobkyně, domáhala v řízení proti Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale –

Direcția Generală Pescuit – Autoritatea de Management pentru POPAM [DGP AM POPAM] (ministerstvo zemědělství a rozvoje venkova – Generální ředitelství pro rybolov – Řídící orgán POPAM) [DGP AM POPAM] zrušení protokolu č. 292304/19.10.2022 o zjištění nesrovnalostí a určení rozpočtových pohledávek, jakož i osvobození od placení dluhu ve výši 3 378 392,20 rumunských lei (RON).

- 2 Žalobkyně podala u DGP AM POPAM žádost o financování za účelem realizace projektu „*Extinderea si diversificarea activității companiei RUSTRANS SRL pe segmentul de acvacultură*“ (Rozšíření a diverzifikace činnosti společnosti RUSTRANS SRL v odvětví akvakultury), kód SMIS121910, priority Unie č. 2: Podpora environmentálně udržitelné, inovativní a konkurenceschopné akvakultury založené na znalostech a účinně využívající zdroje, opatření II.2.: Produktivní investice do akvakultury – čl. 48 odst. 1 písm. a) až d) a f) až h) [nařízení (EU) č. 508/2014] (POPAM). Tento projekt stanovil, že pozemek a související budovy budou poskytnuty jako věcný vklad.
- 3 Podle studie proveditelnosti si společnost SC Rustrans SRL v rámci investičního projektu stanovila následující cíle:
 - posílení konkurenceschopnosti podniku investicemi do modernizace jednotky akvakultury;
 - zvýšení produkční kapacity v důsledku pořízení technologického a výkonnostního vybavení speciálně pro akvakulturu;
 - optimalizace výrobních nákladů a zvýšení efektivity činnosti prostřednictvím pořízení výkonných technologií a zařízení.
- 4 Následně byla uzavřena smlouva o financování č. 155/18.09.2018, jejíž celková částka činila 19 151 676,06 RON; celková částka způsobilá k financování – 17 477 871,93 RON; částka způsobilého spolufinancování příjemce – 12 466 155,03 RON; částka způsobilá k nevratnému financování: 5 011 716,90 RON. Výše způsobilého spolufinancování příjemce se skládá z věcného vkladu sestávajícího ze zastaveného pozemku, budov a zvláštních staveb oceněných podle zákonného postupu takto: zastavený pozemek: 2 343 160 RON, budovy a zvláštní stavby: 10 972 682 RON.
- 5 Vzhledem k tomu, že doba realizace projektu byla prodloužena o 6 měsíců nad původně stanovené období 24 měsíců, bylo uplatněno snížení způsobilé a nevratné částky o 0,5 %.
- 6 Projekt je v současné době realizován a je ve fázi kontroly; byly podány čtyři žádosti o proplacení, na jejichž základě byla vyplacena celková částka 4 826 294,03 RON, z čehož 3 619 720,51 RON pochází z ENRAF [Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond] (75 %) a 1 206 573,51 RON ze státního rozpočtu (25 %).

- 7 V protokolu č. 292304/19.10.2022 o zjištění nesrovnalostí a určení rozpočtových pohledávek bylo konstatováno, že existují nesrovnalosti ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) OUG č. 2. 66/2011 (protiprávní jednání, nesrovnalosti a nedodržení vnitrostátních nebo unijních právních předpisů, které vyplývají z jednání nebo opomenutí příjemce, jež má nebo může mít vliv na rozpočet EU) pokud jde o přímou vazbu mezi věcným vkladem a operací financovanou za tímto účelem; bylo stanoveno, že zásada řádného finančního řízení uvedená v čl. 125 odst. 2 nařízení č. 1303/2013 je jednoznačně použitelná.

Dále byly zjištěny nesrovnalosti týkající se nezpůsobilých výdajů v souvislosti s věcným příspěvkem – pozemky nebo budovy vložené příjemcem, a to v tom smyslu, že byl překročen 10 % limit stanovený v čl. 69 odst. 1 nařízení (EU) č. 1303/2013. Byla stanovena pohledávka státu ve výši 3 378 392,20 RON, z toho 2 533 794,15 RON jako příspěvek z fondů Unie a 844 598,05 RON jako vnitrostátní veřejný příspěvek ze státního rozpočtu.

- 8 Výše uvedený protokol byl vypracován na základě kontrol provedených na základě doporučení GR MARE Evropské komise, které v roce 2021 zjistilo nesrovnalost týkající se výdajů na věcný vklad/příspěvek – pozemek a budovy – vynaložený příjemci v rámci financovaných projektů, neboť byl překročen maximální limit 10 % celkových výdajů projektu/operace, čímž došlo k porušení ustanovení čl. 69 odst. 1 a odst. 3 písm. b) nařízení č. 1303/2013, jakož i z hlediska nedostatečné vazby mezi věcným příspěvkem a financovanou operací s ohledem na zásadu řádného finančního řízení zakotvenou v ustanoveních článku 4, čl. 125 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 a článku 33 nařízení č. 1046/2018 a s ohledem na zásadu efektivnosti zakotvenou v ustanovení čl. 48 odst. 1 písm. c) nařízení č. 508/2014. Tyto kontroly Evropské komise vyústily v závěrečnou kontrolní zprávu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 9 Žalobkyně tvrdila, že rozhodnutí žalovaného je nezákonné, přičemž uvedla, že je zřejmé pochybení řídicího orgánu, který měl povinnost podrobně kontrolovat všechny projekty z hlediska platných vnitrostátních a unijních předpisů. Podle jejího názoru nebylo správné konstatovat nesrovnalost ve smyslu porušení čl. 69 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1303/2013 v důsledku překročení 10 % podílu, který se má údajně vztahovat na celý věcný vklad příjemce, neboť toto ustanovení bylo vyloženo nesprávně.
- 10 Žalobkyně tvrdí, že 10 % limit se globálně nevztahuje na celý věcný vklad, ale pouze na vklad spočívající v pozemcích, což má rovněž oporu ve vnitrostátních právních předpisech platných ke dni poskytnutí financování, konkrétně v článku 5 HG č. 347/2016. Článek 5 odst. 3 písm. d) poslední věta HG č. 347/2016 striktně odkazuje na procentní limit stanovený v článku 69 nařízení č. 1303/2013, ale tento limit byl stanoven pouze pro pozemky, nikoliv pro budovy nebo jiný nemovitý majetek.

- 11 Žalobkyně dále uvedla, že ustanovení čl. 69 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 stanoví, že náklady související s „nákup[em] nezastavěných a zastavěných pozemků za částku přesahující 10 % celkových způsobilých výdajů na danou operaci“ nejsou způsobilé. V projednávané věci pozemek nebyl zakoupen, ale byl již ve vlastnictví. Žalobkyně rovněž tvrdila, že ustanovení čl. 69 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 stanoví limit 10 % i v případě pronájmu pozemků, avšak ani toto druhé ustanovení nebylo uplatněno.
- 12 Podle žalobkyně je rovněž neopodstatněná nesrovnalost zjištěná v souvislosti s neexistencí přímé vazby mezi věcným příspěvkem spočívajícím v pozemcích a budovách, které příjemce vložil do projektu, a celou financovanou operací. Věcným vkladem byly pozemky, na nichž se nacházejí některé rybníky. Tento majetek byl ústředním a nepostradatelným prvkem činnosti chovu ryb, takže mezi nimi a operací navrženou k financování, tedy nákupem vybavení, strojů a zařízení, existovala přímá vazba. Nákupy uskutečněné v rámci programu financování se totiž týkaly pouze zařízení a strojů nezbytných pro rozšíření a diverzifikaci činnosti společnosti SC Rustrans SRL v segmentu akvakultury. Mezi věcným příspěvkem (pozemky, na nichž jsou umístěny rybníky, sádky a všechny přilehlé budovy tvořící rybí farmu) a vybavením a stroji zakoupenými v rámci projektu existuje jasná vazba.
- 13 Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Pokud jde o existenci pochybení na straně úřadu, zdůraznil, že DGP AM POPAM mělo pravomoc konstatovat a sankcionovat nesrovnalosti i po kontrole a posouzení projektu, ačkoli je mělo konstatovat již ve fázi před podpisem smlouvy.
- 14 Pokud jde o limit 10 % stanovený v nařízení č. 1303/2013, žalovaný uvedl, že v případě pozemků a nemovitostí je procentní podíl věcného vkladu omezen na 10 % celkových způsobilých výdajů souvisejících s financovanou operací, jak je stanoveno v čl. 69 odst. 3 nařízení č. 1303/2013.
- 15 Pokud jde o nedostatek přímé vazby mezi věcným příspěvkem a financovanou operací, žalovaný tvrdil, že nemovitosti vložené jako věcný příspěvek za účelem financování projektu přímo nesouvisely s financovanou operací (nákup vybavení, strojů a zařízení). Prostřednictvím činností projektu, jak jsou popsány v žádosti o financování, se přímo nezasahuje do nemovitostí, kterými žalobkyně zajišťuje spolufinancování projektu, ale vybavují rybí farmu pro konkrétní činnost, takže není zřejmé, jaký přínos a přímou souvislost mají nemovitosti (pozemky a budovy) s operací navrženou k financování, tedy s nákupem vybavení, strojů a zařízení.
- 16 V souladu se zásadou efektivnosti byly tedy pro financování podle tohoto ustanovení způsobilé pouze náklady nezbytné pro modernizaci stávajících zařízení akvakultury, které s touto modernizací souvisejí; v důsledku toho náklady týkající se stávajících pozemků nebo nemovitostí na těchto pozemcích nemohly být považovány za způsobilé pro financovanou činnost (nákup zařízení), neboť nebyly nezbytné pro dosažení příslušného cíle.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 17 Pokud jde o otázku neexistence přímé vazby mezi věcným vkladem a financovanou operací, předkládající soud konstatuje, že při posuzování souladu se zásadou řádného finančního řízení a zásadou efektivnosti se názory Komise a rumunského státu rozcházejí, přičemž každá ze stran odlišným způsobem odůvodňovala, jaké náklady byly nezbytné pro modernizaci stávajících akvakulturních jednotek: podle rumunského státu by měly být zahrnuty i pozemky a budovy (podnik), protože bez nich by projekt nebyl možný, zatímco podle Komise jsou pozemky a budovy předpokladem modernizace.
- 18 V době poskytnutí finančních prostředků se tedy rumunský stát stejně jako žalobkyně domníval, že k dosažení stanoveného cíle, tj. zvýšení objemu produkce, akvakulturní farma potřebuje jak výrobní prostředky (majetek a vybavení), tak pozemky a budovy (např. sádky). Bez stávajícího rybního hospodářství a příslušného pozemku by projekt nebyl možný. Hodnota stávajícího podniku, který má být modernizován, je součástí „technologického toku“, a tedy financované operace.
- 19 Následně, v návaznosti na závazné závěry auditorů Evropské komise, je žalovaný toho názoru, že nemovitosti sestávající z pozemků a budov přímo nesouvisí s procesem modernizace popsáným v žádosti o financování, neboť nákup zařízení, strojů a vybavení financovaný z projektu nesouvisí s nemovitostmi, budovami a pozemky vloženými jako věcný příspěvek. Ačkoli je předmět věcného vkladu (rybní hospodářství nebo související pozemek) předpokladem samotné existence projektu modernizace, jeho hodnota není součástí nákladů spojených s procesem modernizace.
- 20 V souladu se zásadou řádného finančního řízení a zásadou efektivnosti jsou však v rámci tohoto ustanovení způsobilé k financování pouze náklady nezbytné pro modernizaci stávajících akvakulturních jednotek a náklady s ní související. Náklady na pozemky a budovy se nepovažují za způsobilé pro financovanou činnost (nákup vybavení), protože nejsou nezbytné pro dosažení souvisejícího cíle.
- 21 Pokud jde o otázku překročení 10 % limitu stanoveného v čl. 69 odst. 1 nařízení č. 1303/2013, ve vztahu k věcnému příspěvku – pozemky nebo budovy – poskytnutému příjemcem, je sporný výklad ustanovení tohoto článku, tj. zda se 10 % limit vztahuje pouze na pozemky nebo i na budovy a zda se vztahuje pouze na určité operace (nákup, pronájem), přičemž rozdílné názory vyplývají z ustanovení vnitrostátních právních předpisů a týkají se způsobu uplatňování ustanovení unijního práva.
- 22 V projednávané věci je sporná použitelnost limitu 10 % pouze pro věcný vklad sestávající z pozemků, jak je výslovně uvedeno ve znění čl. 5 odst. 3 HG č. 347/2016, anebo pro věcný vklad sestávající z pozemků a budov, neboť se použije čl. 69 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 1303/2013, přičemž

neexistuje důvod rozlišovat mezi věcnými příspěvky uskutečněnými se zanedbatelnou platbou v hotovosti za pronájem nebo bez ní.

PRACOVNÍ DOKUMENT