STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA JÁNA MAZÁKA

přednesené dne 29. března 2007 [1]

I – Úvod

1. Hlavní otázkou, o kterou se jedná v projednávané věci, je, zda právo Společenství brání tomu, aby členský stát s poukazem na zásadu právní jistoty upustil od zpětného vymáhání finanční podpory, je-li věcná nesrovnalost ze strany příjemce podpory založena na ustanovení práva Společenství, které nebylo příjemci ani oznámeno, ani nebylo zveřejněno.

II – Právní rámec

2. Rozhodnutí Komise Evropských společenství ze dne 16. října 1995 o poskytnutí příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a z Evropského sociálního fondu (ESF) pro operační program v rámci iniciativy Společenství týkající se MSP ve prospěch oblastí, které v Nizozemsku přicházejí v úvahu pro cíle č. 1 a č. 2 (dále jen „rozhodnutí K(95) 1753"), v části relevantní pro tuto věc stanoví:

„*Článek 1*

Schvaluje se operační program MKB Nederland stanovený pro období od 30. listopadu 1994 do 31. prosince 1999 a popsaný v přílohách, který zahrnuje koherentní soubor víceletých opatření v rámci iniciativy Společenství týkající se MSP ve prospěch oblastí, které v Nizozemsku přicházejí v úvahu pro cíle č. 1 a č. 2.

[...]

1 — Původní jazyk: angličtina.

Článek 6

Podpory Společenství se vztahují na výdaje související s činnostmi zahrnutými do tohoto programu, pro které byly v členském státě nejpozději do 31. prosince 1999 přijaty právně závazné dohody a vyčleněny potřebné finanční prostředky. Okamžik, ke kterému musí být výdaje na tyto činnosti nejpozději uskutečněny, aby mohly být zohledněny, se stanoví na 31. prosince 2001.

[...]

Článek 9

Toto rozhodnutí je určeno Nizozemskému království." *(neoficiální překlad)*

3. V souvislosti s terminologií použitou v článku 6 rozhodnutí K(95) 1753 stanoví formulář č. 3 v příloze rozhodnutí Komise 97/320/ES ze dne 23. dubna 1997, kterým se mění rozhodnutí o schválení rámců podpory Společenství, jednotlivých programových dokumentů a programů v rámci iniciativ Společenství přijatých pro Nizozemsko (dále jen „rozhodnutí 97/320/ES") [2], následující:

„„Právně závaznými dohodami' a ‚nezbytným vyčleněním prostředků' se rozumí rozhodnutí konečných příjemců o provedení opatření způsobilých pro poskytnutí podpory a vyčlenění odpovídajících veřejných prostředků [...]

Závazek na úrovni členského státu musí obsahovat závazek přijatý konečným příjemcem. Tento závazek musí být právně závazný a musí být doprovázen finančním závazkem, to znamená vyčleněním nezbytných veřejných finančních prostředků [...]" *(neoficiální překlad)*

III – Spor v původním řízení a předběžné otázky předložené Soudnímu dvoru

A – *Skutečnosti předcházející sporu*

4. V srpnu roku 1999 požádala Stichting ROM-projecten (dále jen „ROM-projecten")

2 — Úř. věst. 1997, L 146, s. 7.

o poskytnutí podpory v rámci operačního programu iniciativy týkající se MSP v Nizozemsku pro projekt nazvaný „Kenniskaart Medische Technologie en Life Sciences" (dále jen „projekt").

5. Rozhodnutím ze dne 29. prosince 1999 Staatssecretaris poskytl ROM-projecten podporu ve výši necelých 200 000 NLG, tedy 45,45 % z celkových nákladů způsobilých pro podporu ve výši 440 000 NLG.

6. Jednou ze stanovených podmínek bylo, že projekt musí být realizován do 31. prosince 2000, a dále, že jakékoliv náklady, které vznikly před 1. lednem 2000 a po 31. prosinci 2000, nebudou způsobilé pro podporu. Nicméně rozhodnutím ze dne 25. února 2000 Staatssecretaris souhlasil s přeložením začátku projektu z 1. ledna 2000 na 1. listopadu 1999. Krom toho rozhodnutím ze dne 12. prosince 2000 Staatssecretaris na žádost ROM-projecten prodloužil lhůtu, během které mohly být oznámeny vzniklé náklady, do 30. června 2001.

7. Rozhodnutím ze dne 11. července 2002 Staatssecretaris oznámil ROM-projecten mimo jiné to, že nesplnila Komisí stanovenou podmínku, že příjemce podpory musí přijmout závazky před 31. prosincem 1999 (dále jen „časový požadavek"). Otázka, zda proto musí být podpory stanoveny na nulu, byla Staatssecretaris předložena Komisi a služby Komise to neformálně popřely. Až do formálního potvrzení v této věci stanovil Staatssecretaris podporu s všeobecnou výhradou na 69 788 NLG.

8. Rozhodnutím ze dne 27. února 2003 Staatssecretaris stanovil (se zpětnou účinností) výši podpory na nulu, protože vyšlo najevo, že Komise v plném rozsahu trvá na časovém požadavku. Staatssecretaris rovněž požádal o vrácení zbývající částky 69 788 NLG.

9. Rozhodnutím ze dne 26. května 2003 prohlásil Staatssecretaris odvolání podaná ROM-projecten proti oběma rozhodnutím (rozhodnutí ze dne 11. července 2002 a ze dne 27. února 2003) za neopodstatněná.

10. Následně podanou žalobu prohlásil Rechtbank Roermond za opodstatněnou a rozhodnutí ze dne 26. května 2003 zrušil. Staatssecretaris bylo uloženo, aby vydal nové rozhodnutí.

11. Toto rozhodnutí bylo vydáno dne 16. srpna 2004. V tomto rozhodnutí bylo potvrzeno dřívější rozhodnutí stanovující částku podpory na nulu z důvodu, že ROM-projecten nesplnila časový požadavek.

12. ROM-projecten rozhodnutí ze dne 16. srpna 2004 napadla. College van Beroep voor het bedrijfsleven (správní soud pro obchod a průmysl) (Nizozemsko) se zabýval otázkou, zda Staatssecretaris může vytýkat ROM-projecten skutečnost, že nesplnila časový požadavek obsažený v článku 6 rozhodnutí K(95) 1753. V této souvislosti se College van Beroep voor het bedrijfsleven rozhodl položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky.

B – *Předběžné otázky*

„1) Je článek 6 rozhodnutí Komise K (95) 1753 ze dne 16. října 1995 o poskytnutí příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) a z Evropského sociálního fondu (ESF) pro operační program v rámci iniciativy Společenství týkající se MSP ve prospěch oblastí, které v Nizozemsku přicházejí v úvahu pro cíle č. 1 a č. 2, bezpodmínečný a dostatečně přesný, tak aby byl přímo použitelný ve vnitrostátním právním řádu?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku:

Má být článek 249 ES vykládán v tom smyslu, že článek 6 uvedeného rozhodnutí přímo zavazuje občana k tomu, aby jako konečný příjemce uzavřel nejpozději do 31. prosince 1999 právně závazné dohody a konkrétně vyčlenil potřebné prostředky?

3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku:

Ponechává čl. 38 odst. 1 písm. h) nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech s přihlédnutím k zásadám práva Společenství členským státům prostor pro uvážení, který jim umožňuje upustit od zpětného vymáhání z důvodu porušení některého ustanovení, pokud dotčenému příjemci podpory nebylo toto ustanovení známo a jeho neznalost mu ani nelze vytýkat?“

C – *Řízení před Soudním dvorem*

13. ROM-projecten a Komise předložily písemná vyjádření. Nizozemsko a Komise se ústně vyjádřily na jednání konaném dne 1. února 2007.

IV – Posouzení

14. První dvě otázky se ve skutečnosti týkají toho, zda může být ustanovení uvedené v rozhodnutí Komise, které je určeno členskému státu, za předpokladu, že je bezpodmínečné a dostatečně přesné (první otázka), přímo použitelné vůči konečnému příjemci (druhá otázka); jinými slovy, zda členský stát může vůči příjemci toto ustanovení uplatňovat (tzv. „obrácený přímý účinek"). Třetí otázka se v podstatě týká povinnosti zpětného vymáhání neoprávněně vyplacené podpory v případě, že by tím došlo k porušení zásady právní jistoty.

15. Otázky vznikají v souvislosti s tím, že částka poskytnuté podpory byla se zpětnou účinností stanovena na nulu a bylo nařízeno její vrácení. Důvodem tohoto postupu byla skutečnost, že příjemce nesplnil časový požadavek stanovený v článku 6 rozhodnutí K(95) 1753.

16. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, je nesporné, že v projednávaném případě nebyl časový požadavek, tak jak byl obsažen v rozhodnutí K(95) 1753, zahrnut ve vnitrostátním rozhodnutí o poskytnutí podpory nebo v souvisejících podmínkách, závazcích a ustanoveních. Ani ve formuláři žádosti a souvisejících dokumentech není tento požadavek zmíněn.

17. Rozhodnutí K(95) 1753 mimoto nebylo zveřejněno v Úředním věstníku.

18. Předkládající soud proto dospěl k závěru, že dotyčnému příjemci nebylo toto ustanovení známo, a podle názoru tohoto soudu mu jeho neznalost nelze vytýkat.

19. S přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou otázky položeny, považuji za vhodné začít třetí otázkou. Krom toho, dle mého názoru bude stačit zabývat se jen touto otázkou v mírně pozměněném znění.

20. Dále bych chtěl poukázat na to, že ústředním bodem třetí otázky je odkaz na čl. 38 odst. 1 písm. h) nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 [3], zatímco Komise ve svém písemném vyjádření považuje za relevantní právní rámec, který má být uplatněn, takzvané koordinační nařízení [4]. V této souvislosti souhlasím s ohledem na čl. 52 odst. 1 nařízení č. 1260/1999 s Komisí. Nicméně v kontextu předběžné otázky to způsobuje jen malou odlišnost vzhledem k tomu, že bez ohledu na to, které ustanovení bude uplatněno, členské státy jsou povinny tak jako tak přijmout opatření v případě nesrovnalostí.

21. Jak bylo vysvětleno předkládajícím soudem, zásada právní jistoty podle nizozemského práva znamená, že taková podmínka podpory, která je zatěžující povahy, nemůže být vůči příjemci podpory namítána, pokud mu tato podmínka nebyla předem oznámena.

22. Tento požadavek známosti takovéto podmínky rovněž vyplývá z nizozemského všeobecného správního zákona (Algemene wet bestuursrecht). Jak bylo uvedeno předkládajícím soudem, článek 4:37 tohoto zákona ve spojení s čl. 4:38 odst. 2 a 3 tohoto zákona vyžaduje, že jakákoliv povinnost spojená s podporou musí být stanovena buď v právním předpisu, nebo v rozhodnutí o poskytnutí podpory.

23. Podle stejného zákona může být podpora rovněž poskytnuta přímo na základě programu přijatého Komisí. V tomto případě není vyžadován žádný zvláštní právní základ. Nicméně časový požadavek není obsažen v kategorii projektů, do které patří projekt ROM-projecten.

24. Pouze na základě nizozemského práva tedy není možné časový požadavek vůči příjemci uplatňovat.

25. Otázkou tedy je, zda podle práva Společenství existuje povinnost tento požadavek uplatňovat, nebo jinak řečeno, zda zásada právní jistoty může bránit zpětnému vymáhání dotčené finanční podpory.

3 — Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech (Úř. věst. 1999, L 121, s. 1; Zvl. vyd. 14/01, s. 31). Tímto nařízením byla s účinností od 1. ledna 2000 zrušena nařízení č. 2052/88 a č. 4253/88 (viz jeho článek 54).

4 — Nařízení Rady (EHS) č. 4253/88 ze dne 19. prosince 1988, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (EHS) č. 2052/88, pokud jde o koordinaci mezi činnostmi jednotlivých strukturálních fondů navzájem a mezi těmito činnostmi a operacemi Evropské investiční banky a jinými stávajícími finančními nástroji (Úř. věst. 1988, L 374, s. 1), ve znění nařízení Rady č. 2082/93 ze dne 20. července 1993 (Úř. věst. 1993, L 193, s. 20), zejména jeho čl. 23 odst. 1. Odkazuji také na článek 5 nařízení Komise (ES) č. 1681/94 ze dne 11. července 1994 o nesrovnalostech a navrácení neoprávněně vyplacených částek v souvislosti s financováním strukturálních politik a organizaci informačního systému v této oblasti (Úř. věst. 1994, L 178, s. 43; Zvl. vyd. 14/01, s. 23), ve znění nařízení (ES) č. 2035/2005 (Úř. věst. 2005, L 328, s. 8).

26. Tato věc není prvním případem, kdy se Soudní dvůr musí zabývat otázkami týkajícími se zpětného vymáhání částek vyplacených v rozporu s právem Společenství.

27. Z ustálené judikatury zaprvé vyplývá, že v případě neexistence ustanovení práva Společenství musí být spor týkající se zpětného vymáhání částek vyplacených v rozporu s právem Společenství rozhodnut vnitrostátními soudy na základě použití jejich vlastního vnitrostátního práva, v mezích stanovených právem Společenství; na tomto základě nesmí mít pravidla a postupy stanovené vnitrostátním právem za následek to, že bude prakticky nemožné nebo nepřiměřeně obtížné zpětně vymáhat neoprávněně vyplacenou podporu, a vnitrostátní právo musí být uplatňováno způsobem, který ve srovnání s postupem pro rozhodování podobných vnitrostátních sporů není diskriminační [5].

28. Zadruhé je zásada právní jistoty součástí právního řádu Společenství. V této souvislosti odkazuji na rozsudek *Huber* [6]. V této věci, která se týkala vnitrostátního programu podpor spolufinancovaného Společenstvím v rámci společné zemědělské politiky, Soudní dvůr konstatoval, že právo Společenství nebrání použití zásady právní jistoty za účelem zamezení zpětného vymáhání neoprávněně vyplacených částek, protože tato zásada je součástí právního řádu Společenství.

29. Zatřetí, zásada právní jistoty jakožto základní zásada podle práva Společenství znamená, že právní předpisy musí dotyčným osobám umožnit, aby se přesně seznámily s rozsahem povinností, které jim ukládají [7].

30. Jak již bylo uvedeno, použití vnitrostátního práva nesmí prakticky znemožnit nebo nepřiměřeně ztížit zpětné vymáhání neoprávněně vyplacené podpory. Kromě toho musí být toto právo použito způsobem, který ve srovnání s postupem pro rozhodování podobných vnitrostátních sporů není diskriminační. Posledně uvedené zahrnuje to, že budou rovněž zohledněny zájmy Společenství [8].

31. Závěr, ke kterému dospěl předkládající soud, totiž že zásada právní jistoty podle nizozemského práva brání Staatssecretaris v uplatňování časového požadavku vůči ROM-projecten, protože tato podmínka

5 — Rozsudek ze dne 21. září 1983, Deutsche Milchkontor (205/82 až 215/82, Recueil, s. 2633, bod 19).

6 — Rozsudek ze dne 19. září 2002, Huber (C-336/00, Recueil, s. I-7699, bod 56 a uvedená judikatura).

7 — Viz například rozsudek ze dne 1. října 1998, Spojené království v. Komise (C-209/96, Recueil, s. I-5655, bod 35).

8 — Viz rozsudek Deutsche Milchkontor uvedený výše v poznámce pod čarou 5, bod 32.

nebyla příjemci oznámena a krom toho později nemohlo být rozumně očekáváno, že se s obsahem rozhodnutí K(95) 1753 seznámí jiným způsobem, není podle mého názoru v rozporu ani se zásadou efektivity, ani se zásadou rovnocennosti.

32. Vzhledem k tomu, že příjemci nebylo dotčené ustanovení známo a že mu nelze tuto neznalost vytýkat, právo Společenství nebrání použití zásady právní jistoty.

33. Konečně bych chtěl poukázat na to, že existuje možnost, že v případě, kdy je nesrovnalost možno přičíst členskému státu, může být dotyčný členský stát činěn finančně zodpovědným za zpětně nevymáhané částky.

V – Závěry

34. Z výše uvedených důvodů zastávám názor, že by Soudní dvůr měl na otázky předložené College van Beroep voor het bedrijfsleven odpovědět takto:

„Právo Společenství nebrání členskému státu v uplatnění zásady právní jistoty za účelem upuštění od zpětného vymáhání podpory z důvodu porušení některého ustanovení, pokud dotčenému příjemci podpory nebylo toto ustanovení známo a jeho neznalost mu ani nelze vytýkat.“