Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 8. listopadu 2018 [1]

Věc C-670/17 P

Řecká republika
proti

Evropské komisi

„Kasační opravný prostředek – Orientační sekce EZOZF – Operační program CCI č. 2000GR061PO021 (Řecko – Cíl 1 Obnova venkova) – Finanční opravy – Právní základ – Přechodná ustanovení – Legitimní očekávání – Právní jistota“

I. Úvod

1. Pro období 2000 až 2006 stanovilo nařízení (ES) č. 1260/1999 [2] mechanismus pro monitorování, podávání zpráv a provádění finančních oprav v souvislosti s platbami v rámci několika fondů, včetně Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu (EZOZF), Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR). Nařízení (ES) č. 1083/2006 [3], které bylo nástupcem nařízení č. 1260/1999, nadále upravovalo určité fondy, včetně ESF a EFRR. EZOZF byl však reformován a převeden pod jiný právní režim, konkrétně nařízení (ES) č. 1290/2005 [4]. Tato nařízení byla následně nahrazena novými nařízeními pro následující období [5].

2. Dne 25. března 2015 vydala Komise prováděcí rozhodnutí [6], ve kterém provedla finanční opravu ve výši 72 105 592,41 eura v souvislosti s platbami Řecké republice v rámci EZOZF pro období 2000 až 2006 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Řecká republika podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k Tribunálu.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Nařízení Rady ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. 1999, L 161, s. 1; Zvl. vyd. 14/01, s. 31).

3 – Nařízení Rady ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1260/1999 (Úř. věst. 2006, L 210, s. 25).

4 – Nařízení Rady ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (Úř. věst. 2005, L 209, s. 1).

5 – Nařízení č. 1083/2006 bylo nahrazeno nařízením 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 č. 1083/2006 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 320). Nařízení č. 1290/2005 bylo nahrazeno nařízením 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, č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (Úř. věst. 2013, L 347, s. 549).

6 – Prováděcí rozhodnutí Komise C(2015)1936 final ze dne 25. března 2015 o uplatnění finančních oprav na podporu z orientační sekce EZOZF poskytnutou na operační program CCI č. 2000GR061PO021 (Řecko – Cíl 1 – Obnova venkova).

3. Projednávaný kasační opravný prostředek je podán proti rozsudku Tribunálu ve věci T-327/15[7] (dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zamítl žalobu Řecké republiky. Jsou v něm vzneseny otázky týkající se právního základu napadeného rozhodnutí (první a druhý důvod kasačního opravného prostředku), lhůt pro jeho přijetí (třetí a čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku) a nepřiměřenosti finanční opravy uložené tímto rozhodnutím (pátý důvod kasačního opravného prostředku).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 1260/1999

4. Článek 39 nařízení č. 1260/1999 stanovil následující:

„Finanční opravy

1. Členské státy jsou především příslušné k vyšetřování nesrovnalostí, za jednání při prokázaných značných změnách ovlivňujících povahu nebo podmínky pro provádění pomoci nebo její kontrolu a k provádění nezbytných finančních oprav.

Členský stát provede finanční opravy, jež jsou nezbytné u jednotlivé nebo systémové nesrovnalosti. Tyto opravy provedené členským státem spočívají ve zrušení celého příspěvku Společenství nebo jeho části. Členský stát může takto uvolněné prostředky Společenství znovu použít na dotyčnou pomoc postupy stanovenými na základě čl. 53 odst. 2.

2. Jestliže po dokončení nezbytných ověření dojde Komise k závěru, že

a) členský stát neplní své povinnosti podle odstavce 1, nebo

b) celá operace nebo její část neodůvodňuje příspěvek z fondů zcela ani částečně, nebo

c) existují závažné nedostatky v systémech řízení nebo kontroly, jež by mohly vést k systémovým nesrovnalostem;

pozastaví průběžné platby, o něž se jedná, a s uvedením důvodů vyzve členský stát, aby se v určité lhůtě vyjádřil a případně provedl veškeré opravy.

Jestliže členský stát vznese námitky proti připomínkám Komise, pozve jej Komise ke konzultaci, při které obě strany ve spolupráci založené na partnerství vyvinou úsilí k dosažení dohody o připomínkách a závěrech, které z nich plynou.

3. Pokud není po uplynutí lhůty stanovené Komisí dosaženo dohody a členský stát neprovede žádné opravy, může Komise, s ohledem na všechny připomínky členského státu, do tří měsíců rozhodnout, že

a) sníží zálohu podle čl. 32 odst. 2, nebo

b) provede požadované finanční opravy a zruší celý příspěvek z fondů na dotyčnou pomoc nebo jeho část.

7 – Rozsudek ze dne 19. září 2017, Řecko v. Komise (T-327/15, nezveřejněno, EU:T:2017:631).

Komise stanoví částku opravy v souladu se zásadou proporcionality a s ohledem na druh nesrovnalosti nebo změny a na rozsah a finanční důsledky zjištěných nedostatků v systémech řízení nebo kontroly členských států.

Nepřijme-li Komise rozhodnutí podle písmene a) nebo b) ve lhůtě k tomu stanovené, zrušuje se neprodleně pozastavení průběžných plateb.

4. Neoprávněně vyplacené částky, které mají být získány zpět, jsou navráceny Komisi včetně úroků z prodlení.

5. Tento článek se použije, aniž je dotčen článek 32.“

2. Nařízení č. 1083/2006

5. Článek 105 odst. 1 a 2 nařízení č. 1083/2006 stanovil následující:

„Přechodná ustanovení

1. Tímto nařízením není dotčeno pokračování ani změny, včetně úplného nebo částečného zrušení, pomoci spolufinancované strukturálními fondy nebo projektu spolufinancovaného z Fondu soudržnosti, které schválila Komise na základě nařízení (EHS) č. 2052/88, (EHS) č. 4253/88, (ES) č. 1164/94 a (ES) č. 1260/1999 nebo jakéhokoli jiného právního předpisu, který se na takovou pomoc vztahuje dne 31. prosince 2006, a který se tudíž na tuto pomoc nebo projekty následně vztahuje až do jejich uzavření.

2. Při rozhodování o operačních programech Komise přihlíží ke každé pomoci spolufinancované strukturálními fondy nebo každému projektu spolufinancovanému z Fondu soudržnosti, jež Rada nebo Komise schválila před vstupem tohoto nařízení v platnost a které mají finanční vliv v období, v němž jsou tyto operační programy prováděny.“

III. Skutkový stav a řízení před Komisí

6. Skutkové okolnosti a procesní aspekty, které jsou vylíčeny v bodech 1 až 15 napadeného rozsudku, lze shrnout následovně.

7. Dne 31. března 2011 předložila Řecká republika Evropské Komisi prohlášení o uzavření, společně se závěrečnou zprávou, ohledně operačního programu EZOZF na období 2000 až 2006 (dále jen „operační program 2000–2006“), a to v souladu s čl. 38 odst. 1 písm. f) a článkem 37 nařízení č. 1260/1999. V návaznosti na žádost Komise o informace ze dne 2. srpna 2011, na kterou odpověděla Řecká republika dne 5. srpna 2011, Komise informovala Řeckou republiku dne 24. května 2012, že zpráva byla přijata.

8. Dne 3. ledna 2013 se Komise dotázala řeckých orgánů, zda by souhlasily s finanční opravou ve výši 94 465 089,65 eura u částek zaplacených v rámci operačního programu 2000–2006. Uvedla, že pokud by nedošlo k uzavření dohody do dvou měsíců, může být uložena finanční oprava až do výše 211 582 686,65 eura.

9. Řecké orgány zpochybnily tyto částky dopisem ze dne 5. března 2013, ve kterém uvedly, že již (samy) provedly dostatečné opravy.

10. Dne 17. července 2013 Komise zrevidovala své předchozí výpočty a dotázala se řeckých orgánů, zda by souhlasily s finanční opravou ve výši 30 472 624,09 eura. Opět uvedla, že pokud by nebylo dosaženo dohody do dvou měsíců, může být uložena finanční oprava až do výše 116 487 848,75 eura.

11. Řecké orgány opět zpochybnily tyto částky dopisem ze dne 19. září 2013, ve kterém zopakovaly, že již (samy) provedly dostatečné opravy.

12. Další informace byly vyžádány od řeckých orgánů dne 13. září 2013 a Komise je obdržela dne 13. ledna a 14. února 2014. Dne 5. března 2014 byly řecké orgány pozvány k účasti na ústní konzultaci konané dne 27. května 2014. Dne 20. června 2014 poskytly řecké orgány další informace, o kterých se hovořilo v průběhu této konzultace. Komise však dne 11. července 2014 požadovala další informace a řecké orgány je poskytly dne 26. září 2014.

13. Dne 13. února 2015 Komise informovala řecké orgány, že zamýšlí provést finanční opravu ve výši 72 105 592,41 eura. Dne 25. března 2015 přijala Komise napadené rozhodnutí.

IV. Napadený rozsudek a řízení před Tribunálem

14. Řecká republika podala k Tribunálu žalobu na zrušení napadeného rozhodnutí (věc T-327/15). Tribunál zamítl tuto žalobu na zrušení rozsudkem vydaným dne 19. září 2017.

15. Podáním ze dne 28. listopadu 2017 podala Řecká republika proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek. Komise předložila svou kasační odpověď dne 15. prosince 2017. Replika byla podána dne 26. února 2018 a duplika dne 5. března 2018.

16. Ve svém kasačním opravném prostředku uplatňuje Řecká republika pět důvodů kasačního opravného prostředku.

17. První důvod vychází z nesprávného výkladu a použití přechodných ustanovení nařízení č. 1083/2006 a č. 1303/2013 ve spojení s nařízením č. 1290/2005 a, podpůrně, z nesprávného právního posouzení při použití ustanovení nařízení č. 1260/1999 po 1. lednu 2007, jakož i z nedostatečného odůvodnění.

18. Druhý důvod vychází z nesprávného použití a výkladu článku 39 nařízení č. 1260/1999 a rozporného a nedostatečného odůvodnění.

19. Třetí důvod vychází z nesprávného výkladu a použití článků 144 a 145 nařízení č. 1303/2013 a nepoužití 24měsíční záruky v čl. 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013.

20. Čtvrtý důvod vychází z údajného nerespektování zásad právní jistoty a legitimního očekávání ze strany Komise.

21. Pátý důvod vychází z nedostatečného odůvodnění, pokud jde o důvody zrušení založené na tvrzeném porušení zásady proporcionality.

V. Posouzení

22. Domnívám se, že prvnímu a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku by mělo být vyhověno a že rozsudek Tribunálu by měl být zrušen. Budu se zabývat každým z těchto důvodů a pro úplnost také druhým, čtvrtým a pátým důvodem (oddíl A). Pokud by Soudní dvůr dospěl ohledně prvního nebo třetího důvodu ke stejnému závěru, pak by napadené rozhodnutí mělo být také zrušeno (oddíl B).

A. Důvody kasačního opravného prostředku

1. První důvod: chybějící právní základ pro zrušení financování z EZOZF

23. Ve svém prvním důvodu Řecká republika tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když potvrdil, že se Komise mohla opírat o článek 39 nařízení č. 1260/1999 jako právní základ napadeného rozhodnutí. Tvrdí také, že napadený rozsudek nesprávně vyložil přechodná ustanovení nařízení č. 1083/2006 a nařízení č. 1303/2013 a neobsahoval odůvodnění.

24. Řecká republika tvrdí, že nařízení č. 1260/1999 bylo v době přijetí napadeného rozhodnutí zrušené. Článek 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006, podle něhož se nadále použije nařízení č. 1260/1999, se na relevantní fond (konkrétně orientační sekci EZOZF) nevztahoval.

25. Domnívám se, že argument Řecké republiky je opodstatněný. Napadený rozsudek by měl být z tohoto důvodu zrušen.

26. Komise nezpochybňuje, že nařízení č. 1260/1999 bylo v době napadeného rozhodnutí zrušené článkem 107 nařízení č. 1083/2006. Podle prvního odstavce tohoto ustanovení „[a]niž je dotčen čl. 105 odst. 1 tohoto nařízení, zrušuje se s účinkem ode dne 1. ledna 2007 nařízení (ES) č. 1260/1999“.

27. Použití článku 39 nařízení č. 1260/1999 jako právního základu proto záviselo na čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006, podle něhož se nařízení č. 1260/1999 nadále uplatňovalo. Nařízení č. 1083/2006 bylo také zrušeno, a to s účinností od 1. ledna 2014. Od tohoto data proto použití článku 39 nařízení č. 1260/1999 jako právního základu záviselo na čl. 152 odst. 1 nařízení č. 1303/2013, podle něhož se nařízení č. 1083/2006 nadále použije v případě „pomoci schválené Komisí na základě nařízení […] č. 1083/2006 či jiného právního předpisu, který se použije na uvedenou pomoc ke dni 31. prosince 2013“.

28. Komise se opírá o tato ustanovení a argumentuje „řetězením“ přechodných ustanovení. Článek 39 nařízení č. 1260/1999 byl zrušen. Pro operační programy z období 2000 až 2006 však byl ponechán v platnosti nařízením č. 1083/2006 až do roku 2013. V roce 2013 bylo nařízení č. 1083/2006 zrušeno, ale ponecháno v platnosti pro předchozí programy nařízením č. 1303/2013.

29. Z praktického hlediska by takové „řetězení“ použitelných pravidel v podstatě znamenalo, že by použitelné právo muselo být poskládáno z různých zrušených právních předpisů. Teorie Komise o (zjevně) nekonečném legislativním regresu je navíc podle všeho, jak bude patrné z dalších argumentů vznesených v rámci projednávaného kasačního opravného prostředku, poměrně *selektivní* povahy: některá ustanovení se skutečně budou řetězit, zatímco jiná ne.

30. Mám nejen vážné pochybnosti o praktické uskutečnitelnosti takového přístupu, ale především mám zásadnější obavy o právní stát.

31. Pro účely prvního důvodu kasačního prostředku je však projednávaná věc mnohem jednodušší: i kdyby takové neomezené řetězení právních norem bylo přijato za obecný závěr, *quod non*, takové řetězení by jednoznačně bylo vyloučeno v projednávané věci *ratione materiae*. Jak uvedla Řecká republika, čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 výslovně stanovuje další použití nařízení č. 1260/1999 *pouze u* „pomoci spolufinancované strukturálními fondy nebo projektu spolufinancovaného z Fondu soudržnosti […]“.

32. Orientační sekce EZOZF nespadá pod strukturální fondy nebo Fond soudržnosti. Konkrétně, „strukturální fondy“ jsou výslovně definovány v článku 1 nařízení č. 1083/2006 jako EFRR a ESF.

33. Bez ohledu na tuto výslovnou definici „strukturálních fondů“ v nařízení č. 1083/2006 měl Tribunál za to, že čl. 105 odst. 1 uvedeného nařízení může být rozšířen tak, aby se vztahoval na operační programy spolufinancované z orientační sekce EZOZF během období 2000 až 2006. Tribunál však neuvedl žádné odůvodnění nebo přinejlepším uvedl zjevně nedostatečné odůvodnění, aby odůvodnil takový závěr.

34. V bodě 24 napadeného rozsudku Tribunál podle všeho vyvrátil argumenty Řecké republiky k tomuto bodu jednoduše tak, že uvedl znění čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006, aniž by skutečně poskytl nějaké odůvodnění.

35. V bodech 25 a 26 napadeného rozsudku Tribunál odkazuje na čl. 105 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, jehož účelem má být stanovení přechodného režimu pro strukturální fondy nebo Fond soudržnosti. Tribunál v tomto ohledu odkazuje na rozsudek ze dne 21. září 2016 ve věci Komise v. Španělsko (C-140/15 P, EU:C:2016:708).

36. Domnívám se, že úvahy týkající se čl. 105 odst. 2 v bodech 25 a 26 napadeného rozsudku – mimochodem charakterizované samotnou Komisí v její kasační odpovědi jako podpůrné a „vedlejší“ – nemohou v žádném případě zpochybnit definici strukturálních fondů stanovenou v článku 1 nařízení č. 1083/2006 a z toho plynoucí výslovné vymezení působnosti čl. 105 odst. 1 uvedeného nařízení. Článek 105 odst. 2 také zmiňuje „strukturální fondy“ a „Fond soudržnosti“, aniž by těmto pojmům dával nějaký zvláštní význam odlišný od definice v článku 1 nařízení č. 1083/2006. Pokud jde o rozsudek ze dne 21. září 2016 ve věci Komise v. Španělsko (C-140/15 P, EU:C:2016:708), tato věc se týkala Fondu soudržnosti, který jednoznačně spadal do působnosti přechodných ustanovení.

37. Z obecného hlediska by přepracování výslovné definice v nařízení, založené na kontextuálních, systematických nebo teleologických argumentech (v rozsahu, v němž je to vůbec možné bez nerespektování rozdělení pravomocí), nezbytně vyžadovalo mnohem obsáhlejší odůvodnění ze strany Tribunálu. Takové odůvodnění v napadeném rozsudku zjevně chybí.

38. Navrhuji proto, aby prvnímu důvodu bylo vyhověno a napadený rozsudek byl zrušen.

2. Druhý důvod: chybějící právní základ pro opravy provedené po uzavření operačního programu

39. Podle Řecké republiky, i kdyby článek 39 nařízení č. 1260/1999 mohl být v zásadě použit jako právní základ pro zrušení financování z orientační sekce EZOZF po roce 2006, toto ustanovení nemohlo být nadále použito v projednávané věci, protože operační program *byl* v době napadeného rozhodnutí *již uzavřen*. Finanční opravy podle článku 39 mohly být provedeny pouze u *průběžných* plateb.

40. V rámci svého druhého důvodu Řecká republika tvrdí, že odůvodnění Tribunálu při odmítnutí těchto argumentů bylo rozporné, nedostatečné a obsahovalo nesprávné právní posouzení. Konkrétně bod 52 napadeného rozsudku odmítá argumenty Řecké republiky, přičemž uvádí, že finanční opravy musí být možné *po skončení programového období*. Řecká republika nicméně tvrdila, že *jsou* možné po skončení programového období, *ale pouze dokud je program stále v platnosti*. Pokud jde o průběžné platby, Řecká republika má za to, že body 49 a 50 napadeného rozsudku si odporují. Řecká republika předkládá řadu argumentů, proč je výklad článku 39 nařízení č. 1260/1999 ze strany Tribunálu nesprávný.

41. Podle mého názoru je druhý důvod kasačního opravného prostředku neopodstatněný.

42. Tribunál správně připomíná v bodě 50 napadeného rozsudku, že čl. 39 odst. 3 písm. b) nařízení č. 1260/1999 poskytuje Komisi poměrně širokou pravomoc, neomezenou výslovně na průběžné platby, „prov[ést] požadované finanční opravy a zruš[it] celý příspěvek z fondů na dotyčnou pomoc nebo jeho část“. Na rozdíl od toho, co tvrdí Řecká republika, nevidím rozpor mezi tímto tvrzením a bodem 49 napadeného rozsudku. Posledně uvedený bod pouze potvrzuje odkazy v čl. 39 odst. 2 a odst. 3 na průběžné platby, aniž uvádí, že tyto odkazy v konečném důsledku omezily pravomoci Komise „zruš[it] celý příspěvek z fondů na dotyčnou pomoc nebo jeho část“.

43. Navíc, přestože systematické argumenty předložené Řeckou republikou ve prospěch jejího výkladu mohou skutečně vzbudit obavy, pokud jde o špatné a matoucí znění dotčené právní úpravy, nejsou podle mého názoru přesvědčivé pro omezení působnosti článku 39 nařízení č. 1260/1999 na finanční opravy průběžných plateb. Naopak, účelový výklad článku 39 jako mechanismu pro provádění finančních oprav a zamezení tak neoprávněným platbám vede spíše k upřednostnění postoje Komise. Proč by se měl takový mechanismus použít pouze na průběžné, a nikoliv i na konečné platby? Jak Komise uvádí na širší systematické úrovni, bylo by také skutečně zvláštní, kdyby členský stát mohl jednostranně ukončit pravomoc Komise provést finanční opravy tím, že by podal žádost o vyplacení konečného zůstatku [8].

44. V bodě 53 napadeného rozsudku Tribunál uvedl, že odůvodnění Řecké republiky by znemožnilo provedení finančních oprav v tom případě, kdy se nesrovnalosti objeví ve fázi uzavření pomoci. Pokud jde o argumenty vznesené Řeckou republikou v souvislosti s tímto bodem, souhlasím, že formulace použitá Tribunálem mohla být jasnější. Přijetí argumentů Řecké republiky by provedení oprav technicky „neznemožnilo“. Pravomoci Komise by však byly značně omezeny. Podle mého názoru bylo konstatování Tribunálu v bodě 53 v každém případě pouze podpůrným argumentem.

45. S ohledem na výše uvedené mám za to, že druhý důvod Řecké republiky by měl být zamítnut jako neopodstatněný.

3. Třetí důvod: přijetí napadeného rozhodnutí mimo rámec použitelných lhůt

46. Podle napadeného rozsudku jsou lhůty v kontextu postupu pro finanční opravu procesními pravidly, která se použijí bezprostředně. V důsledku toho při použití postupu pro finanční opravu podle nařízení č. 1260/1999 a konkrétně jeho článku 39 se použijí hmotněprávní pravidla tohoto ustanovení, ale procesní lhůty musí být převzaty z „nástupnických“ nařízení (konkrétně čl. 100 odst. 5 nařízení č. 1083/2006 pro období od 1. ledna 2007 do 31. prosince 2013; z čl. 145 odst. 6 nařízení č. 1303/2013 pro období od 1. ledna 2014). V projednávané věci by se proto měla použít příslušná lhůta z čl. 145 odst. 6 nařízení č. 1303/2013 [9].

47. Ve svém třetím důvodu Řecká republika v zásadě tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil články 144 a 145 nařízení č. 1303/2013 a měl použít 24měsíční lhůtu v článku 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013. Při správném výkladu a použití těchto ustanovení by Komise jednala mimo rámec své pravomoci *ratione temporis*. Řecká republika namítá v tomto ohledu nesprávné právní posouzení a nedostatečné odůvodnění. Řecká republika také poukazuje na to, že Komise nedodržela platné lhůty, což bylo uplatněno jako druhá část druhého důvodu v původní žalobě na zrušení. Nepředkládá však žádný další argument k této otázce v kasačním opravném prostředku.

8 – Takový důsledek je skutečně jedním z výkladů argumentu Řecké republiky. V projednávané věci však taková žádost byla spojena se závěrečnou zprávou, která byla výslovně přijata Komisí. Poukaz Komise na zcela jednostranné jednání způsobilé omezit její pravomoci je proto poněkud zavádějící. Těmito otázkami se zabývám podrobněji níže v rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku (viz níže body 67 až 73).

9 – Podle tohoto ustanovení Komise „přijme […] rozhodnutí do šesti měsíců ode dne slyšení nebo ode dne obdržení dalších informací, pokud členský stát souhlasil s tím, že tyto dodatečné informace po slyšení předloží […]“.

48. Sama Komise má za to, že třetí důvod je nepřípustný, protože byl poprvé uplatněn až v kasačním opravném prostředku. Navíc tvrdí, že Soudní dvůr nemá povinnost posoudit otázku z úřední povinnosti, neboť lhůta v čl. 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013 omezuje věcnou působnost finanční opravy a není otázkou pravomoci *ratione temporis*. Pokud by se Soudní dvůr přesto zabýval třetím důvodem, Komise jej považuje za neopodstatněný. Podle přechodných ustanovení v čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 a článku 152 nařízení č. 1303/2013 se finanční opravy v rámci orientační sekce EZOZF pro období 2000 až 2006 nadále řídí předpisy o strukturních fondech (hmotněprávními předpisy v nařízení č. 1260/1999 a procesními předpisy v nařízení č. 1303/2013), nikoliv těmi o společné zemědělské politice (nařízení č. 1290/2005).

49. Námitka nepřípustnosti podaná Komisí v souvislosti s třetím důvodem je podle mého názoru zjevně neopodstatněná. Jak vyplývá z bodu 57 napadeného rozsudku, Řecká republika jednoznačně uplatnila před Tribunálem argument, že 24měsíční lhůta v čl. 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013 nebyla dodržena.

50. Pokud jde o věc samou, jestliže Soudní dvůr souhlasí s tím, že první důvod je opodstatněný, přechodná ustanovení v čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 a článku 152 nařízení č. 1303/2013 se vůbec nepoužijí, a tak třetím důvodem není nutno se dále zabývat.

51. Pokud by však Soudní dvůr zamítl první důvod a v rozporu s výslovným zněním čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 rozhodl, že toto ustanovení se vztahovalo na financování z orientační sekce EZOZF, pak by otázka použitelných lhůt a pravomoci *ratione temporis* vznesená ve třetím důvodu musela být posouzena.

52. Podle napadeného rozsudku se *hmotněprávní* pravidla v nařízení č. 1260/1999, která se týkají finanční opravy, nadále použijí na předmětné financování. Příslušné procesní lhůty však byly nejprve nahrazeny těmi v čl. 100 odst. 5 nařízení č. 1083/2006 a následně těmi v čl. 145 odst. 6 nařízení č. 1303/2013.

53. Existuje judikatura podporující myšlenku nahrazení lhůt v probíhajících programech s pokračujícím použitím hmotněprávních pravidel z předchozí právní úpravy [10]. Nedomnívám se však, že se zde uplatní způsobem, jaký prosazuje Komise.

54. V tomto ohledu uvádím, že linie judikatury, na kterou v této souvislosti odkazovala Komise při podpoře svého argumentu, přinejmenším začala s případy, kdy Soudní dvůr musel rozhodnout mezi *vůbec žádnými procesními lhůtami* a určitou přiměřenou lhůtou. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr zvolil druhou variantu, celkem pochopitelně se rozhodl převzít nebo vyvodit tyto přiměřené lhůty z následných relevantních právních předpisů. To samé bude platit v případech, ve kterých jsou v následných právních předpisech stanoveny nové nebo odlišné postupy a použity na probíhající neuzavřené programy z předcházejícího období. V takových případech se logicky použijí nové lhůty v právních předpisech, pokud je podle nového právního předpisu zahájen nový postup stanovený tímto novým právním předpisem.

55. To se dost odlišuje od situace, jako je ta v projednávané věci, kdy *poté, co je postup zahájen*, je původně použitelná lhůta předmětem řetězového nahrazování lhůt v průběhu postupu. Z takového přístupu, protikladu právní jistoty, také vyplývá, že Komise by zcela jistě měla podnět k protahování postupu celá léta, za (nikoliv nepodloženého) předpokladu, že další procesní lhůta by mohla být ještě delší.

10 – Viz rozsudek ze dne 21. září 2016, Komise v. Španělsko (C-140/15 P, EU:C:2016:708, bod 89 a citovaná judikatura).

56. V projednávané věci Komise skutečně schválila závěrečnou zprávu předloženou Řeckem více než 18 měsíců před tím, než bylo nařízení č. 1083/2006 zrušeno. Pokud by se použily lhůty v tomto nařízení [11] nebo v nařízení č. 1260/1999 [12], Komise by v projednávané věci jednala po uplynutí lhůty [13].

57. Mimoto, i v případě, kdy by řetězové nahrazování procesních lhůt navrhované v projednávané věci mělo být považováno za přijatelné, souhlasím s Řeckou republikou, že Tribunál pochybil ve způsobu, jakým použil tyto lhůty v projednávané věci. V důsledku toho je třeba třetímu důvodu vyhovět.

58. Zaprvé znovu připomínám, že Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (dále jen „EZFRV“), který nahradil orientační sekci EZOZF, nespadá do působnosti nařízení č. 1083/2006 v souladu s jeho článkem 1. Je pravda, že čl. 105 odst. 1 tohoto nařízení počítá s dalším použitím nařízení č. 1260/1999 na programy financované z orientační sekce EZOZF před rokem 2007 [14]. To však podle mého názoru nelze vykládat v tom smyslu, že *části samotného nařízení č. 1083/2006* (v daném případě článek 100) by se měly použít na programy financované z orientační sekce EZOZF. V tomto ohledu uvádím, že *žádný* z rozsudků Soudního dvora citovaných Komisí a Tribunálem, kde je podporováno řetězové nahrazování procesních lhůt, se netýká financování z orientační sekce EZOZF. Tyto případy se týkají Fondu soudržnosti [15] a EFRR [16], které *jsou jednoznačně upraveny* nařízením č. 1083/2006.

59. Zadruhé je pravda, že EZFRV, který byl zcela mimo působnost nařízení č. 1083/2006, byl v určitém rozsahu opět podřízen následnému právnímu režimu, konkrétně nařízení č. 1303/2013. Toto nařízení tudíž obsahuje pravidla vztahující se k finančním opravám v rámci EZFRV. Tato pravidla se však nacházejí v prvé řadě v části druhé nařízení č. 1303/2013, a nikoliv v části čtvrté, pod kterou spadají články 144 a 145.

60. Podle čl. 1 třetího pododstavce nařízení č. 1303/2013 „[č]ást čtvrtá stanoví obecná pravidla pro fondy [definované jako strukturální fondy a Fond soudržnosti, tudíž *nezahrnující* EZFRV] a ENRF [Evropský námořní a rybářský fond], pokud jde o řízení a kontrolu, finanční řízení, účetnictví a finanční opravy“.

61. První pododstavec téhož ustanovení naproti tomu stanoví, že „společná pravidla, která se použijí na [evropské strukturální a investiční fondy, vymezené tak, že zahrnují EZFRV], jsou stanovena v části druhé“, a čtvrtý pododstavec stanoví, že nařízení se použije „aniž je dotčeno nařízení [č. 1306/2013]“. Článek 85 odst. 4, který je v části druhé nařízení č. 1303/2013, nadepsaný „Finanční opravy prováděné Komisí“, stanoví, že „[k]ritéria a postupy týkající se použití finančních oprav se stanoví v pravidlech pro daný fond“.

62. Není proto jasné, jaký má článek 145 nařízení č. 1303/2013 význam pro fondy, jako je EZFRV, který podle definice spadá mimo část čtvrtou tohoto nařízení.

63. Naproti tomu souhlasím s Řeckou republikou, že nařízení č. 1306/2013 skutečně obsahuje pravidla pro daný fond, která stanovují „kritéria a postupy týkající se použití finančních oprav“ ve smyslu čl. 85 odst. 4 nařízení č. 1303/2013. V tomto ohledu uvádím, že čl. 2 odst. 4 nařízení č. 1303/2013 definuje „pravidla pro daný fond“ jako „ustanovení obsažená v […] nařízení, jímž se řídí jeden nebo několik

11 – V souladu s čl. 100 odst. 5 nařízení č. 1083/2006 „přijme Komise rozhodnutí o finanční opravě do šesti měsíců ode dne slyšení […]“.

12 – V souladu se zněním čl. 39 odst. 3 nařízení č. 1260/1999 a čl. 5 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 448/2001 ze dne 2. března 2001, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1260/1999, pokud jde o postup při provádění finančních oprav u pomoci poskytované ze strukturálních fondů (Úř. věst. 2001, L 64, s. 13; Zvl. vyd. 14/01, s. 155), druhé uvedené stanoví, že „lhůta tří měsíců, ve které může Komise přijmout rozhodnutí podle čl. 39 odst. 3 uvedeného nařízení [běží ode dne slyšení]“.

13 – Napadené rozhodnutí bylo přijato dne 25. března 2015, 10 měsíců po slyšení konaném dne 27. května 2014.

14 – Samozřejmě za předpokladu, že první důvod kasačního opravného prostředku je Soudním dvorem zamítnut (viz výše body 26 až 37).

15 – Rozsudky ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise (C-192/13 P, EU:C:2014:2156); ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise (C-197/13 P, EU:C:2014:2157); ze dne 22. října 2014, Španělsko v. Komise (C-429/13 P, EU:C:2014:2310), a ze dne 4. prosince 2014, Španělsko v. Komise (C-513/13 P, nezveřejněno, EU:C:2014:2412).

16 – Rozsudky ze dne 24. června 2015, Německo v. Komise (C-549/12 P a C-54/13 P, EU:C:2015:412), a ze dne 24. června 2015, Španělsko v. Komise (C-263/13 P, EU:C:2015:415).

[evropských strukturálních a investičních fondů], uvedeném v čl. 1 čtvrtém pododstavci“. Nařízení č. 1306/2013 je jedním z nařízení uvedených ve čtvrtém pododstavci článku 1 nařízení č. 1303/2013. Ustanovení nařízení č. 1306/2013, které upravuje EZFRV, lze tudíž považovat za pravidla pro daný fond.

64. Konkrétně čl. 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013 stanoví, že „[f]inancování nelze zamítnout, pokud jde o: […] výdaje na opatření obsažená v programech […] pro které platební agentura provedla platbu […] více než 24 měsíců před tím, než Komise dotyčnému členskému státu […] oznámí výsledky kontrol“.

65. Stručně řečeno, *pokud* mají být přechodná ustanovení nařízení č. 1303/2013 chápána v tom smyslu, že procesní pravidla v tomto nařízení mají být převzata do postupů vztahujících se k financování z orientační sekce EZOZF za období 2000 až 2006, mám za to, že *přinejmenším* by měly být zvoleny nejrelevantnější procesní lhůty. Těmi jsou podle mého názoru jednoznačně lhůty použitelné na EZFRV jako nástupce orientační sekce EZOZF a konkrétně článek 85 nařízení č. 1303/2013, který sám odkazuje na pravidla pro daný fond.

66. Vzhledem k tomu, že čl. 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013 je takovým pravidlem pro daný fond a Tribunál odmítl relevanci tohoto ustanovení, navrhuji, aby Soudní dvůr vyhověl třetímu důvodu a zrušil napadený rozsudek pro zjevně nesprávné právní posouzení nebo v tomto ohledu nedostatečné odůvodnění.

4. Čtvrtý důvod: (nerespektování) právní jistoty a legitimního očekávání

67. V rámci svého čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku Řecká republika tvrdí, že Tribunál chyboval při výkladu a použití zásad právní jistoty a legitimního očekávání, zejména s ohledem na přijetí závěrečné zprávy Komisí a průtahy v následném postupu.

68. Časovým rozměrem postupu jsem se již zabýval v rámci třetího důvodu a dospěl jsem k závěru, že Tribunál chyboval při použití relevantních lhůt. Došel jsem také k závěru, že prvnímu důvodu má být vyhověno. Pokud Soudní dvůr přijme tyto závěry (případně některý z nich), není třeba se dále zabývat čtvrtým důvodem. Čtvrtý důvod tak, jak je formulován, vznáší *obecnou* námitku k právní jistotě a legitimním očekáváním a vlastně předpokládá, že *žádné konkrétní* lhůty nebyly ve skutečnosti použitelné. Pokud však Soudní dvůr dospěje k jinému závěru, pokud jde o první nebo třetí důvod, tudíž nepřímo potvrdí názor, že nebyly použitelné žádné konkrétní lhůty, pak bude skutečně třeba zabývat se širšími otázkami legitimního očekávání a právní jistoty.

69. Jak uvedl Tribunál v bodě 107 napadeného rozsudku, postup uzavření a vyplacení konečného zůstatku [17] zahrnuje především předložení prohlášení o uzavření (mimo jiné shrnující závěry provedených kontrol) [18] členským státem a předložení závěrečné zprávy [19]. Zatímco přijetí posledně uvedené zprávy Komisí podléhá pěti měsíční lhůtě, neexistuje žádný postup nebo lhůta pro Komisi, aby formálně přijala prohlášení o uzavření. Jak je uvedeno v bodě 110 napadeného rozsudku, Komise provede nezbytné ověření obsahu prohlášení, a pokud má pochybnosti, může zahájit postup finanční opravy. Přestože však určité fáze postupu finanční opravy podléhají výslovným lhůtám, žádné z po sobě jdoucích nařízení, na která je odkazováno v projednávané věci [20], neobsahuje konkrétní lhůtu, v rámci které musí Komise zahájit tento postup.

17 – Článek 32 odst. 4 nařízení č. 1260/1999.

18 – Článek 38 odst. 1 písm. f) nařízení č. 1260/1999.

19 – Článek 37 odst. 1 nařízení č. 1260/1999.

20 – Nařízení č. 1260/1999, č. 1083/2006 a č. 1303/2013.

70. S ohledem na výše uvedené nevidím žádné pochybení v závěru Tribunálu v tom smyslu, že nedošlo k porušení zásady *legitimního očekávání*. Přijetí zprávy nemůže být vykládáno jako schválení obsahu prohlášení a ujištění ze strany Komise v tomto ohledu, které by vedlo k legitimnímu očekávání na straně Řecké republiky. I když je pravda, že závěrečná zpráva musí obsahovat informace o monitoringu a finančních opravách, tento dokument má, jak uvádí Komise, zcela jinou povahu než prohlášení o uzavření. Ani samotná délka postupu neznamená konkrétní ujištění, která by vedla k legitimním očekáváním [21].

71. Pokud jde o zásadu *právní jistoty*, je podle mého názoru neexistence lhůty, v rámci které musí Komise zahájit postup finanční opravy, jednou ze základních otázek projednávané věci. Obvykle a v zásadě je to otázka, kterou se má zabývat zákonodárce, a nikoliv Soudní dvůr.

72. Zároveň je však pravda, že i když neexistuje formální lhůta, zásada právní jistoty a z ní odvozená „zásada přiměřené lhůty“ brání Komisi, jakož i jakékoliv jiné unijní instituci, aby odkládala přijetí opatření po nepřiměřenou dobu [22]. Řecká republika v tomto ohledu také poukazuje na zvláštní důležitost včasného rozhodnutí, když jsou v sázce vysoké částky. Je skutečně pravda, že Soudní dvůr zdůraznil důležitost právní jistoty zvláště v případech, kdy mají rozhodnutí významné finanční dopady [23]. Judikatura Soudního dvora navíc zmiňuje paralelu procesních lhůt, která je odrazem povinnosti vzájemné spolupráce [24]. Jinými slovy, uložit členským státům přísné lhůty řádově v týdnech a následně poskytnout Komisi čas na odpověď v řádu let skutečně nemůže být vnímáno jako splňující tento ideál.

73. S ohledem na tuto judikaturu rozhodně nelze tvrdit, že argument Řecké republiky založený na právní jistotě postrádá logiku. Nicméně v rozsahu, v němž se domnívám, že by prvnímu a třetímu důvodu mělo být vyhověno, přičemž v rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku jsem se již zabýval otázkou nerespektování *konkrétních* lhůt, a že by napadený rozsudek měl být z tohoto důvodu zrušen, není třeba zde zkoumat *obecný* argument založený na stejných pochybnostech podrobněji.

5. Pátý důvod: nepřiměřenost finanční opravy

74. V rámci pátého důvodu kasačního opravného prostředku Řecká republika tvrdí, že Tribunál neposkytl dostatečné odůvodnění, pokud jde o jeho odmítnutí nepřiměřenosti finanční opravy. Řecká republika má za to, že Komise nařídila duplicitní opravu, protože nevzala plně v úvahu opravy již nařízené na vnitrostátní úrovni.

75. Domnívám se, že tento důvod kasačního opravného prostředku by měl být odmítnut jako nepřípustný.

76. Napadený rozsudek uvádí jasně v bodech 119 až 122, že Komise provedla ve skutečnosti nezbytné úpravy, aby zajistila, že nedojde k duplicitním opravám. Otázka, zda došlo k duplicitní opravě, je otázkou skutkových zjištění a posouzení důkazů, ke kterým má Tribunál výlučnou pravomoc. Proto s výhradou případu, kdy by došlo ke zkreslení skutkových okolností nebo důkazů, nemůže taková otázka podléhat přezkumu Soudního dvora v rámci kasačního opravného prostředku [25].

21 – Rozsudek ze dne 7. dubna 2011, Řecko v. Komise (C-321/09 P, nezveřejněno, EU:C:2011:218, bod 46).

22 – Viz rozsudky ze dne13. listopadu 2014, Nencini v. Parlament (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, bod 48), a ze dne14. června 2016, Marchiani v. Parlament (C-566/14 P, EU:C:2016:437, bod 96).

23 – V poslední době viz například rozsudek ze dne 6. září 2018, Česká republika v. Komise (C-4/17 P, EU:C:2018:678, bod 58); viz také stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Česká republika v. Komise (C-4/17 P, EU:C:2018:237, bod 65 a citovaná judikatura).

24 – Rozsudek ze dne 4. září 2014, Španělsko v. Komise (C-192/13 P, EU:C:2014:2156, body 86 a 87).

25 – Viz například rozsudky ze dne 28. června 2005, Dansk Rørindustri a další v. Komise (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P až C-208/02 P a C-213/02 P, EU:C:2005:408, bod 177), a ze dne 28. února 2018, mobile.de v. EUIPO (C-418/16 P, EU:C:2018:128, bod 65).

77. V tomto ohledu uvádím, že Řecká republika netvrdila zkreslení skutkových okolností ze strany Tribunálu. Pátý důvod kasačního opravného prostředku by proto měl být odmítnut jako nepřípustný.

B. Rozhodnutí ve věci samé

78. V souladu s čl. 61 prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie navrhuji, aby Soudní dvůr vydal rozhodnutí ve věci a nevracel věc zpět Tribunálu.

79. Pokud Soudní dvůr vyhoví prvnímu a třetímu důvodu, jak navrhuji (nebo některému z nich), pak nejenže to bude vést ke zrušení napadeného rozsudku, ale napadené rozhodnutí bude muset být taktéž zrušeno. Za takových okolností by nové posouzení věci Tribunálem nebylo nutné.

80. Z důvodů uvedených výše v bodech 53 až 66 se domnívám, že Soudní dvůr by měl vyhovět třetímu důvodu kasačního opravného prostředku.

81. Pokud by se s tím Soudní dvůr ztotožnil, logicky by z toho vyplývalo, že napadené rozhodnutí bylo přijato v rozporu s 24měsíční lhůtou stanovenou v čl. 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013 (jak také tvrdí Řecká republika ve svém druhém důvodu pro zrušení předloženém Tribunálu). Napadené rozhodnutí bylo skutečně přijato dne 25. března 2015, tj. více než 24 měsíců poté, co Komise dne 3. ledna 2013 poprvé informovala Řeckou republiku o navrhované finanční opravě.

82. Z důvodů uvedených výše v bodech 26 až 37 se domnívám, že Soudní dvůr by měl vyhovět prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku z důvodu nedostatečného odůvodnění.

83. Domnívám se také, že Řecká republika má pravdu ve svém tvrzení (odpovídajícím první části prvního důvodu pro zrušení před Tribunálem), že čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 (a následně článek 152 nařízení č. 1303/2013) *není* použitelný na financování z orientační sekce EZOZF za období 2000 až 2006. V důsledku toho nemohlo být napadené rozhodnutí založeno na článku 39 nařízení č. 1260/1999. Napadené rozhodnutí proto postrádalo platný právní základ.

84. Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí by také mělo být zrušeno.

85. Žádný z argumentů předložených Komisí není s to změnit tento závěr.

86. Zaprvé v rozporu s tím, co uvedla Komise, připomínám, že *jednoznačné znění* čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 omezuje použití tohoto přechodného ustanovení na zrušení pomoci spolufinancované strukturálními fondy nebo projektu spolufinancovaného z Fondu soudržnosti. Tyto fondy *podle výslovné legislativní definice nezahrnují* orientační sekci EZOZF. Podle judikatury Soudního dvora by pouze tehdy, je-li znění ustanovení nejednoznačné, měla být hledána další vodítka v kontextu tohoto ustanovení a v obecné systematice a účelu textu, jehož je součástí[26]. V projednávané věci je význam jednoznačný. Pojem „strukturální fondy“ je výslovně definován v článku 1 nařízení č. 1083/2006.

87. I kdyby byla v textu vnímána nejednoznačnost, neznamená to, že by měl být text vypuštěn nebo ignorován ve prospěch čistě kontextuální nebo účelové interpretace, která je navíc velmi jednostranná. Musí být nalezena rovnováha. Pokud je navíc, jako je tomu v projednávané věci, v textu nanejvýš poměrně malá míra nejednoznačnosti, měla by mu být přiznána větší váha. To platí zejména s ohledem na povahu textu v tomto případě. Nejedná se o ustanovení několik desetiletí staré, se stručným zněním, s otevřenou strukturou, s naléhavou potřebou výkladu. Jedná se o třetí opakování

26 – Viz například rozsudek ze dne 16. července 2015, ČEZ Razpredelenie Bulgaria (C-83/14, EU:C:2015:480, bod 55 a citovaná judikatura).

přechodného ustanovení ve vysoce technické oblasti, která je přepracována každých pár let. Za takových okolností musí existovat silný předpoklad, že slova znamenají to, co výslovně uvádí. Není úkolem Soudního dvora, aby přepracoval právní předpisy s cílem „napravit“ špatné znění nebo aby předpokládal, že zákonodárce jednoduše problém nepromyslel.

88. Další argumenty nad rámec znění ustanovení předložené Komisí na podporu výkladu čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 v tom smyslu, že se vztahuje na financování z orientační sekce EZOZF, jsou podle mého názoru mimořádně slabé.

89. Zadruhé Komise *de facto* tvrdí, že pojem „strukturální fondy“ použitý v čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 by neměl být vykládán s odkazem na definici strukturálních fondů v tomto nařízení, ale naopak s odkazem na definici tohoto pojmu v nařízení č. 1260/1999. Musím připustit, že toto se zdá být jako poměrně novátorský přístup k výkladu právních předpisů a dobrý návod na zmatení, podle něhož jednoznačná a výslovná ustanovení v novém právním předpise mají být prakticky potlačena staršími ustanoveními, která měla být novými právními předpisy nahrazena. *Lex prior derogat legi posteriori*.

90. Zatřetí je zde argument vyplývající z negativních důsledků: Komise tvrdí, že pokud by čl. 105 odst. 1 nařízení č. 1083/2006 nebyl *použitelný* na financování z orientační sekce EZOZF na období 2000 až 2006, vzniklo by právní vakuum. Bylo by nemožné provést jakékoliv finanční opravy v souvislosti s financováním z EZOZF za toto období, neboť nařízení nahrazující nařízení č. 1260/1999, pokud jde o společnou zemědělskou politiku, neobsahovala vůbec žádná přechodná ustanovení. To by bylo v rozporu s řádnou finanční správou, která vyžaduje, aby v případě výdajů, které byly vynaloženy v rozporu s použitelnými pravidly, byly možné finanční opravy [27].

91. Z čistě praktického hlediska je nesprávné tvrdit, že neexistence přechodných ustanovení by činila finanční opravy pro období 2000 až 2006 neuskutečnitelnými. Finanční opravy vztahující se k orientační sekci EZOZF byly jednoznačně uskutečnitelné na základě článku 39 nařízení č. 1260/1999 *do jeho zrušení*. Po zrušení tohoto ustanovení dne 31. prosince 2006 navíc nelze vyloučit, že finanční opravy mohly být provedeny na nějakém jiném základě. Takové jiné základy však nebyly navrženy. Místo toho bylo téměř deset let po skončení programového období použito velmi sporné přetvoření zákonných definic.

92. Z principiálního hlediska patrně stojí za to poodstoupit a podívat se na věc v širším kontextu, nad rámec jednotlivých (skutečně poměrně složitých a matoucích) ustanovení analyzovaných podrobně v projednávané věci. Při pohledu na soudržnost celkové argumentace předložené Komisí nelze než obdivovat interpretační tvořivost a intelektuální lehkost, se kterou je Komise zjevně schopna směšovat a kombinovat v kouzelné hře „legislativního lega“ ustanovení z různých právních předpisů bez ohledu na jejich věcnou a hmotněprávní působnost tak, aby je se zpětnou účinností přizpůsobila a odůvodnila tak to, co v projednávané věci učinila.

93. V tomto ohledu je „řetězení zpět“ k tehdy použitelnému právu obecným pravidlem [28]. To se však zjevně vztahuje pouze na hmotněprávní pravidla, nikoliv procesní [29]. I rozhodnutí o tom, co jsou „hmotněprávní pravidla“ a co „procesní pravidla“, je poměrně složité [30] zejména proto, že to může vést k rozdělení jednotlivých ustanovení. Ale i tehdy, pokud se použijí jako příklad lhůty, a za předpokladu,

27 – Komise odkazuje na bod 45 rozsudku ze dne 23. září 2004, Itálie v. Komise (C-297/02, nezveřejněno, EU:C:2004:550).

28 – Výše body 28 až 29.

29 – Výše bod 46.

30 – Pro ilustraci, jsou lhůty vedoucí k promlčení hmotněprávní nebo procesní pravidla? Velký senát Soudního dvora zkoumal tuto problematiku v poměrně diskutabilní oblasti [viz zejména rozsudek ze dne 8. září 2015, Taricco a další (C-105/14, EU:C:2015:555)] a nakonec dospěl k závěru, že na čem skutečně záleží, jsou všeobecné zásady předvídatelnosti, určitosti a zákazu retroaktivity použitelného (trestního) práva (rozsudek ze dne 5. prosince 2017, M.A.S. a M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, bod 51 a násl.).

že šlo skutečně o procesní ustanovení, jak je ostatně tvrzeno v projednávané věci, existují zjevně některé další výjimky z výjimky: například lhůta, která by skutečně omezila pravomoc Komise, jako je čl. 52 odst. 4 písm. c) nařízení č. 1306/2013, se nemá použít, protože uvedená lhůta omezuje věcný rozsah finanční opravy a není otázkou pravomoci *ratione temporis* [31].

94. Konfrontovány s takovou „sestavou“ použitelných pravidel, samozřejmě mimo jakákoliv jednoznačná legislativní ustanovení, nejen osoby milující muzikály by velmi pravděpodobně v tomto okamžiku zvolaly, že pokud je toto všechno možné, pak „děj se co děj“ (a možná by přidaly pragmatickou otázku, proč se tedy vlastně vůbec obtěžovat s jakýmikoliv písemnými pravidly). Avšak právě v takové oblasti práva, tedy oblasti se závažnými finančními důsledky, Soudní dvůr opakovaně trval na tom, že zásada právní jistoty vyžaduje, že pravidla musí umožnit dotčeným osobám, aby znaly přesně rozsah svých povinností [32]. Obecněji řečeno, lze také připomenout, že Soudní dvůr odmítl *ad hoc* vytvoření právních základů a pravomocí ke zpětnému získání prostředků za každou cenu při neexistenci (nemluvě o rozporu s jednoznačným zněním) relevantních ustanovení [33].

95. Samozřejmě je třeba uznat, že správa různých unijních fondů je složitá právní oblast, která se nevyvíjí tak, aby byla přehlednější. Ve třech opakováních nařízení popsaných v tomto stanovisku objem právních předpisů nabyl. Tato zvyšující se složitost však neznamená, že by měla být zvýšena shovívavost soudů vůči Komisi v případě nekvalitní formulace [34]. To platí zejména vzhledem k úloze Komise při formulaci dotčených ustanovení. Aniž by tudíž byla popírána úloha, kterou mají Evropský parlament a Rada (a tudíž členské státy) v legislativním procesu, nezdá se být v zásadě nespravedlivé žádat na Komisi, jako *primární* navrhovatelce a později vykonavatelce textu, aby nesla (negativní) důsledky svých vlastních (špatných) formulací.

96. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že napadené rozhodnutí nemohlo být platně založeno na článku 39 nařízení č. 1260/1999, a musí být proto zrušeno.

VI. Závěry

97. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr:

– zrušil rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 19. září 2017, Řecko v. Komise (T-327/15, nezveřejněno, EU:T:2017:631);

– zrušil prováděcí rozhodnutí Komise C(2015) 1936 final ze dne 25. března 2015 o uplatnění finančních oprav na podporu z orientační sekce EZOZF poskytnutou na operační program CCI č. 2000GR061PO021 (Řecko – Cíl 1 – Obnova venkova);

– nařídil Komisi, aby nesla své vlastní náklady řízení a nahradila náklady řízení vynaložené Řeckou republikou v prvním stupni a v řízení o kasačním opravném prostředku v projednávané věci.

31 – Výše bod 48.

32 – Rozsudek ze dne 6. září 2018, Česká republika v. Komise (C-4/17 P, EU:C:2018:678, bod 58).

33 – V poslední době viz například rozsudky ze dne 6. září 2018, Česká republika v. Komise (C-4/17 P, EU:C:2018:678, bod 52), nebo ze dne 7. srpna 2018, Château du Grand Bois (C-59/17, EU:C:2018:641, bod 30).

34 – Existují skutečně další prvky přechodných ustanovení nařízení č. 1083/2006, které mohou být poněkud překvapivé, ne-li neuvěřitelné, pro osobu nořící se do právní úpravy v této oblasti poprvé. Například článek 108 tohoto ustanovení stanoví, že „člán[ek] 105 […] se použij[e] […] pouze pro programy na období let 2007–2013“. Článek 105 se však sám zabývá výslovně programy *před* rokem 2007.