Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 11. června 2015 [1]

Věc C-59/14

Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export
proti
Hauptzollamt Hamburg-Jonas

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Finanzgericht Hamburg (Německo)]

„Nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 — Ochrana finančních zájmů Evropské unie — Článek 3 odst. 1 — Zpětné vymáhání vývozní náhrady — Platba předem — Promlčecí lhůta — Den začátku běhu promlčecí lhůty — Jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu — Vznik škody — Uvolnění jistoty — Pokračující nebo opakované porušení právních předpisů — Jednorázové porušení právních předpisů“

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Finanzgericht Hamburg (Finanční soud v Hamburku), má základ ve sporu, který vyvstal mezi Firma Ernst Kollmer Fleischimport und –export (dále jen „Ernst Kollmer“) a Hauptzollamt Hamburg-Jonas (celní úřad v Hamburku; dále jen „Hauptzollamt“) v souvislosti s vývozem zásilek hovězího masa do Jordánska na počátku devadesátých let a s jejich dalším vývozem do Iráku v rozporu s embargem, jež bylo na tuto zemi uvaleno.

2. V souvislosti s týmiž vývozy již byly vydány rozsudky Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další [2] a Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading [3]. V prvně jmenovaném rozsudku Soudní dvůr potvrdil, že promlčecí doba, kterou stanoví čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95 [4], se použije i na správní opatření týkající se zpětného vymáhání vývozní náhrady, kterou vývozce neoprávněně získal, z důvodu nesrovnalostí, kterých se tento vývozce dopustil, a to i před vstupem zmíněného nařízení v platnost. Kromě toho bez dalších upřesnění rozhodl, že výše uvedená lhůta začíná běžet od okamžiku, kdy došlo k dotčeným nesrovnalostem [5].

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38.

3 — C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282.

4 — Nařízení Rady (ES, Euratom) ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340).

5 — Dále rozhodl, že delší promlčecí lhůty, které mohou členské státy uplatňovat podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, mohou vyplývat z obecných předpisů, které existovaly před datem přijetí tohoto nařízení. Předmětem rozsudku Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading (C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282) byly právě tyto delší promlčecí lhůty, jež mohou být stanoveny vnitrostátním právem. Soudní dvůr zejména uvedl, že tyto lhůty musí splňovat požadavky předvídatelnosti a proporcionality, jež vyplývají ze zásady právní jistoty.

3. V projednávané věci má Soudní dvůr vyřešit konkrétně otázku, v jakém okamžiku začíná zmíněná promlčecí lhůta plynout v případě, že je požadováno vrácení vývozních náhrad, jež byly vyplaceny předem a zajištěny odpovídající jistotou [6].

I – **Právní rámec**

4. Článek 1 nařízení č. 2988/95 stanoví:

„1. Pro účely ochrany finančních zájmů Evropských společenství se přijímají obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství.

2. ‚Nesrovnalostí' se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje."

5. Článek 3 odst. 1 a 3 výše uvedeného nařízení zní takto:

„1. Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.

V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případě víceletých programů běží promlčecí doba v každém případě až do definitivního ukončení programu.

Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušení.

Promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.

[…]

3. Členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 […]"

6. Článek 5 odst. 1 nařízení č. 565/80 [7] stanoví, že „[n]a žádost zúčastněné strany se částka rovnající se vývozní náhradě vyplatí, jakmile jsou produkty nebo zboží propuštěny do režimu uskladňování v celním skladu nebo svobodného celního pásma za účelem jejich vývozu ve stanovené lhůtě".

6 — V projednávané věci byla náhrada vyplacena předem, přičemž zmíněná platba, která byla zajištěna jistotou, byla vyplacena dříve, než došlo k porušení unijního práva, v jehož důsledku se tato platba stala neoprávněnou. Výše uvedené porušení práva bylo odhaleno až poté, co byla hospodářskému subjektu vrácena jistota, kterou byla tato platba předem zajištěna. V rozsudcích uvedených v bodě 2 tohoto stanoviska se Soudní dvůr samostatně nezabýval otázkou, která vyvstala v projednávané věci, a sice zda v případě vývozních náhrad vyplacených předem závisí určení začátku běhu promlčecí lhůty nejen na tom, kdy došlo k nesrovnalosti, ale i na tom, kdy vzniklo poškození unijního rozpočtu (v tomto stanovisku budu používat výrazy „Evropská společenství" a „právo Společenství" v citacích právních ustanovení, v nichž se tyto výrazy objevují; ve zbývajícím textu budu používat výrazy „Evropská unie" a „unijní právo").

7 — Nařízení Rady (EHS) ze dne 4. března 1980 o platbách vývozních náhrad předem, pokud jde o zemědělské produkty (Úř. věst. L 62, s. 5; Zvl. vyd. 03/04, s. 156).

7. Článek 6 nařízení (ES) č. 565/80 stanoví:

„Výhody režimů stanovených tímto nařízením podléhají složení jistoty, jež zajistí vrácení částky rovnající se částce, která byla vyplacena, zvýšené o dodatečnou částku.

Aniž jsou dotčeny případy vyšší moci, jistota zcela nebo částečně propadá:

— v případech, kdy se neuskutečnilo vrácení, pokud se vývoz nekonal ve lhůtě uvedené v čl. 1 odst. 4 a čl. 1 odst. 5, nebo

— pokud se ukáže, že neexistuje žádné právo na náhradu nebo že existovalo právo na nižší náhradu.“

8. Aby mohl vzniknout nárok na vývozní náhradu, podle čl. 17 odst. 1 nařízení č. 3665/87 [8] musí být produkt dovezen v nezměněném stavu do jedné ze třetích zemí, pro kterou je náhrada stanovena, do 12 měsíců ode dne přijetí vývozního prohlášení. Podle odstavce 3 výše uvedeného ustanovení se „produkt […] považuje za dovezený, pokud jsou splněny dovozní celní formality propuštění ke spotřebě ve třetí zemi“.

9. Podle čl. 18 odst. 1 nařízení (ES) č. 3665/87:

„Splnění dovozních celních formalit propuštění ke spotřebě se prokáže předložením:

a) celního dokladu nebo jeho kopie či fotokopie; kopii nebo fotokopii musí ověřit buď subjekt, který potvrdil prvopis dokladu, orgán dotyčné třetí země nebo orgán členského státu nebo

b) osvědčení o propuštění z celního řízení, které je vyhotoveno na formuláři podle vzoru uvedeného v příloze II; tento formulář musí být vyplněn v jednom nebo více úředních jazycích Společenství a v jednom z jazyků používaných v dotčené třetí zemi nebo

c) předložením jakéhokoliv jiného dokladu vydaného celními orgány dotčené třetí země, obsahujícího identifikaci produktů a prokazujícího, že byly vyvezeny do této třetí země.“ (*neoficiální překlad*)

10. Uvolnění jistoty je podrobně upraveno v článku 33 nařízení č. 3665/87.

8 — Nařízení Komise (EHS) ze dne 27. listopadu 1987, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (*neoficiální překlad*) (Úř. věst. L 351, s. 1). Přestože bylo nařízení č. 3665/87 od 1. července 1999 nahrazeno nařízením Komise (ES) č. 800/1999 ze dne 15. dubna 1999, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty (Úř. věst. L 102, s. 11; Zvl. vyd. 03/25, s. 129), je stále použitelné na okolnosti, jež nastaly v projednávané věci.

II – **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

11. Prostřednictvím několika rozhodnutí z let 1992 a 1993 poskytl Hauptzollamt společnosti Ernst Kollmer platbu vývozní náhrady předem za několik zásilek hovězího masa oproti poskytnutí jistoty [9], a to na základě žádosti výše uvedeného vývozce. Dne 10. srpna 1993 poslala Ernst Kollmer Hauptzollamt kromě jiných dokumentů také jordánské celní prohlášení ze dne 9. března 1993, které potvrzovalo odbavení vyvážené zásilky. Hauptzollamt v roce 1993 uznal tyto dokumenty jako doklad o propuštění vyvážených produktů ke spotřebě v Jordánsku, a v důsledku toho uvolnil v témže roce část ze složené jistoty. Zbývající část jistoty byla uvolněna dne 30. dubna 1996 a 4. března 1998 [10].

12. V rámci mise Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), která proběhla v roce 1998, bylo zjištěno, že jordánské celní dokumenty v řadě případů neprokazují odvedení dovozního cla a propuštění masa ke spotřebě v Jordánsku. Příslušné dokumenty byly před odvedením cla stornovány, neboť dotčené zboží bylo ve skutečnosti přepraveno do Iráku (země, na niž bylo uvaleno embargo). Tak tomu bylo mimo jiné i v případě osvědčení o celním odbavení, jež předložila společnost Ernst Kollmer (přestože zmíněný vývozce o této skutečnosti nevěděl, jak sám tvrdí). Hauptzollamt proto rozhodnutím ze dne 23. září 1999 vyzval výše uvedeného vývozce k vrácení přiznané vývozní náhrady, neboť byl toho názoru, že ve skutečnosti nepředložil doklad nezbytný k tomu, aby se mohl stát příjemcem vývozní náhrady. S ohledem na rozsudek Soudního dvora ve věci Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading [11] sám Hauptzollamt částečně (v rozsahu odpovídajícím části jistoty uvolněné v roce 1993) zrušil z důvodu promlčení svou výzvu k vrácení, avšak nadále požadoval, aby mu Ernst Kollmer vrátila částku ve výši téměř 60 000 eur, odpovídající hodnotě jistoty uvolněné v dubnu 1996 a v březnu 1998.

13. V žalobě podané k Finanzgericht Hamburg tvrdí Ernst Kollmer především, že nárok požadovat vrácení vývozní náhrady, která jí byla poskytnuta, je již promlčen [12]. Podle prohlášení, jež zmíněná společnost učinila před Finanzgericht Hamburg, začíná čtyřletá promlčecí doba, která je stanovena v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, plynout v okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, a nikoli v okamžiku, kdy byla uvolněna jistota. Článek 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 výslovně stanoví, že nesrovnalost vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, jež v jejím případě představuje předložení

9 — Vývozní náhrady představují podpory vývozu některých zemědělských produktů, jež Evropská unie poskytuje v rámci společné zemědělské politiky s cílem umožnit těmto produktům vstup na světové trhy za konkurenčních podmínek. Výše vývozní náhrady pokrývá rozdíl mezi cenou produktu na unijním trhu a jeho cenou na světovém trhu, která bývá zpravidla nižší. V rámci obecného postupu výplaty vývozních náhrad nese vývozce finanční zátěž spočívající v tom, že náhrady nezíská, dokud neprokáže, že byly splněny vývozní celní formality, že produkt opustil celní území Unie a v některých případech i to, že byl dopraven na místo určení. Pokud se chce vývozce této finanční zátěži vyhnout a usnadnit financování vývozu, může využít možnosti obdržet náhradu již v okamžiku, kdy celní orgány přijmou vývozní prohlášení, takže nemusí čekat, až zboží fyzicky opustí celní území Unie. Platba předem tedy bude provedena, jakmile je zboží propuštěno do režimu uskladňování v celním skladu nebo svobodného celního pásma za účelem jeho vývozu ve stanovené lhůtě. Závazek vývozce, že zboží opustí v této lhůtě celní území Unie, musí být zajištěn složením jistoty ve výši odpovídající hodnotě získané náhrady, navýšené o určitý procentní podíl. V tomto ohledu mimo jiné viz De Ureta Huertos, Á., „Marco general de las restituciones a la exportación“, *Boletín económico de ICE*, č. 2449, 1995, s. 65 a násl., a Gigante Guerrero, G., „Restituciones a la exportación en el marco de la Unión Europea“, *Economistes*, č. 225, 2002.

10 — Ernst Kollmer poukazuje na tuto okolnost ve svém vyjádření, v němž uvádí, že na rozdíl od případů jiných vývozců ve stejném postavení nebyla v jejím případě jistota uvolněna v plné výši ihned poté, co Hauptzollamt přijal jordánské celní prohlášení jakožto doklad o propuštění vyvážených produktů ke spotřebě v Jordánsku. Předkládající soud uvádí, že toto zpoždění vzniklo „z důvodů, které nejsou pro účely projednávaného sporu relevantní“. Ernst Kollmer ve svém vyjádření (bod 8) uvádí, o jaké důvody se podle sdělení samotného Hauptzollamt jednalo: „vzhledem k tomu, že byly zjištěny nesrovnalosti týkající se úkonů celního odbavení jiných než dotčená uskladňování v celním skladu, jež bránily tomu, aby mohla být jistota ihned s konečnou platností uvolněna […]“; což podle tvrzení Ernst Kollmer znamená, že zpožděné uvolnění části jistoty z časového ani věcného hlediska nijak nesouviselo se zpochybněnými vývozy (bod 11 vyjádření této společnosti), nýbrž s jinými dosud neověřenými vývozy do Egypta, i když Hauptzollamt prohlásil, že při řešení otázky týkající se promlčení není podstatné, jakými konkrétními okolnostmi bylo odůvodněno opožděné uvolnění jistoty, k němuž v případě zmíněného vývozce došlo (bod 12).

11 — C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282. Na základě tohoto rozsudku, z něhož měla prospěch i Ernst Kollmer, byly v plné výši zrušeny veškeré výzvy k vrácení zaslané německým vývozcům hovězího masa do Jordánska, neboť mezi okamžikem poskytnutí vývozních náhrad (ve formě platby předem v letech 1992 a 1993 s okamžitým uvolněním jistoty po předložení příslušného dokladu) a zářím 1999, kdy bylo vydáno rozhodnutí, jímž bylo požadováno vrácení, uplynuly více než čtyři roky (viz bod 6 vyjádření společnosti Ernst Kollmer).

12 — Jak vyplývá z jejího vyjádření, tato společnost také tvrdí, že protiprávní jednání jordánského celního úřadu bylo opakované a z časového hlediska dlouhodobé, a tuto okolnost zmíněná společnost uplatnila rovněž jako důvod vyšší moci pro účely podání námitky proti výzvě Hauptzollamt k vrácení vývozní náhrady.

jordánského osvědčení o celním odbavení. Toto jednání způsobilo – za předpokladu, že nárok na vývozní náhradu uplatnila neoprávněně – poškození rozpočtu Unie, neboť zmíněná společnost již prostřednictvím platby předem obdržela jakožto vývozce částku odpovídající jejímu nároku na vývozní náhradu, vyplacenou z výše uvedeného rozpočtu.

14. Hauptzollamt před Finanzgericht Hamburg tvrdí, že k promlčení ve smyslu článku 3 nařízení č. 2988/95 dosud nedošlo, neboť okamžikem, v němž začíná promlčecí doba plynout, je okamžik uvolnění jistoty (v projednávané věci tedy nejdříve rok 1996), neboť teprve tehdy bylo s konečnou platností rozhodnuto o poskytnutí vývozní náhrady, a došlo tak k poškození rozpočtu ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Platba předem je zajištěna jistotou, takže jejím vyplacením ještě rozpočtu Unie žádná škoda nevznikla. Hauptzollamt měl až do uvolnění jistoty možnost tuto jistotu uvolnit nebo ji zadržet.

15. Podle Finanzgericht Hamburg představuje skutečnost, že Ernst Kollmer předložila nesprávné osvědčení o celním odbavení jako doklad o propuštění zásilky ke spotřebě v Jordánsku, porušení právního předpisu Společenství, konkrétně čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení č. 3665/87. Pokud by byla nesrovnalost pro účely čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 chápána výlučně jako výsledek jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které představuje porušení právního předpisu Společenství, a to bez ohledu na to, kdy došlo k poškození, byl by v roce 1999, kdy bylo vydáno rozhodnutí o vrácení neoprávněně vyplacené vývozní náhrady, nárok již promlčen, neboť podle zmíněného ustanovení činí promlčecí doba čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Pokud by se naopak mělo za to, že k nesrovnalosti došlo až v okamžiku, v němž došlo současně i k poškození, pak bude za účelem zjištění, zda byl nárok v roce 1999 již promlčen, nutné určit, zda k poškození došlo již v okamžiku, kdy byla prostřednictvím platby předem vyplacena částka odpovídající vývozní náhradě, tj. v letech 1992 nebo 1993, nebo zda k němu došlo v okamžiku uvolnění jistoty, tj. v letech 1996 nebo 1998.

16. Za těchto podmínek se Finanzgericht Hamburg rozhodl přerušit řízení a položit následující předběžné otázky:

„1) Je pro předpoklad existence nesrovnalosti, která je nezbytná pro začátek běhu promlčecí doby podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 a která je definována v čl. 1 odst. 2 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95, v případě porušení právního předpisu Společenství odhaleného až poté, co došlo ke vzniku škody, nutné, aby při jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu kumulativně došlo i k poškození souhrnného rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unií spravovaných, a tedy že promlčecí doba začne plynout až od okamžiku, kdy nastalo poškození, nebo začíná promlčecí doba plynout nezávisle na okamžiku, kdy poškození nastalo, již při samotném jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které představuje porušení ustanovení práva Společenství?

2) V případě odpovědi na první otázku v tom smyslu, že promlčecí doba začne plynout až okamžikem, kdy nastane poškození:

Dochází – v souvislosti s požadavkem na vrácení vývozní náhrady, která byla přiznána s konečnou platností – k poškození ve smyslu čl. 1 odst. 1 nařízení (ES, Euratom) č. 2988/95 již v případě, že byla vývozci vyplacena částka odpovídající vývozní náhradě ve smyslu čl. 5 odst. 1 nařízení (EHS) č. 565/80, aniž předtím byla uvolněna jistota podle článku 6 nařízení (EHS) č. 565/80, nebo k poškození dochází až v okamžiku uvolnění jistoty, resp. přiznání vývozní náhrady s konečnou platností?“

17. Písemná vyjádření předložily v projednávaném řízení Ernst Kollmer, řecká vláda a Evropská komise.

III – **Shrnutí stanovisek účastníků řízení**

18. Co se týče první předběžné otázky, Ernst Kollmer zastává názor, že jediným faktorem relevantním pro určení začátku běhu promlčecí lhůty je vznik nesrovnalosti v té podobě, v jaké ji vymezuje čl. 1 odst. 2, nezávisle na tom, kdy nastalo poškození (a kdy bylo odhaleno). Své tvrzení opírá o zásadu právní jistoty (konkrétně o její hledisko předvídatelnosti týkající se začátku promlčecí lhůty). Za faktor rozhodující o začátku běhu promlčecí lhůty považuje konkrétní jednání hospodářského subjektu, nikoli vydání správního rozhodnutí, neboť to může nastat v okamžiku, který není právními předpisy stanoven.

19. Řecká vláda předkládá vyjádření pouze k první předběžné otázce. Domnívá se, že okamžikem rozhodujícím pro začátek běhu promlčecí lhůty je okamžik, kdy příslušný orgán zjistí, že platba byla provedena neoprávněně (tj. v projednávané věci okamžik, kdy byly celní úřady informovány o výsledcích mise OLAF). Řecká vláda zastává názor, že právě podle tohoto kritéria lze jasně a objektivně určit, kdy začíná plynout promlčecí lhůta, neboť ve výše uvedeném okamžiku jsou splněny všechny podmínky vyžadované k tomu, aby bylo možné požadovat vrácení neoprávněně vyplacené částky. Řecká vláda vykládá čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 v tom smyslu, že přiznává členským státům diskreční pravomoc jak k určení delších promlčecích lhůt, tak k určení okamžiku, kdy začíná promlčecí lhůta plynout. Podle mínění řecké vlády to znamená, že vnitrostátní právo může na základě výše uvedeného nařízení stanovit i to, že okamžikem, kdy začíná plynout promlčecí lhůta, je okamžik, kdy dojde k odhalení nesrovnalosti a poškození.

20. Co se týče druhé předběžné otázky – pro případ, že by Soudní dvůr odpověděl v tom smyslu, že začátek běhu promlčecí lhůty závisí na okamžiku, kdy nastalo poškození – Ernst Kollmer má za to, že poškození nastává v okamžiku, kdy je provedena platba předem, neboť tato platba již představuje „výdaj“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Na podporu svého tvrzení se výše uvedený vývozce dovolává rovněž širokého pojetí pojmu „poškození“, který lze vyvodit z rozsudku Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, v němž Soudní dvůr rozhodl, že „i nesrovnalosti, které nemají konkrétní finanční dopad, mohou vážným způsobem ohrozit finanční zájmy Unie“ [13]. Na druhou stranu musí ovšem začátek běhu promlčecí lhůty nastat v okamžiku, který je určen právními předpisy, a tímto okamžikem je podle čl. 3 odst. 1 zmíněného nařízení okamžik, kdy došlo k nesrovnalosti, neboť ten je v právních předpisech jasně stanoven a je z pohledu hospodářských subjektů předvídatelný i v případě, že si nejsou vědomy nebo si nemusely být vědomy toho, že se dopouštějí nesrovnalosti. Ernst Kollmer se domnívá, že pokud by měl začátek běhu promlčecí lhůty záviset na vydání rozhodnutí správního orgánu týkajícího se uvolnění jistoty, znamenalo by to, že by závisel na nepředvídatelném okamžiku, neboť právní předpisy nestanoví, v jakém okamžiku musí být tato jistota uvolněna [14].

21. Ernst Kollmer dodává, že v projednávané věci Hauptzollamt bezdůvodně zdržoval uvolnění jistoty, neboť podle tohoto orgánu mělo uvolnění jistoty záviset na jiných okolnostech, než jaké jsou základem projednávaného sporu. Tato okolnost hovoří ve prospěch tvrzení, že pokud by měla promlčecí lhůta začít plynout v okamžiku, kdy celní úřady vydají rozhodnutí o uvolnění jistoty, znamenalo by to, že by tyto úřady měly neomezenou volnost rozhodovat o tom, kdy tato lhůta začne plynout. Z objektivního hlediska je třeba říci, že když bylo v srpnu 1993 podáno k Hauptzollamt (nesprávné) prohlášení vydané jordánským celním úřadem, které potvrzovalo odbavení vyvážené zásilky (tj. v okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti), byl již v okamžiku platby vývozní náhrady předem učiněn „neoprávněný výdaj“ ve smyslu čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, který s sebou nesl i odpovídající poškození, jež musí být s ohledem na rozsudek Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre [15] chápáno jako vážné ohrožení

13 — C-465/10, EU:C:2011:867, bod 47.

14 — Podle Komise je konečné rozhodnutí o výši vývozní náhrady přijímáno poté, co celní úřad obdrží a přezkoumá doklady o vývozu, zejména osvědčení o celním odbavení vydané zemí, do níž bylo zboží vyvezeno. Přijetí tohoto rozhodnutí „se z časového hlediska musí nutně shodovat s uvolněním jistoty“ (bod 27 vyjádření Komise), což však v projednávané věci nemuselo nastat, jak lze vyvodit z vyjádření společnosti Ernst Kollmer (viz zejména body 3, 8 a 11 tohoto vyjádření).

15 — C-465/10, EU:C:2011:867.

finančních zájmů Unie. Ernst Kollmer má za to, že „porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu“ nemusí z časového hlediska bezprostředně souviset s poškozením souhrnného rozpočtu Unie; nutné je pouze to, aby vycházely z týchž skutečností.

22. Komise – která navrhuje, aby byly předběžné otázky přeformulovány a zodpovězeny společně – se domnívá, že v takových případech, jako je projednávaný případ, je nesrovnalost „dokonána“, lze-li to tak říci, v okamžiku, kdy je uvolněna jistota. Teprve tehdy může začít plynout promlčecí doba stanovená v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, neboť teprve v tomto okamžiku lze odůvodnit a vyčíslit nárok na vrácení neoprávněně poskytnuté výhody. Konečné rozhodnutí týkající se výše vývozní náhrady je přijímáno poté, co byla přijata a přezkoumána osvědčení o vývozu, což vede k (souběžnému) uvolnění dotčené jistoty, jejímž cílem je chránit rozpočet Unie do okamžiku, kdy bude rozhodnuto o tom, že požadovaná vývozní náhrada je v souladu s právem.

23. Pokud se Soudní dvůr přikloní k názoru, že v projednávané věci nastalo porušení práva Společenství v okamžiku, kdy bylo předloženo nesprávné osvědčení o celním odbavení, bude podle Komise nutné mít za to, že se jedná o pokračující porušení právního předpisu, které přetrvává až do okamžiku uvolnění jistoty, k němuž dochází poté, co celní úřad rozhodne s konečnou platností o výši vývozní náhrady, která žadateli náleží. V projednávané věci nebylo v okamžiku, kdy Ernst Kollmer předložila osvědčení o celním odbavení, ještě známo, zda někdy dojde k nějakému neoprávněnému zvýhodnění, neboť zatím nebylo s konečnou platností rozhodnuto ani o tom, zda má daná společnost na vývozní náhradu vůbec nárok. Podle mínění Komise nemůže tedy za těchto konkrétních okolností začátek běhu promlčecí lhůty záviset na původním jednání hospodářského subjektu. K poškození rozpočtu Unie může proto dojít až v okamžiku, kdy je s konečnou platností rozhodnuto o tom, že existuje nárok na vývozní náhradu, neboť právě v tomto okamžiku je uvolněna jistota. Jedná se o velmi dlouhé postupy, takže pokud by měl začátek běhu promlčecí lhůty záviset na původním jednání hospodářského subjektu, v praxi by docházelo k tomu, že vrácení neoprávněně poskytnutých výhod by nikdy nemohlo být vyžadováno v příhodnou dobu.

IV – **Analýza**

A – *První předběžná otázka*

1. Úvod

24. Podstatou první předběžné otázky Finanzgericht Hamburg je, zda je pro začátek běhu promlčecí doby stanovené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95 v případě porušení unijního právního předpisu odhaleného až poté, co došlo ke vzniku škody, nutné, aby kromě jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu došlo současně i k poškození souhrnného rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unií spravovaných. Pro případ, že bude odpověď na tuto předběžnou otázku kladná, se předkládající soud zadruhé táže, jaký okamžik má být pro tyto účely považován za okamžik vzniku poškození, konkrétně zda dochází k tomuto poškození již v okamžiku, kdy je coby platba předem vyplacena částka odpovídající vývozní náhradě, nebo zda k poškození dochází až v okamžiku uvolnění příslušné jistoty.

25. K zodpovězení první předběžné otázky je zapotřebí podat především výklad čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95, v němž se stanoví, že promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky *od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti* uvedené v článku 1 zmíněného nařízení [16]. Článek 3 odst. 3 zmíněného nařízení přiznává členským státům možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1.

26. Ze znění čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 tedy vyplývá, že promlčecí doba začíná plynout od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, která je v čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení definována jako „jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje“. Tato definice zahrnuje jak úmyslné nesrovnalosti nebo nesrovnalosti způsobené z nedbalosti, které mohou vést ke správní sankci, tak nesrovnalosti, které vedou pouze k odnětí neoprávněně získané výhody [17].

2. Působnost čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95

27. Za účelem ochrany finančních zájmů Evropské unie stanoví nařízení č. 2988/95 několik obecných pravidel týkajících se správních opatření a sankcí, jež lze použít na nesrovnalosti, které představují porušení práva Evropské unie ve všech oblastech spadajících do působnosti jednotlivých politik Evropské unie a které mohou ohrozit finanční zájmy Unie.

28. Normotvůrce Unie měl v úmyslu zavést prostřednictvím čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 obecné pravidlo promlčení, použitelné v případě neexistence odvětvových předpisů unijního práva stanovících kratší promlčecí lhůtu, která však není kratší než tři roky, nebo v případě neexistence vnitrostátních právních předpisů stanovících promlčecí lhůtu delší [18]. Pravidlo stanovené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci zmíněného nařízení se použije na všechny akty správní povahy přijímané vnitrostátními a unijními orgány, jejichž cílem je stíhat takovéto nesrovnalosti, ať již formou správních sankcí v užším slova smyslu podle článku 5 tohoto nařízení, nebo formou opatření spočívajících v odnětí neoprávněně získané výhody podle článku 4 téhož nařízení, např. výzvy k vrácení vývozcem neoprávněně získané vývozní náhrady z důvodu jím způsobených nesrovnalostí [19].

29. Před přijetím nařízení č. 2988/95 nebylo v unijním právu stanoveno žádné pravidlo promlčení, které by bylo použitelné na zpětné vymáhání výhod, jež hospodářské subjekty neoprávněně získaly na úkor finančních zájmů Unie. Přijetím čl. 3 odst. 1 výše uvedeného nařízení zamýšlel normotvůrce Unie vymezit minimální dobu použitelnou ve všech členských státech – proto záměrně zkrátil období, během něhož orgány členských států jednající jménem Unie a na účet unijního rozpočtu mají nebo měly povinnost zpětně získávat ty výhody, které byly přijaty neoprávněně, na čtyři roky [20]. Zadruhé

16 — Druhý pododstavec zmíněného ustanovení zavádí zvláštní pravidlo pro pokračující nebo opakované nesrovnalosti: v takovýchto případech běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. A konečně čtvrtý pododstavec doplňuje poslední pravidlo: promlčení nastane v každém případě nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci.

17 — Rozsudek Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, bod 33.

18 — Rozsudek Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, bod 35.

19 — Rozsudek Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38, bod 22. Každá nesrovnalost vede zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody (tedy vrácení vyplacených peněz). Pokud by k nesrovnalosti došlo úmyslně nebo z nedbalostí, může být uložena správní sankce (viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston přednesené ve věci Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2008:521, bod 47).

20 — Rozsudek Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, body 49 a 50. Promlčecí lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 je v členských státech přímo použitelná v oblasti vývozních náhrad pro zemědělské produkty, za předpokladu, že neexistují žádné odvětvové předpisy unijního práva Společenství stanovící kratší promlčecí lhůtu (která však nesmí být kratší než tři roky) ani vnitrostátní právní předpisy stanovící promlčecí lhůtu delší (rozsudek Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, bod 35), která však nesmí být nepřiměřená (rozsudky Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 47, a Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 65). Je přípustné, aby tato vnitrostátní právní úprava byla přijata již před přijetím zmíněného nařízení (rozsudek Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38, bod 42).

normotvůrce přivolil k tomu, že se vzdá možnosti vymáhat částky neoprávněně získané z rozpočtu Unie po uplynutí období čtyř let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti postihující sporné platby [21]. Promlčecí doba stanovená v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95 se použije i na nesrovnalosti, k nimž došlo před vstupem tohoto nařízení v platnost [22], což je i případ nesrovnalosti dotčené v projednávané věci [23].

30. Smyslem výše uvedené promlčecí lhůty je vymezení časového období, v němž mohou vnitrostátní orgány přijímat opatření proti nesrovnalostem, jimiž *jsou nebo by mohly být* poškozeny finanční zájmy Unie, jak stanoví čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Členské státy mají obecnou povinnost řádné péče při ověřování správnosti plateb, které uskutečňují z rozpočtu Unie, jelikož jsou vázány obecnou povinností řádné péče podle čl. 4 odst. 3 SEU, ze které vyplývá, že tyto státy musí neprodleně přijímat opatření směřující k napravení nesrovnalostí [24]. Pokud by se z pohledu vnitrostátních orgánů jevila čtyřletá promlčecí lhůta příliš krátká na to, aby jim umožnila stíhat složitější nesrovnalosti, může se vnitrostátní zákonodárce vždy rozhodnout pro přijetí úpravy stanovující delší promlčecí lhůtu přizpůsobenou tomuto druhu nesrovnalostí [25], která musí dodržet požadavky předvídatelnosti a proporcionality, vyplývající ze zásady právní jistoty [26].

3. K začátku běhu promlčecí doby podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95

31. Budeme-li se nejprve zabývat doslovným zněním zmíněného ustanovení, je vhodné nastínit několik úvah. Ze znění čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce výše uvedeného nařízení vyplývá, že promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky *od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti*. Tato formulace nasvědčuje tomu, že co se týče začátku běhu promlčecí lhůty, zmíněné ustanovení se zaměřuje na nesrovnalost jako takovou v té podobě, jak ji definuje čl. 1 odst. 2 tohoto nařízení, a na okamžik, kdy k ní „došlo“.

32. Jak uvádí předkládající soud, v projednávané věci spočívala tato nesrovnalost v tom, že Ernst Kollmer předložila dne 10. srpna 1993 nesprávné osvědčení o celním odbavení jako doklad o propuštění zásilky ke spotřebě v Jordánsku, což je v rozporu s čl. 18 odst. 1 nařízení č. 3665/87.

33. Vycházíme-li výlučně ze znění čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, zmíněné ustanovení neváže začátek běhu promlčecí lhůty na dosažení nějakého výsledku, neboť odkazuje na okolnost, že „došlo k nesrovnalosti“, nikoli na „výsledek“ této nesrovnalosti: ze znění ustanovení vyplývá, že okolností rozhodující pro začátek běhu lhůty není vznik poškození, nýbrž určité jednání hospodářského subjektu [27], jímž je porušeno ustanovení unijního práva. K témuž závěru vede i přezkumu jiných jazykových verzí tohoto ustanovení, neboť žádná z nich neodkazuje na nějaký druh výsledku: v anglickém znění je použit výraz „when the irregularity […] was *commited*“, německé znění hovoří o „*Begehung* der Unregelmäßigkeit“ a francouzské znění o „*réalisation* de l'irrégularité“, v italštině je odkazováno na „*esecuzione* dell'irregolarità“ a v portugalštině na „data em que foi *praticada* a irregularidade“ [28]. Všechna tato znění se tedy soustředí na *dopuštění se* nesrovnalosti a nikoli na její účinek či výsledek.

21 — Rozsudky Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38, body 25, 27 a 29, a Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 24.

22 — Rozsudky Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38, bod 34.

23 — Samozřejmě pouze za předpokladu, že dluhy vzniklé před vstupem tohoto nařízení v platnost nejsou již promlčeny na základě vnitrostátních pravidel o promlčení použitelných k datu, kdy došlo k dotčeným nesrovnalostem (rozsudek Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38, bod 30).

24 — Rozsudek Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, body 43 a 44.

25 — Tamtéž, bod 46.

26 — Tamtéž, body 32 a 43.

27 — Pojem „nesrovnalost“ ve smyslu nařízení č. 2988/95 se nevztahuje na případ, kdy je hospodářskému subjektu neoprávněně vyplacena vývozní náhrada v důsledku pochybení vnitrostátních orgánů (rozsudky Bayerische Hypotheken- und Vereinsbank, C-281/07, EU:C:2009:6, body 20 a 21, a Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, bod 44).

28 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

34. V článku 1 odst. 2 nařízení je „nesrovnalost“ definována v tom smyslu, že se tímto pojmem „rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, *v důsledku kterého je nebo by mohl být* poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované“ [29]. Použití podmiňovacího způsobu „by mohl být“ nasvědčuje tomu, že nesrovnalost existuje i v případě, že k poškození dosud nedošlo nebo že se toto poškození dosud s konečnou platností neprojevilo, za předpokladu, že jednání hospodářského subjektu je způsobilé toto poškození vyvolat [30].

35. Snadno se může stát, tak jako v projednávané věci, že v okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, není možné vyčíslit výši neoprávněně poskytnuté výhody [31]. Tato okolnost však nemůže mít žádný dopad na výklad čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, zejména pokud vezmeme v potaz to, že „i nesrovnalosti, které nemají konkrétní finanční dopad, mohou vážným způsobem ohrozit finanční zájmy Unie“ [32].

36. Článek 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95 se stal již několikrát předmětem přezkumu Soudního dvora, který se při jeho použití vždy řídil zněním tohoto ustanovení a začátek běhu promlčecí lhůty nikdy nevázal na podmínku vzniku poškození. V tomto smyslu je namístě upozornit zejména na rozsudek Handlbauer [33], v němž Soudní dvůr poprvé rozhodl, že toto ustanovení „tím, že pro zahájení stíhání stanoví čtyřletou promlčecí lhůtu od okamžiku, kdy dojde k nesrovnalosti, neponechává členským státům možnost uvážení“ [34], a že promlčecí lhůta, kterou stanoví čl. 3 odst. 1, „běží od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti“ [35].

37. Výše uvedená právní věta byla v doslovném znění zopakována i v rozsudku Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další [36], jehož předmětem byly, stejně jako je tomu i v projednávané věci, předem vyplacené vývozní náhrady za tytéž sporné zásilky hovězího masa, které měly být původně dodány do Jordánska a které byly nakonec zaslány do Iráku. V tomto rozsudku Soudní dvůr znovu uvedl, že dotčené dluhy se v zásadě musí stát promlčenými po uplynutí lhůty čtyř let, „jejíž běh začíná od data, kdy došlo k nesrovnalostem“ [37]. K promlčení dojde, „jestliže v následujících čtyřech letech poté, co k této nesrovnalosti došlo, nebyl učiněn žádný úkon, jehož účinkem je přerušení promlčecí lhůty“, takže „pokud k nesrovnalosti došlo, jako ve věcech v původních řízeních […], taková nesrovnalost […] bude promlčena během roku 1997 v závislosti na přesném datu, kdy k uvedené nesrovnalosti z roku 1993 došlo“ [38], čímž však není dotčena možnost ponechaná členským státům stanovit promlčecí lhůtu delší. Ve výroku zmíněného rozsudku Soudní dvůr výslovně rozhodl, že promlčecí doba stanovená v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95 se „začne počítat od data vzniku dotčených nesrovnalostí“.

29 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

30 — Tato představa pravděpodobnosti je podle mého mínění nejzřetelněji vyjádřena v portugalském („um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou *possa ter por efeito* lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades“) a italském znění („un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o *possa avere come conseguenza* un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite“) čl. 1 odst. 2 zmíněného nařízení (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

31 — Na tuto okolnost poukazuje generální advokátka E. Sharpston ve svém stanovisku předneseném ve věci Pfeifer & Langen, C-564/10, EU:C:2012:38, bod 101.

32 — Rozsudek Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Indre, C-465/10, EU:C:2011:867, bod 47.

33 — C-278/02, EU:C:2004:388.

34 — Tamtéž, bod 27.

35 — Tamtéž, bod 32.

36 — C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, bod 21. Viz rovněž rozsudek Corman, C-131/10, EU:C:2010:825, bod 38.

37 — Rozsudek Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, bod 31. Viz rovněž rozsudek Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 51: „se začne počítat od data, kdy k dotčeným nesrovnalostem došlo“.

38 — Rozsudek Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 a C-280/07, EU:C:2009:38, bod 33.

38. Mám tedy za to, že vycházíme-li v zásadě ze znění dotčeného ustanovení a ze způsobu, jakým jej až dosud používá Soudní dvůr, promlčecí lhůta začala v projednávané věci běžet v okamžiku, kdy došlo k jednání hospodářského subjektu, kterým byl porušen unijní právní předpis, tj. dne 10. srpna 1993, kdy bylo předloženo osvědčení o celním odbavení, které se ukázalo být nesprávné a v jehož důsledku se platba, která byla společnosti Ernst Kollmer předem vyplacena v letech 1992 nebo 1993, stala neoprávněnou.

39. V tomto smyslu nemohu sdílet postoj Komise vyjádřený v bodě 30 jejího vyjádření, podle něhož se v projednávané věci jedná o „pokračující porušení právního předpisu“, které začalo v okamžiku, kdy bylo předloženo zmíněné osvědčení o celním odbavení, a skončilo v okamžiku, kdy byla uvolněna jistota v důsledku konečného rozhodnutí ohledně skutečné výše vývozní náhrady.

40. Budeme-li se řídit definicí „pokračující nebo opakované nesrovnalosti“, kterou Soudní dvůr uvedl v rozsudku Vonk Dairy Products („nesrovnalost je pokračující nebo opakovaná ve smyslu čl. 3 odst. 1 druhého pododstavce nařízení č. 2988/95, pokud se jí dopustí subjekt Společenství, jenž těží hospodářské výhody ze *souboru podobných operací*, kterými se porušuje stejné ustanovení práva Společenství“) [39] nebo definicí „pokračující nesrovnalosti“, která byla v jiném kontextu uvedena v rozsudku Montecatini („ačkoli má pojem pokračujícího porušení práva v právních řádech členských států různé významy, představuje v každém případě *řadu* protiprávních jednání – nebo skutků představujících jedno protiprávní jednání – spojených společným subjektivním prvkem“) [40], je zjevné, že pokud bylo předloženo jediné osvědčení o celním odbavení, které se prokázalo jako nesprávné, a to v souvislosti s jediným vývozem hovězího masa, nelze tuto skutečnost považovat za „pokračující nebo opakovanou nesrovnalost“.

41. Ze systematického pohledu, který podle mého mínění potvrzuje jazykový výklad popsaný v bodě 38 tohoto stanoviska, je zapotřebí připomenout zjevný rozdíl mezi zněním čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 a způsobem, jakým je den začátku běhu promlčecí lhůty vymezen v nařízení č. 800/1999 (které se použije na vývozy zemědělských produktů, k nimž došlo od 1. července 1999, a které tedy není použitelné na projednávanou věc). Pro účely projednávané věci se v posledně jmenovaném nařízení stanoví pro zpětné vymáhání neoprávněně získaných vývozních náhrad (byť pouze v případě, že příjemce jednal v dobré víře) čtyřletá promlčecí lhůta, která začíná plynout ode dne, „*kdy bylo příjemci oznámeno konečné rozhodnutí o poskytnutí náhrady*“ [čl. 52 odst. 4 třetí pododstavec písm. b)] [41].

42. Přihlédneme-li ke smyslu a cíli nařízení č. 2988/95, mnou navrhovaný způsob výkladu, podle něhož závisí začátek běhu promlčecí lhůty výlučně na vzniku nesrovnalosti, jíž se dopustil hospodářský subjekt, aniž je nutné, aby již došlo k poškození nebo aby byla výše tohoto poškození vyčíslitelná, je v souladu s požadavky, jež Soudní dvůr v souvislosti s promlčecími lhůtami vyvodil ze zásady právní jistoty, přičemž tato právní jistota musí samozřejmě být v souladu se zajištěním účinné ochrany finančních zájmů Unie, která je cílem výše uvedeného nařízení.

43. Jak Soudní dvůr uvedl v rozsudku Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading (jenž se rovněž týkal vývozních náhrad předem vyplacených německým podnikům za zásilky hovězího masa určené do Jordánska, které skončily v Iráku), „zásada právní jistoty zejména vyžaduje, aby situaci tohoto subjektu s ohledem na jeho práva a povinnosti vůči vnitrostátnímu orgánu nebylo možné časově neomezeně zpochybňovat […], a proto se musí při stíhání takových nesrovnalostí uplatnit promlčecí lhůta, která

39 — C-279/05, EU:C:2007:18, bod 41 (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

40 — C-235/92 P, EU:C:1999:362, bod 195 (kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

41 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska. K problémům, jež vyvstávají v souvislosti se vztahem mezi způsobem, jakým je promlčecí lhůta upravena v čl. 52 odst. 4 prvním pododstavci písm. b) nařízení č. 800/1999, a úpravou promlčecí doby obsaženou v článku 3 nařízení č. 2988/95, viz Krüger, U., „Verjährung erstattungsrechtlicher Rückzahlungsansprüche“. *Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern* 2008, s. 244 a násl.

musí být stanovena předem, aby byla naplněna její funkce zaručit právní jistotu“ [42]. Dále dodal, že „[p]řipustit za takových podmínek, aby měly členské státy možnost stanovit zmíněným správním orgánům lhůtu k jednání [mnohem delší, než je lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95], by podporovalo zpomalení postupu vnitrostátních orgánů při stíhání ‚nesrovnalostí‘ ve smyslu čl. 1 nařízení č. 2988/95 a vystavilo by subjekty dlouhému období právní nejistoty a riziku, že po uplynutí takové doby již nebudou schopny předložit důkaz o správnosti dotčených operací“ [43].

44. Pokud by měl začátek běhu promlčecí lhůty záviset pouze na takovém jednání vnitrostátního správního orgánu, které by umožnilo s konečnou platností určit výši poškození, odporovalo by to výše popsané logice. Není pochyb o tom, že – jak navrhuje Komise – boj proti negativním hospodářským dopadům, který mají nesrovnalosti v této oblasti na rozpočet Unie, by se mohl stát účinnějším, pokud by se začátek běhu promlčecí lhůty posunul do okamžiku, kdy se poškození stává konečným, což v případě plateb předem nastává při navrácení jistoty. Přesto se však domnívám, že jazykový výklad zpochybněného ustanovení nelze prosazovat, pokud by mohl vést k porušení (výše popsaných) zásad právní jistoty [44]. I když Komise tvrdí, že jistota musí být uvolněna v okamžiku, kdy orgány přijímají konečné rozhodnutí o poskytnutí náhrady, žádným způsobem neprokázala, že by orgány měly právní povinnost uvolnit jistotu právě v tomto konkrétním okamžiku [45]. Zastávám stejný názor, jaký vyjádřila společnost Ernst Kollmer ve svém vyjádření, a sice že pokud takováto právní povinnost uvolnit jistotu v určitém přesně stanoveném okamžiku neexistuje, nebyl splněn požadavek týkající se předvídatelnosti, který musí promlčecí lhůty respektovat, čímž se hospodářský subjekt dostává do situace právní nejistoty.

45. Konečně v souvislosti s tím, co bylo uvedeno výše, nesdílím ani postoj řecké vlády, podle něhož by se mělo mít za to, že promlčecí lhůta začíná plynout v okamžiku, kdy příslušný orgán *zjistí*, že platba byla poskytnuta neoprávněně. Pokud by promlčecí lhůta měla začít plynout až od tohoto okamžiku, pak by bez ohledu na to, že takový výklad čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 [46] se neopírá o žádný doslovný základ, docházelo k prodlužování lhůt stanovených normotvůrcem, a to v zásadě na dobu neurčitou, což by bylo zcela v rozporu s požadavkem předvídatelnosti. Začátek běhu promlčecí lhůty by v takových případech závisel na blíže neurčeném okamžiku, v němž orgány zahájí úkony nezbytné k tomu, aby ověřily legalitu operací, jež provedl hospodářský subjekt. Dotčený subjekt by tudíž byl vystaven časově neomezenému období právní nejistoty, a navíc by mohla být ztížena možnost předložit důkaz o správnosti sporných jednání nebo opomenutí, což by bylo v rozporu s požadavky právní jistoty [47].

46. Navrhuji tedy odpovědět předkládajícímu soudu, že v takových situacích, jaká nastala v původním řízení, začíná promlčecí doba stanovená v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95 plynout od okamžiku, kdy došlo k dotčené nesrovnalosti definované v čl. 1 odst. 2 zmíněného nařízení, nezávisle na okamžiku, kdy nastalo poškození souhrnného rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unií spravovaných.

42 — Rozsudek Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 32. Viz rovněž rozsudek Chemiefarma v. Komise, 41/69, EU:C:1970:71, bod 19.

43 — Rozsudek Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 45. Viz rovněž rozsudky Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 62, a Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, bod 40.

44 — V tomto smyslu je třeba připomenout, že členské státy mohou o toto zvýšení účinnosti ochrany finančních zájmů Unie usilovat stanovením delších promlčecích lhůt (čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95), pokud však přitom dodrží požadavky týkající se předvídatelnosti a proporcionality.

45 — Tento závěr podle všeho potvrzuje i Ernst Kollmer v bodě 31 svého vyjádření.

46 — Zmíněný výklad byl totiž podle všeho výslovně vyloučen v rozsudku José Martí Peix, C-226/03 P, EU:C:2004:768, body 25 až 28, v němž Soudní dvůr prohlásil, že Tribunál se dopustil chybného právního posouzení tím, že za den začátku běhu promlčecí lhůty pro zahájení stíhání považoval ve výše uvedené věci den, kdy Komise objevila dotčenou nesrovnalost.

47 — Viz rozsudek Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 45.

B – *Druhá předběžná otázka*

47. S ohledem na odpověď navrhovanou na první předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem a na veškeré výše uvedené úvahy není namístě odpovídat na druhou položenou předběžnou otázku.

V – **Závěry**

48. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Finanzgericht Hamburg následovně:

„1) V takových situacích, jaká nastala v původním řízení, začíná promlčecí doba stanovená v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství plynout od okamžiku, kdy došlo k dotčené nesrovnalosti definované v čl. 1 odst. 2 zmíněného nařízení, nezávisle na okamžiku, kdy nastalo poškození souhrnného rozpočtu Unie nebo rozpočtů Unií spravovaných.

2) S ohledem na odpověď navrhovanou na první předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem a na veškeré výše uvedené úvahy není namístě odpovídat na druhou položenou předběžnou otázku.“